



BUDGET 1998 : SI LA CROISSANCE LE VEUT...

Le projet de Loi de Finances pour 1998 repose sur le respect du critère de 3 % de déficit public. Pour y parvenir, le déficit budgétaire de l'Etat devrait s'établir à 257,9 milliards de francs, soit 3,05 % du Pib, ce qui représente une réduction de 17 milliards de francs par rapport à 1997. Or, contrairement à cette année, il n'y aura pas de recettes exceptionnelles (soulte de France Télécom pour 37,5 milliards). L'effort à fournir pour atteindre l'objectif est donc d'environ 50 milliards. Environ 10 milliards proviennent d'un effort de restriction des dépenses (hors charge de la dette). Les charges du budget général progresseraient faiblement compte tenu de la rigidité de certains postes (masse salariale par exemple) pour s'établir à 1 589 milliards⁽¹⁾, soit une progression de 1,7 % par rapport à 1997. L'autre facteur permettant le redressement du déficit se trouve du côté des recettes. Le redémarrage prévu de l'activité devrait influencer positivement les rentrées fiscales. Les recettes nettes devraient progresser spontanément de plus de 30 milliards de francs par rapport à l'évaluation révisée de l'année 1997. Les mesures fiscales nouvelles rapporteraient les 10 milliards restants.

L'analyse du projet de budget est menée en comparant les dépenses de la LFI de 1997 avec celles de 1998 d'une part et la révision des recettes de 1997 avec celles de la LFI 1998 d'autre part. La méthode consiste à décomposer les évolutions de chaque poste en une part d'évolution spontanée et une part d'évolution délibérée (voir encadré). L'impact macro-économique de ces dernières est évalué à l'aide du modèle trimestriel Mosaïque de l'OFCE. L'analyse est conduite dans le cadre des hypothèses macro-économiques du gouvernement, fondées sur une prévision de croissance du Pib en volume de 3 % et en valeur de 4,2 % pour 1998.

Recettes : l'appui des entreprises et de la conjoncture

Les recettes nettes du budget général pour 1998 progressent de 3,4 % par rapport à l'évaluation révisée de 1997, ce qui constitue une amélioration de 44,2 milliards (dont 43 proviennent des recettes fiscales). Les estimations du gouvernement dans le projet de Loi de Finances sont modérées et dans le cas des principaux impôts, le rendement attendu aurait pu être légèrement supérieur aux chiffres présentés. Le budget présente de ce point de vue une marge d'incertitude, les recettes pouvant s'avérer plus conséquentes que prévu, si la croissance est au rendez-vous.

(1) En incluant les recettes d'ordre et nettes des remboursements et dégrèvements.

Pour comparer les budgets successifs on actualise les montants de dépenses et recettes du budget par le taux de croissance du Pib en valeur retenu dans la prévision officielle associée à la Loi de Finances (4,2 % en 1998). La référence est ainsi le maintien du poids de l'Etat dans l'économie. L'écart entre cette référence et les montants inscrits au budget étudié est ventilé entre mesures nouvelles et évolutions spontanées. Pour les recettes, les mesures nouvelles sont les variations délibérées de pression fiscale et les évolutions spontanées reflètent l'évolution de la conjoncture. Les dépenses varient spontanément sous l'effet des mesures prises antérieurement, de l'évolution de variables macroéconomiques peu maîtrisables à court terme (taux d'intérêt, chômage...) ou des règles salariales déjà admises. Les mesures nouvelles de dépenses sont définies par l'écart avec la référence (effectifs, fonctionnement, investissement...). Pour mieux comprendre les changements de la politique budgétaire, et faute de document précis sur l'évolution de la dépense publique en cours d'année, la comparaison est faite entre budgets initiaux. On met cependant en évidence les réévaluations de recettes fiscales et les mesures prises en cours d'année.

L'impôt sur le revenu (IR), après l'interruption de la réforme Juppé, devrait progresser modérément. Son estimation pour 1997 a été revue à la baisse en raison d'une évolution moins favorable que prévu du revenu des ménages de 1996 et d'une sous estimation du coût budgétaire de la mise en place de la réforme Juppé (- 1,85 milliard au total). Relativement à cette base révisée, l'IR augmenterait spontanément d'environ 8 milliards en 1998, ce qui est particulièrement faible. Cela s'explique par le manque de dynamisme des revenus en 1997. Avec une progression des salaires (nets de la fraction déductible de la CSG) de 2,4 % et des pensions et retraites de 2,1 %, le revenu des ménages en 1997 augmenterait seulement de 3,3 % (chiffre faible au regard du passé mais qui constitue une amélioration par rapport à la progression de 2,1 % de 1996). Par ailleurs, la Loi de Finances pour 1997 instaure un dispositif permettant une réduction d'impôt pour les grosses réparations afférentes à l'habitation principale dont la mise en application au 1^{er} janvier 1998 coûtera 4 milliards de francs. Quatre mesures généreront quelques rentrées supplémentaires : l'abaissement à 22 500 francs du plafond de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (+ 0,7 milliard), la suppression partielle de la restitution de l'avoir fiscal aux personnes physiques (+ 0,9 milliard), l'aménagement de l'avantage fiscal constitué par la demi-part attribuée aux personnes seules ayant élevé un enfant majeur (+ 3,2 milliards),

et enfin l'aménagement de la réduction d'impôt au titre des versements sur les contrats d'assurance-vie (+ 1,35 milliard).

L'impôt sur les sociétés (IS) est particulièrement marqué par les mesures fiscales décidées par le gouvernement. La loi proposée cet été et votée en septembre a instauré des mesures d'urgence entraînant une contribution supplémentaire des entreprises à l'effort destiné à réduire le déficit. L'impact de ces mesures a conduit à une forte réévaluation des recettes d'IS pour l'année 1997. La majoration temporaire de 15 % du taux de l'IS (pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 50 millions) et la réforme des plus-values à long terme ont permis un gain supplémentaire de 21 milliards. Le versement du solde d'impôt dû par France Télécom et le premier acompte versé par l'EDF (qui découle de retraitements comptables) procurent également 7 milliards de recettes. L'estimation de 1997 est enfin revalorisée au vu de la progression plus favorable que prévue des bénéfices imposables des sociétés. En 1998, et avant toute nouvelle mesure, l'IS progresserait de 4,9 %, en raison à la fois du dynamisme des bénéfices des sociétés (5,9 %) et des effets de la majoration du taux de 15 %. Les aménagements de droits pour l'année 1998 devraient améliorer les recettes de 6,7 milliards. En particulier, les mesures supprimant la provision pour fluctuation des cours et limitant celles pour le renouvellement des biens rapporteraient 5 milliards. L'aménagement du dispositif de déduction des

investissements au titre des quirats rapporterait quant à lui 1,5 milliard.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) évolue en fonction de la consommation des divers carburants et de la revalorisation des tarifs. Pour 1998, la structure des quantités consommées ne devrait pas varier beaucoup, la diésélisation du parc automobile commençant à ralentir. Tous produits confondus, les quantités consommées devraient seulement progresser de 1,3 %. En ce qui concerne les tarifs, une hausse de 8 centimes sur les carburants automobiles est prévue, les tarifs des autres produits augmentant comme les prix à la consommation de 1,4 %. Cette revalorisation de 8 centimes excède assez fortement la simple indexation sur les prix à la consommation (dans ce cas une hausse des tarifs de 5,65 centimes aurait suffi). Sur les 4,3 milliards de recettes supplémentaires budgétées, 1,8 milliard résulte donc d'une hausse délibérée des prix des carburants.

La diminution des recouvrements de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** observée en 1997 s'explique notamment par l'évolution ralentie des agrégats taxables. En effet, la croissance de l'économie, faible au demeurant, a été tirée par l'extérieur, ce qui a eu pour conséquence de limiter la progression des rentrées brutes de TVA et d'augmenter fortement les remboursements de crédits de TVA. Au total, la

1. Evolution des recettes du budget de l'Etat (en milliards de francs)

		1997			1998			Valeur 1998	
		Valeur prévue pour 1997 par la LFI	Valeur révisée pour 1997	Variations dues aux révisions de 1997 par rapport à la LFI 1997	Variations dues aux évolutions tendanciennes par rapport à 97 révisée	Variations dues aux mesures nouvelles	Variation totale par rapport à la LFI 97		Variation totale par rapport à 97 révisée
A	IR	291,8	290,0	- 1,9	+ 4,8	+ 1,8	+ 4,8	+ 6,6	296,6
B	IS brut	170,7	203,1	+ 32,4	+ 10,4	+ 6,7	+ 49,5	+ 17,1	220,2
C	TIPP	151,9	150,6	- 1,3	+ 2,5	+ 1,8	+ 3,0	+ 4,3	154,9
D	TVA brute	757,5	753,0	- 4,5	+ 23,0	+ 0,8	+ 19,3	+ 23,8	776,8
E	Solde autres recettes ⁽¹⁾	272,6	274,4	+ 1,8	+ 1,9	+ 0,3	+ 4,0	+ 2,3	276,6
F	Remboursements et dégrèvements	249,4	267,4	+ 18,0	+ 8,4	+ 2,5	+ 29,0	+ 10,9	278,3
G	Recettes non fiscales	155,1	150,8	- 4,3	+ 3,8	0	- 0,4	+ 3,8	154,7
H	dont recettes d'ordre	18,0	13,4	- 4,6	+ 0,4	0	- 4,2	+ 0,4	13,8
I	Prélèvement sur recettes	253,9	253,0	- 0,9	+ 2,8	0	+ 1,8	+ 2,8	255,7
J	dont sur CL	166,9	165,0	- 1,9	- 0,8	0	- 2,7	- 0,8	164,2
K	sur CE	87,0	88,0	+ 1,0	+ 3,5	0	+ 4,5	+ 3,5	91,5
Total recettes brutes A + B + C + D + E + G - I = L - F		1545,7	1568,9	+ 23,1	+ 43,6	+ 11,4	+ 78,4	+ 55,1	1624,1
Total recettes nettes L - F		1296,3	1301,5	+ 5,1	+ 35,2	+ 8,9	+ 49,4	+ 44,2	1345,8
Total recettes nettes hors recettes d'ordre L - F - H		1278,3	1288,1	+ 9,7	+ 34,8	+ 8,9	+ 53,7	+ 43,8	1331,8

(1) Ce poste regroupe les autres impôts par voie de rôle (part de l'IS recouvrée par voie de contentieux, cotisations en retard de taxe sur les salaires,...), les autres impôts directs (taxe sur les salaires, impôt de solidarité sur la fortune, ...) et les enregistrements, timbres et autres taxes indirectes (droits de mutations, droits de consommation sur les tabacs, droits d'importation,...).

Lecture du tableau : exemple de la TIPP. La révision des recettes de TIPP entre l'automne 1996 (LFI de 1997) et l'automne 1997 (projet de Loi de Finances pour 1998) est de - 1,3 milliard. L'évolution tendancielle (+ 2,5 milliards) est obtenue en intégrant les hypothèses faites sur la consommation des produits taxables et en indexant leurs prix sur celui de la consommation. La variation de 1,8 milliard supplémentaire est due à l'écart entre la hausse spontanée des recettes et l'évolution calculée à partir des mêmes hypothèses de consommation et la hausse de 8 centimes prévue sur les prix des carburants.

Source : projet de Loi de Finances pour 1998.

révision de l'année 1997 porte sur une baisse de plus de 15 milliards sur la TVA nette. Pour l'année 1998, les emplois taxables progresseraient de 3,4 % produisant des recettes spontanées de l'ordre de 23 milliards. L'application du taux réduit aux travaux de réhabilitation et de rénovation des logements sociaux est la seule mesure nouvelle⁽²⁾.

Les remboursements et dégrèvements concernent principalement l'IS et la TVA. En forte progression depuis 1991, ce poste a été nettement réévalué pour l'année 1997, principalement en raison des crédits de TVA. Ces derniers avaient été sous-évalués non seulement en raison d'erreur sur la composition de la croissance mais aussi car l'implantation d'un nouveau logiciel a ponctuellement modifié le rythme de traitement des opérations comptables. Pour 1998, cet effet ne jouera plus et les remboursements de TVA devraient ralentir. Seule la mesure réduisant à 5,5 % le taux de TVA applicable aux travaux d'amélioration dans les logements sociaux donnera lieu à de nouveaux remboursements estimés à 2,5 milliards. Par ailleurs, les remboursements d'IS devraient se stabiliser du fait de l'atténuation probable des effets de report de déficits des entreprises accumulés lors de la récession de 1993.

Les recettes non fiscales sont fortement revues en baisse pour 1997. C'est la chute des recettes d'ordre liées à la dette négociable (4,6 milliards). Cette réduction provient de moindres intérêts perçus soit au titre de la rémunération du compte du Trésor à la Banque de France, soit au titre des coupons courus sur les OAT et les BTAN en raison de la baisse des taux actuariels. Il s'agit de la contrepartie des gains attendus sur la charge brute de la dette du fait de la politique visant à stabiliser la dette publique par rapport au Pib et de la baisse des taux d'intérêt. Les estimations de recettes d'ordre pour 1998 sont très proches des valeurs révisées pour 1997 mais peuvent fortement varier en fonction du calendrier d'émission de titres et de l'évolution des taux d'intérêt. Les autres composantes des recettes non fiscales (contribution représentative de l'IS versée par la Caisse des Dépôts et Consignations, produits des jeux, revenus du domaine de l'Etat,...) connaîtraient une progression stable.

Les prélèvements sur recettes (pour les collectivités locales et les Communautés européennes) progressent peu, après les fortes croissances de 1996 et 1997.

La dotation globale de fonctionnement (DGF, qui représente 65 % du total des prélèvements pour les collectivités locales) progresserait, selon le dispositif légal, de 2,4 % (1,3 % correspondant à la prévision pour l'indice des prix de la consommation hors tabac et 1,1 % correspondant à la moitié du taux d'évolution du Pib en volume pour 1997). Mais les autres composantes des prélèvements pour les collectivités locales marquent un net recul par rapport aux années précédentes. Au total, ce poste connaîtrait une évolution légèrement négative.

Le prélèvement au profit des Communautés européennes, révisé exceptionnellement à la hausse en 1997 par rapport à la LFI, évoluerait cependant modérément car le budget communautaire pour 1998 progresse peu et la part de la France dans son financement baisse légèrement (17 % contre 17,7 % en 1997).

(2) Cette mesure rapporte 0,3 milliards de TVA mais donne lieu à 2,5 milliards de remboursements. L'impact total de cette mesure est donc un recul des recettes de TVA nettes de 2,2 milliards.

Contrôle des dépenses et plan « emploi-jeunes »

L'agrégat de référence permettant d'obtenir l'équilibre du budget est le total des dépenses nettes, hors recettes d'ordre. Il s'élèvera à 1589,7 milliards en 1998 contre 1563,2 en 1997, soit une progression de 1,7 %. Parmi l'ensemble des dépenses du budget général, certaines présentent des rigidités importantes, ce qui limite les marges de manœuvre disponibles du gouvernement.

2. Evolution des dépenses du budget de l'Etat (en milliards de francs)

	LFI 1997	LFI 1998	Ecart en milliards de francs	Variations en %
Dette publique et garanties, nette des remboursements et dégrèvements	253,8	252,1	- 1,7	- 0,7
Salaires bruts, charges sociales et pensions	591,4	610,7	+ 19,3	+ 3,3
Autres dépenses civiles ordinaires ⁽¹⁾	119,5	125,6	+ 6,1	+ 5,1
Interventions économiques <i>dont plan « emploi pour les jeunes »</i>	171,1	169,6 + 8,3	- 1,5	- 0,9
Interventions sociales	176,1	178,3	+ 2,2	+ 1,2
Autres interventions	109,4	110,2	+ 0,8	+ 0,7
Total des dépenses ordinaires	1421,4	1446,6	+ 25,2	+ 1,8
Investissement et subventions d'investissements civils	71,9	71,6	- 0,3	- 0,5
Dépenses d'équipement militaires <i>dont 3,8 milliards d'annulations au titre de 1997</i>	88,7	81,0 - 3,8	- 7,7	- 8,7
Total	1582,0	1599,1	+ 17,1	+ 1,1
Dépenses d'ordre	18,0	13,8	- 4,2	- 23,2
Solde des comptes spéciaux du Trésor	- 0,7	4,4	+ 5,1	—
Total des charges du budget de l'Etat en termes de dette nette	1563,3	1589,7	+ 26,4	+ 1,7

(1) Ce poste regroupe notamment les charges communes. Des crédits de 5,3 milliards (liés à l'apprentissage et à la formation professionnelle) apparaissent ici dans les autres dépenses ordinaires afin de retracer les évolutions à structure constante. En fait ces crédits sont placés dans les autres interventions publiques dans la présentation retenue en 1998. Celles-ci progressent alors de 5,5 % tandis que les autres dépenses civiles ordinaires croissent seulement de 0,6 %.

Source : projet de Loi de Finances pour 1998

La charge nette de la dette progresse beaucoup moins vite que par le passé en raison de la forte baisse des taux d'intérêt à court et long terme. Après des croissances supérieures à 10 % (1994 et 1996), la charge nette de la dette publique semble se stabiliser, avec une progression de 1 % en 1998 la situant à 234,9 milliards (contre 232,6 en 1997).

La masse salariale évoluerait spontanément de 2,8 % sous l'hypothèse d'effectifs en faible progression (0,3 % dus principalement à la professionnalisation des armées) et d'une progression des salaires fixée à 2,4 % soit 0,9 % de GVT et 1,3 % de hausse des prix à la consommation hors tabac). Les dépenses inscrites au budget prévoient une augmentation de la masse salariale légèrement supérieure (2,9 %), ce qui n'inclut pratiquement pas de rattrapage de pouvoir d'achat venant compenser les pertes liées au blocage de 1996 et l'atonie de 1997.

Les autres dépenses présentent une certaine inertie. Les **dépenses civiles courantes** (entretien, subventions de fonctionnement et matériel) poursuivent leur tendance de moyen terme. Elles progressent de 0,6 % par rapport à 1997, principalement en raison d'un transfert des crédits finançant la formation professionnelle vers les interventions publiques.

3. Equilibre du budget de l'Etat (en milliards de francs)

		1996 (LFI)	1996 exécution	1997 (LFI)	1997 révisée	1998	Ecart 1997 (LFI) et 1998	Ecart 1997 (révisée) et 1998
1	Total des recettes nettes hors recettes d'ordre	1264,2	1251,6	1278,3	1288,1	1331,8	+ 53,7	+ 43,8
2	Total des dépenses nettes du budget général ⁽¹⁾	1552,0	1547,0	1563,2	1563,2	1589,7	+ 26,7	+ 26,7
3	Déficit total de l'Etat (2-1)	287,8	295,4	284,9	275,1	257,9	- 27,0	- 17,1

(1) Il s'agit des dépenses du budget général, moins les dépenses d'ordre relatives à la dette, plus le solde des comptes spéciaux du Trésor (présentation Projet de loi de Finances).

Source : projet de Loi de Finances pour 1998.

4. Impact macro-économique des mesures budgétaires de 1998

	Pib En %		Consommation des ménages En %		Investissement En %		Prix à la consommation En %		Emploi en moyenne annuelle En milliers	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Recettes	- 0,03	- 0,07	- 0,03	- 0,06	- 0,11	- 0,23	0,03	0,04	- 2,0	- 7,0
Dépenses	- 0,05	- 0,03	0,03	0,12	- 0,34	- 0,13	0,06	0,18	98,0	198,0
Total	- 0,08	- 0,10	0	0,06	- 0,45	- 0,36	0,09	0,22	96,0	191,0

Source : simulations réalisées avec le modèle Mosaïque.

Les interventions sociales progressent faiblement (1,2 %). Ce sont les crédits de paiement des **dépenses militaires** qui connaissent la plus forte baisse (réduction de 7,7 milliards dont 3,8 correspondent à des annulations annoncées pour 1997). La Loi de programmation militaire ne semble cependant pas remise en cause puisque ces coupes budgétaires ne concernent que de nouveaux projets.

Le contrôle du volume et de la structure des dépenses s'opère donc principalement sur les postes d'intervention économique et sociale.

Les principales mesures nouvelles incluses dans le budget concernent **la politique de l'emploi**. Le montant total des crédits affectés à ce poste s'élève à 155,8 milliards, dont 43,2 consistent en allègements de cotisations sociales. Il s'agit d'une progression de 5,5 milliards par rapport à 1997, dont l'essentiel a pour objectif de maintenir les dispositifs jugés efficaces en place (CIE, contrats de qualification, pré-retraites,...). La principale dépense issue d'une mesure nouvelle concerne la mise en place progressive du plan « emploi pour les jeunes » qui prévoit l'embauche de 100 000 personnes pendant l'année 1998 après les 50 000 déjà prévus en 1997. Les crédits destinés à financer cette mesure s'élèvent à 8,5 milliards (dont 0,3 sont affectés au ministère de l'Outre-mer). Le financement de ce plan est assuré en grande partie par les économies réalisées sur les dispositifs d'allègement du coût du travail. La rationalisation des modalités de prise en compte du temps partiel procure 4 milliards d'économies, tandis que le recentrage des exonérations de charges vers les bas salaires en génère 2,5. Les conditions d'accès aux préretraites du Fonds national pour l'emploi vont être durcies, permettant 1,7 milliard d'économies supplémentaires. Par ailleurs, les crédits destinés à financer les CIE sont réduits de façon à prendre en compte les évolutions effectivement constatées et qui s'avèrent inférieures aux chiffres prévus (on prévoit 200 000 personnes nouvelles après 215 000 en 1997 au lieu

des 280 000 budgétés). Enfin, la stabilité du dispositif de financement de l'apprentissage a permis de transférer les crédits des charges communes vers le ministère de l'Emploi et de réduire la contribution de l'Etat de 0,4 milliard d'économies supplémentaires.

Les crédits liés à la **politique d'aide au logement** connaissent une forte augmentation (5,8 %). La revalorisation du barème des aides à la personne (APL et ALS) décidée en juillet 1997 (+ 3,4 milliards de crédits) explique l'essentiel de cette progression, le solde étant dû à quelques dispositions nouvelles permettant de renforcer les aides à l'amélioration de l'habitat.

Impact macroéconomique

Après une année 1997 marquée par un effort important de contrôle des dépenses produisant un impact restrictif d'environ 0,5 % du Pib⁽³⁾, le budget pour l'année 1998 est caractérisé par l'accroissement des recettes et la mise en place du plan emploi-jeunes. Ces deux orientations budgétaires conduiraient à un effet très faiblement restrictif sur la croissance (environ 0,1 point de Pib en 1998 et 1999). La hausse de l'IS et la réduction des exonérations de cotisations sociales freineraient l'investissement de 0,5 % la première année. Il y aurait peu de conséquences pour la consommation des ménages, les légères ponctions fiscales supplémentaires étant compensées par l'impact de l'amélioration de l'emploi. En effet, essentiellement grâce au plan emploi-jeunes, les effectifs progresseraient d'environ 100 000 emplois en moyenne annuelle en 1998 et de 190 000 emplois en 1999⁽⁴⁾. Le financement de ces emplois, effectué en partie par un redéploiement des crédits liés à la politique de l'emploi, n'alourdirait pas le déficit des administrations. Au contraire, sous l'impulsion des recettes, celui-ci se réduirait de 0,2 % du Pib en 1998 et 0,1 % en 1999. En revanche, du fait de l'augmentation des coûts salariaux induite par le recul des exonérations de cotisations sociales, le prix de la consommation progresserait de 0,2 % en 1999.

(3) Voir lettre de l'OFCE n° 157 du 26 décembre 1996.

(4) On a retenu l'hypothèse de la poursuite des créations d'emplois-jeunes en 1999, conformément à l'objectif affiché de 350 000 emplois à terme.