



N° 191 — Mardi 28 décembre 1999

## LES BUDGETS DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 2000, UN RÉEXAMEN

Depuis 1998, l'économie française bénéficie d'une croissance plus dynamique qui rend plus facile les choix de politique budgétaire. Les taux de croissance du PIB (3,4 % en 1998, 2,8 % en 1999 et nettement plus de 3,0 % en 2000) sont supérieurs au taux de croissance potentiel, montrant que la France est dans une phase de rattrapage. En même temps, le bas niveau des taux d'intérêt permet une décreue du poids de la dette publique. Certes, le solde public de l'ensemble des administrations reste négatif (2,2 % du PIB en 1999), mais le solde primaire (hors charge d'intérêt) est déjà positif (de 0,8 % du PIB en 1999). En période d'amélioration conjoncturelle, le surplus de recettes fiscales permet au gouvernement de réduire le déficit public. La politique budgétaire adoptée en 2000 présente trois caractéristiques : elle est pratiquement neutre

globalement ; les baisses d'impôts sont compensées par des baisses de dépenses publiques. Le gouvernement a écarté une stratégie qui aurait consisté à pratiquer une politique restrictive pour atteindre plus rapidement l'équilibre budgétaire mais qui aurait pesé sur la croissance. En sens inverse, il ne profite pas du surcroît de recettes pour augmenter les dépenses publiques, dont la gestion demeure très stricte. Enfin, la politique budgétaire ne passe plus seulement par le budget de l'État, mais aussi par le budget de la Sécurité sociale et, innovation de cette année, par le fonds destiné à financer la réduction des charges sociales des employeurs. Aussi, nous a-t-il semblé pertinent d'essayer d'en dresser un bilan d'ensemble, une fois l'ensemble des lois votées.

### La méthode

Notre analyse porte sur l'ensemble des budgets de l'État, du Régime général de la Sécurité sociale et des budgets annexes (Fonds de solidarité vieillesse, Fonds de financement de la réduction des charges sociales). Nous comparons les budgets de 1999 (tels qu'ils figurent dans la loi de finances initiale (LFI), le collectif budgétaire et la loi de financement de la Sécurité sociale) aux budgets prévus pour 2000 (en particulier, le projet de loi de finances (PLF)). Nous considérons que le taux de croissance du PIB potentiel est de 2,5 % et que le taux de croissance du prix du PIB sera de 1,2 % en 2000. La croissance du PIB potentiel nominal serait donc de 3,7 %. Du côté des dépenses primaires (c'est-à-dire hors charges d'intérêt), nous mesurons l'impulsion budgétaire comme la différence entre les dépenses prévues pour 2000 et les dépenses estimées pour 1999 augmentées de 3,7 %. Du côté des recettes, l'impulsion budgétaire est mesurée par la valeur *ex ante* des variations de recettes dues aux mesures nouvelles. L'impulsion budgétaire représente la politique budgétaire délibérée mise en œuvre au cours de la période. Ce sont ses constituants qui sont introduits dans le modèle macroéconométrique Mosaïque pour évaluer l'impact macroéconomique de la politique budgétaire.

### Le collectif budgétaire réduit le déficit

D'après le collectif budgétaire de décembre, les dépenses en 1999 seront supérieures de 5,4 milliards à celles prévues dans la loi de finances initiale. La charge de la dette est très inférieure à celle prévue (- 8,2 milliards) ; il en va de même pour les crédits d'équipement militaire (- 5,3 milliards) et de l'emploi (- 4,4 milliards). Au total, 25,4 milliards d'économies sont réalisées. Mais de nouveaux crédits sont ouverts à hauteur de 30,8 milliards, notamment le remboursement d'un emprunt de 10 milliards contracté par l'Unedic et la prise en charge par l'État d'une partie de la majoration de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS, 7 milliards), qui, comme chaque année, n'était pas financée. Les recettes sont supérieures de 7,8 milliards à celles prévues. Les surplus de recettes s'élèvent à 24,3 milliards, mais une partie finance les baisses d'impôts entrées en application dès le 15 septembre 1999 (droits de mutation et TVA sur les travaux d'entretien). Pour 2000, nous avons intégré dans les dépenses de l'État et dans celles de la Sécurité sociale, la majoration de l'ARS non financée dans les comptes officiels (soit 4,7 milliards en 2000).

## Un point de méthode

La stabilisation en volume des dépenses de l'État, annoncée par le gouvernement, résulte en partie d'une convention comptable. L'augmentation des dépenses de l'État serait de 2,1 % si on ajoutait aux dépenses figurant dans le budget celles du fonds de financement des réductions de charges patronales (plus de 60 milliards). La pertinence de la création d'un tel fonds est discutable. L'affectation de ressources spécifiques (taxes sur le tabac ou l'alcool) n'a pas vraiment de raison d'être, alors que la signification économique des baisses de charges est bien l'utilisation de ressources publiques pour financer des mesures ayant des objectifs de politique économique ou sociale. Il aurait été logique que le financement se fasse *via* le budget de l'État.

A l'inverse, on peut estimer que ces réductions de charges ne sont pas des augmentations de dépenses mais des diminutions de recettes (et donc de prélèvements obligatoires), financées en partie par l'augmentation d'autres recettes <sup>(1)</sup>. Plus généralement, la distinction entre baisse de charges et augmentation de subventions (donc de dépenses) est problématique.

### 1. Dépenses de l'État

	LFI 1999 (MdF)	PLF 2000 (MdF)	En %	Écart (MdF)
BG <sup>(1)</sup> à structure constante	1670,6	1685,5	0,9	15,0
BG + FRCP <sup>(1)</sup>	1670,6	1706,2	2,1	35,7
BG – dépenses de baisses de charges sociales	1627,8	1641,7	0,9	13,9

(1) BG : Budget général ; FRCP : Fonds de financement des réductions de charges patronales.

Commentaire : le budget à structure constante compte la ristourne Juppé comme une dépense de l'État, mais exclut les baisses dégressives supplémentaires et l'aide pérenne.

Source : Projet de loi de finances pour 2000.

## Des dépenses contenues

Après la hausse de 1 % en volume en 1999, les dépenses de l'État devraient connaître une quasi-stabilité en volume en 2000 : soit une hausse de 0,9 % en valeur pour le budget général à structure constante <sup>(2)</sup>.

Compte tenu du collectif budgétaire, les dépenses prévues dans le PLF correspondent à une impulsion négative de trente deux milliards <sup>(3)</sup>, si on compare l'évolution des dépenses inscrite dans le budget à celle qui représenterait la stabilité de la part des dépenses primaires de l'État dans le PIB potentiel (soit 3,7 %). Cette rigueur porte à la fois sur les salaires des agents de l'État, les interventions publiques, les dépenses en capital (progression inférieure à 0,2 %) et les dépenses militaires

(1) Dans la nouvelle comptabilité nationale, les baisses de charges sont considérées comme des baisses des prélèvements alors qu'elles étaient auparavant comptées comme des subventions, c'est-à-dire des dépenses.

(2) Les dépenses figurant dans le PLF 2000 (qui incluent les réductions de charges sociales employeurs) sont inférieures de 0,6 % à celles de la LFI 1999 (qui ne les incluent pas).

(3) Hors baisses de charges patronales, dépenses et recettes liées à la CMU et compensation des baisses de fiscalité locale.

(les dépenses du budget de la Défense baissent de 0,7 % en valeur). Les ministères les plus favorisés sont des ministères de faible poids budgétaire (Environnement, Aménagement du territoire, Justice).

### 2. Equilibre du budget de l'État

	LFI 1999 (MdF)	PLF 2000 (MdF)	En %	% à structure constante
Ressources du budget général <sup>(1)</sup>	1430,9	1442,2	0,8	3,2
Dépenses du budget général <sup>(2)</sup>	1670,6	1660,6	- 0,6	0,9
Solde des comptes d'affectation spéciale	3,1	3,0		
Solde de l'Etat <sup>(3)</sup>	- 236,6	- 215,4		
Charge nette de la dette <sup>(4)</sup>	237,3	234,7		
Solde primaire	0,8	19,3		

(1) Après remboursements et dégrèvements, nettes des recettes d'ordre.

(2) Y compris prélèvements en faveur des collectivités locales.

(3) Hors budgets annexes.

(4) Nette des recettes d'ordre.

Source : Projet de loi de finances pour 2000.

### 3. Impulsion induite par les dépenses de l'État

	En MdF
Salaires	- 8,1
Pensions	0,6
Biens et services	0,2
FBCF	- 3,7
Emplois-jeunes	+ 7,0
Subventions aux entreprises	- 15,1
Prestations sociales	- 7,3
Collectivités locales	- 2,6
Total	- 29,1

Les subventions aux entreprises ne prennent pas en compte les emplois jeunes et les réductions de charges sociales. Les prestations sociales incluent l'ARS.

Source : Projet de loi de finances pour 2000.

Les charges de personnels sont fortement limitées par la stagnation des effectifs civils. En 2000, elles s'élèveront à 483 milliards de francs, c'est-à-dire presque 30 % des dépenses nettes du budget général (un peu plus de 40 % en comptant les pensions). L'accord salarial de 1998 induit une hausse des rémunérations moyennes de l'ordre de 1,3 % en 2000. Les réallocations d'emplois budgétaires concernent un peu plus de 9000 postes, au profit de la Justice (+ 1237) et au détriment du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (- 654), et du ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement (- 385), essentiellement. L'augmentation des effectifs du ministère de la Défense, rendue nécessaire par la professionnalisation des armées, se limite à un peu plus de 2000 personnes. Par contre, le nombre d'appelés diminue de 30 000 (ce qui représente la moitié de la hausse des emplois-jeunes). Le gouvernement ne prévoit pas, dans le budget 2000, des créations d'emplois publics liés au passage aux 35 heures. D'ailleurs, il n'a pas engagé jusqu'à présent de négociations approfondies à ce sujet. Une fois de plus, le gouvernement impose aux entreprises des contraintes qu'il ne s'applique pas à lui-même, comme employeur.

Le gouvernement prévoit que le nombre d'emplois jeunes atteindra 300 000 fin 2000. Leur coût est estimé à

21,3 milliards, ce qui constitue une hausse de 7 milliards par rapport à 1999.

En dehors de la Couverture maladie universelle (CMU), qui n'est pas prise en compte dans le tableau, les prestations sociales versées par le gouvernement sont réduites. En particulier, les aides au logement et les dépenses de préretraites sont inférieures de 1,6 et 1,7 milliard respectivement par rapport à la tendance de 2,5 % en volume.

Les subventions aux entreprises sont fortement réduites si l'on exclut les réductions de charges sociales, dorénavant financées *via* le fonds de financement des réductions de charges patronales. Les charges de bonification diminuent de 1,8 milliard grâce à la baisse des taux d'intérêt. Mais la baisse des subventions aux entreprises provient essentiellement du redéploiement de la politique de l'emploi.

Si l'on agrège les dépenses du budget de l'emploi et les dépenses du Fonds de financement des réductions de charges patronales, les dépenses en faveur de l'emploi augmentent de plus de 20 milliards (+ 12,5 %) : les baisses de charges financées par le Fonds augmentent de 22 milliards. Les dispositifs d'insertion des publics en difficulté, tels que les contrats initiative-emploi (CIE) ou les contrats emploi-solidarité (CES) diminuent notamment de presque 4 milliards ; s'y ajoutent la baisse des dépenses de préretraites (tableau 4). Le gouvernement justifie cette modification des priorités par l'amélioration de la conjoncture. On comprend mal pourquoi celle-ci justifierait de favoriser l'emploi de jeunes dans les administrations au détriment des préretraites ou de l'emploi des chômeurs de longue durée dans le secteur privé (CIE). La question est de savoir si l'ensemble des mesures mises en place (y compris les 35 heures) sera plus efficace à moyen terme que les mesures antérieures.

## La réduction des cotisations patronales

Le fonds de financement des réductions des charges patronales finance la ristourne dégressive en faveur des salaires inférieurs à 1,3 SMIC (ristourne Juppé) et son

### 4. Budgets de l'emploi et du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales

	LFI 1999 (MdF)	PLF 2000 (MdF)	Écart	En %
Total	162,1	182,3	20,2	12
Emplois-jeunes	13,8	21,3	7,5	55
Réductions de charges patronales <sup>(1)</sup>	42,7	64,5	21,8	51
Autres	105,5	96,4	- 9,1	- 8,6
dont :				
Insertion des publics en difficulté <sup>(2)</sup>	29,7	25,9	- 3,8	- 13
Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage (FNE, ...)	16,8	15,3	- 1,5	- 9

(1) Celles contenues en 2000 dans le fonds de réduction des charges patronales.

(2) Notamment CES, CEC, CIE.

Source : Projet de loi de finances pour 2000.

extension, les aides incitatives pour les entreprises ayant signé un accord 35 heures avant le 31/12/99 et l'aide forfaitaire de 4 000 F par entreprise et par salarié.

Dorénavant, l'allègement dégressif des cotisations sur les salaires est de 17 500 F par an au niveau du SMIC et s'annule à 1,8 SMIC. Cette réforme atténue fortement l'effet de « trappe à bas salaires » que comportait la ristourne déjà en place ; elle est plus favorable pour les bas salaires (le coût salarial est allégé de 7 900 F au niveau de 1,3 fois le SMIC) que pour les très bas (au niveau du SMIC, l'allègement supplémentaire n'est que de 2 500 F). Cette mesure est réservée aux entreprises qui ont signé un accord de réduction de la durée du travail à 35 heures. Aussi, le gouvernement anticipe-t-il un coût de 7,5 milliards en 2000 (pour un coût de 25 milliards en régime permanent) en plus du coût de la ristourne Juppé (39,5 milliards, désormais financée par l'affectation d'un même montant de la taxe sur les tabacs).

Pour faire jouer des effets de substitution sans affecter le solde public, la baisse des cotisations employeurs doit être compensée par une hausse des taxes frappant les autres facteurs de production des entreprises. Aussi, le gouvernement a-t-il choisi un financement reposant pour moitié sur la taxation des activités polluantes et pour moitié sur le capital. La Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) passerait ainsi de 2 à 3,2 milliards en 2000. Elle devrait monter en charge jusqu'à 12,5 milliards. Mais, cette montée en charge posera problème du fait de sa concentration sur certains secteurs (agriculture, certaines industries). La taxation du capital prend la forme d'une surtaxe de 3,3 % sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions de francs ; elle devrait rapporter 4,3 milliards de francs en 2000 et le triple à terme ; elle soulève toutefois deux questions : d'une part, elle accentue le défaut du système français de taxer davantage les fonds propres que les fonds empruntés : une taxation de l'EBE aurait été plus logique ; d'autre part, l'EBE ayant une assiette plus large, la réforme aurait pu aller plus nettement dans le sens d'un ripage de la taxation du travail vers une taxation plus neutre de l'ensemble de la valeur ajoutée. L'extension de la ristourne dégressive est donc entièrement financée par de nouvelles recettes.

L'incitation à la réduction de la durée du travail à 35 heures passe par une baisse de 4 000 F par an des cotisations employeurs, dont le coût *ex ante* en année pleine serait de 40 milliards. Le gouvernement prévoit un coût de 17,5 milliards en 2000 (soit environ 4 millions de salariés couverts), financé pour 7 milliards par la contribution de 10 % sur les heures supplémentaires des entreprises non passées à 35 heures, pour 5,6 milliards par les droits sur la consommation d'alcool et pour 4,3 milliards par l'État. Il s'agit pour l'essentiel de ressources transférées. Seuls 7 milliards correspondent à de nouvelles recettes (heures supplémentaires) ; encore sont-elles problématiques puisqu'elles ne proviendraient que des entreprises qui n'auraient pas réussi à signer un accord avec les syndicats, entreprises dont le nombre est difficile à évaluer.

Ces mesures de baisse de charges induiraient donc un creusement du déficit des administrations de plus de 11

milliards en 2000. A long terme, le financement des 40 milliards n'est pas programmé. Certes, si la réduction du temps de travail permettait de créer suffisamment d'emplois, les recettes de l'État et des organismes sociaux s'en trouveraient accrues et les dépenses de l'Unedic seraient réduites par la baisse du chômage, ce qui pourrait fournir les ressources nécessaires. Anticipant ces effets, le gouvernement voulait faire contribuer la Sécurité sociale et l'Unedic à hauteur de 13 milliards. Il a dû y renoncer devant l'hostilité des partenaires sociaux qui estiment que les cotisations sociales doivent servir à payer des prestations et non des subventions. Le problème institutionnel n'est donc pas réglé.

### Plus de rentrées fiscales, moins d'impôts

En 2000, les recettes fiscales augmenteraient de 3,2 %, soit près de 50 milliards (tableau 5). A législation constante, la hausse aurait été de 5,2 % (79 milliards). Le budget 2000 contient donc des mesures d'allègement fiscal d'environ 31 milliards. Pour l'essentiel (tableau 6), il s'agit du début de suppression progressive du droit de bail (3 milliards), de la diminution de l'impôt sur les sociétés (8,5 milliards en net), de la baisse de la TVA sur les travaux dans les logements (20 milliards) et de diverses mesures de simplification (pour 1 milliard) ; il faut en retrancher les augmentations de TIPP (2,7 milliards). Si l'on y ajoute les baisses de fiscalité locale compensées par l'État, c'est-à-dire la diminution des droits de mutation (4,6 milliards) et la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle engagée en 1999 (2 milliards), les réductions d'impôts peuvent être évaluées à près de 37 milliards en 2000.

Le gouvernement ne s'est pas lancé dans une grande réforme fiscale. Il procède par une suite de réformes graduelles dont la logique n'est pas toujours évidente. La LFI 1999 avait été marquée par le plafonnement du quotient familial, la réforme de la taxe professionnelle, la baisse des droits de mutation et une baisse de la TVA sur les abonnements au gaz et à l'électricité. La LFI 2000 s'inscrit dans cette ligne, en réduisant le droit de bail et la TVA sur les travaux dans l'habitation des ménages, et en poursuivant la baisse des droits de mutation et de la taxe professionnelle.

L'**impôt sur le revenu** (IR) ne fait l'objet que de mesures marginales. Son produit progresse de 4,2 %. La croissance des recettes de l'IR à législation constante (4,3 %) est supérieure à celle du revenu des ménages (3,2 % en 1999), du fait de l'indexation des tranches du barème sur la seule inflation (et non sur le revenu moyen des ménages).

La **contribution représentative du droit de bail** est assise sur les loyers (au taux de 2,5 %), prélevée sur les locataires par les propriétaires et reversée à l'État dans le cadre de l'IR (ou de l'IS pour les propriétaires institutionnels) <sup>(4)</sup>. La LFI 2000 prévoit sa suppression

(4) La contribution représentative du droit de bail (CRDB) a été introduite en 1999 en remplacement du droit de bail. La différence entre la CRDB et le droit de bail est la périodicité du prélèvement. La CRDB est acquittée par le propriétaire dans le cadre de l'IR et non plus sur les loyers perçus de septembre à septembre.

progressive. Les ménages (et les petits entrepreneurs dans le cadre de la location de fonds de commerce) dont les loyers n'excèdent pas 30 000 F annuellement (soit 80 % des locataires) en seront exonérés à partir de janvier 2000. La baisse d'impôt serait de 3 milliards en 2000. Les autres ménages ne bénéficieront de cette exonération qu'à partir de 2001 (pour un coût supplémentaire de 4 milliards).

Les diminutions d'impôts dont bénéficient les entreprises résultent de dispositions prises en 1997 et 1999. En effet, la **contribution additionnelle temporaire sur les bénéfiques**, instaurée en 1997 pour adapter le niveau du déficit public aux exigences des critères de Maastricht, est supprimée comme promis, ce qui représente une perte de ressources fiscales de 12,4 milliards. Par ailleurs, les entreprises vont bénéficier de la deuxième année d'application de la réforme de la taxe professionnelle, initiée en 1999, dont l'objectif est de supprimer en cinq ans la part salariale de l'assiette de la **taxe professionnelle** (TP). Cette suppression est obtenue par un abattement de l'assiette salariale, dont le montant croît chaque année, passant ainsi de 100 000 F en 1999 à 300 000 F en 2000. Le gain net pour les entreprises serait de 2 milliards (compte tenu en particulier du relèvement de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée). Avant la réforme, l'assiette de la TP était déjà favorable à l'emploi puisqu'elle reposait moins sur les salaires, et plus sur le capital, que la part respective de leur rémunération dans la valeur ajoutée. La réforme accentue cet avantage relatif des emplois. L'impact de la TP sur le coût du travail est de l'ordre de 2 % ; aussi, compte tenu de la durée de mise en œuvre de la réforme, la diminution du coût du travail induite n'est-elle que de 0,4 % l'an.

Ces gains pour les entreprises sont réduits par la limitation de l'exonération dont bénéficient les dividendes qui transitent entre une filiale et sa société-mère, qui devrait rapporter 4,6 milliards. L'objectif de cette mesure, qui place la France au maximum permis par les dispositions européennes, est de frapper les investissements qui n'auraient comme objectif que l'optimisation financière et fiscale au détriment de l'emploi <sup>(5)</sup>. Mais cette mesure ne distingue pas les divers types d'investissements. Dans la situation actuelle de compétition fiscale (entre États) et d'optimisation fiscale (de la part des entreprises), elle pourrait inciter à une accentuation de la délocalisation hors de France, non pas des filiales mais des têtes de groupes. La question de l'harmonisation fiscale en Europe reste pendante...

La **baisse de la TVA sur les travaux dans les logements** est présentée comme la mesure phare de la LFI 2000. Son coût est estimé à 20,6 milliards <sup>(6)</sup>. L'application du taux réduit de TVA s'accompagne de la suppression de la

(5) La directive européenne mère-filiale du 23 juillet 1990 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992 prévoit la suppression de toute retenue à la source sur les dividendes qu'une filiale distribue à sa société mère dans un autre état membre. Cependant, les États membres ont une marge de manœuvre pour fixer le montant des charges (plafond de 5 % des bénéfices distribués par la filiale) afférentes aux profits distribués de la filiale, qui ne sont pas déductibles du bénéfice imposable des sociétés mères.

(6) 17,6 milliards de baisse de recettes auxquels il faut ajouter 3 milliards de remboursements de TVA sur les produits bénéficiant du taux réduit.

réduction d'impôt pour grosses réparations, de la réduction du crédit d'impôt pour les travaux d'entretien, ramené de 20 à 5 %, et de la création d'un nouveau crédit d'impôt de 15 % pour les gros équipements qui ne bénéficieront pas de la baisse des taux. En 2000, ces nouvelles mesures ne minorent le coût de la réforme que de 0,9 milliard : l'impôt sur le revenu payé en 2000 porte sur le revenu 1999, or les mesures ne sont entrées en vigueur qu'à partir du 15 septembre 1999... En année pleine, ces réaménagements diminueront le coût de la réforme de près de 4 milliards.

Cette baisse ne s'inscrit pas dans un plan d'ensemble de réforme de la TVA. Rien ne justifie *a priori* que ce type de dépenses bénéficie du taux réduit, plutôt que les services aux personnes, les réparations, les blanchisseries, etc. L'objectif est de favoriser un secteur intensif en main d'œuvre et de réduire le travail au noir. Son efficacité dépendra du degré de répercussion de la baisse de la TVA sur les prix et de l'élasticité de la demande de travaux aux prix. Selon une variante du modèle Mosaïque reposant sur un ensemble d'hypothèses relativement favorables, cette mesure permettrait de créer près de 30 000 emplois <sup>(7)</sup>. Il est vraisemblable que les créations d'emplois soient moindres, dans la mesure où cette baisse de TVA intervient dans une période où l'activité du bâtiment est particulièrement élevée, ce qui met des contraintes au développement de l'offre et pourrait se traduire par des effets d'aubaine importants. La réduction de la TVA sur les travaux profite essentiellement aux ménages situés dans les déciles supérieurs de revenus, car ce sont eux qui effectuent principalement ce genre de dépenses <sup>(8)</sup>. On peut donc se demander si ces 20,8 milliards n'auraient pas été mieux employés autrement.

Conformément à l'orientation engagée dans la LFI 1999, la LFI 2000 poursuit le rattrapage progressif de la taxation du **gazole** par rapport à celle des autres carburants. Ainsi, les taux de la TIPP sur le gazole augmentent de 7 centimes par litre en plus de la hausse normale correspondant à l'inflation prévue (soit un gain de 2,7 milliards, TVA comprise). Enfin, le gouvernement poursuit le nettoyage fiscal en supprimant de multiples droits de timbre et taxes qui alourdisaient le système sans grand rendement (1,6 milliard).

A part la disposition relative à la TVA, l'ensemble des mesures prises correspondent à une rationalisation du système fiscal se soldant par des réductions d'impôts. Mais elles ne s'inscrivent guère dans une optique d'utilisation active de l'impôt à des fins de politique économique.

Le gouvernement a annoncé que la LFI 2001 comporterait des mesures de réforme de la fiscalité directe. Si effectivement une vingtaine de milliards sont disponibles, le gouvernement aura le choix entre quatre réformes. La baisse des taux marginaux de l'impôt sur le

revenu, censée favoriser le travail et l'épargne, aurait le défaut de ne bénéficier qu'aux plus riches. Un abattement sur les salaires soumis à la CSG profiterait à tous les salariés, mais le gain pour chacun serait faible et le système en serait de nouveau compliqué. Une nouvelle réduction de la taxe d'habitation pour les ménages à bas revenus pourrait être plus précisément ciblée, mais c'est aussi une source de complication, d'autant plus qu'il faudrait éviter d'introduire de nouveaux effets de seuil et d'accroître le taux marginal d'imposition de certaines populations. Enfin, une réforme du RMI fournissant une allocation aux travailleurs à très bas salaires (inférieurs au SMIC) permettrait de rendre rentable la reprise d'un travail à mi-temps, mais ce serait encore une nouvelle complication du système, une hausse des dépenses et non une baisse de la fiscalité. Le débat est ouvert...

### 5. Décomposition de l'évolution des recettes du budget général

En milliards de francs

	Recettes 1999	Evolution spontanée	Effets des mesures antérieure- s	Aménage- ment de la législation Budget 2000	Recettes 2000
IR	320	13,7 <sup>(1)</sup>	0,3	- 0,6	333,4
IS net	214,4	16,3	1,5	- 8,5	223,7
Droit de bail	10,5	—	—	- 3	7,5
Autres impôts directs	138,2	6	0,5	—	144,7
TVA nette	666	33,5	—	- 20,5	679
TIPP	162	2,6	0,1	2,5 <sup>(2)</sup>	167,2
Autres taxes indirectes	146	6,1	- 0,8	- 0,4	150,8
Remboursements	116,3	- 1,1	0,4	0,3	115,9
Total impôts nets	1541	79,3	1,2	- 30,8	1591

(1) Y compris indexation.

(2) Hors TVA.

Source : Projet de loi de finances pour 2000.

### Finances sociales : une certaine rigueur

Le gouvernement veille à encadrer rigoureusement l'évolution des dépenses sociales. Les prestations du Régime général n'augmenteraient que 2,7 % en 2000, soit 1 point (ou 10,6 milliards) de moins que le PIB potentiel nominal (3,7 %). Le surcroît de croissance fournit des recettes satisfaisantes aux caisses (les cotisations, la CSG et les ressources fiscales affectées progressent *ex ante* de 4,5 %), mais le gouvernement a choisi de les utiliser pour réduire le déficit public plutôt que de procéder à des revalorisations plus généreuses.

En ce qui concerne la **famille**, les prestations ne sont revalorisées que de 0,5 % (pour une hausse des prix prévue de 0,9 %) sous le prétexte que la hausse de 0,7 % en 1999 incorporait une prévision de hausse des prix de 1,2 % (qui ne fut que de 0,5 %). Par contre, les jeunes pourront désormais être considérés à la charge de leur famille jusqu'à 21 ans (au lieu de 20 ans) pour l'allocation logement et le complément familial : cette mesure a un coût de 550 millions. Au total, les prestations familiales ne progressent que de 2,5 %.

(7) Répercussion intégrale de la baisse du taux de TVA sur les prix, élasticité de la demande au prix estimée à 0,74 et offre parfaitement élastique. Voir *Rapport de l'OFCE* : « Les effets économiques des baisses ciblées de TVA sur les travaux dans l'habitat ancien » juin 1999

(8) Comme le montre la note de la Direction de la Prévision (29 janvier 1999) sur l'impact redistributif des baisses ciblées des taux de TVA.

## 6. Principales mesures de la loi de finances 2000

En milliards de francs

	Ménages	Entreprises	Total
Droit de bail (2000)	- 3		- 3
TVA	- 20,8		- 20,8
dont :			
Taux réduit domicile (2000)	- 0,1		
Taux réduit bâtiment (2000)	- 17,6		
Remboursement de crédit TVA (2000)	- 3		
Suppression et modification de crédits d'impôts (15/09/99)	0,9		
Mesures LFI 99 ayant un effet du 1/01/99 au 15/09	- 1		
<b>TIPP (y compris TVA)</b>	<b>1</b>	<b>1,7</b>	<b>2,7</b>
IS		- 8,5	- 8,5
dont :			
Limitation exonération dividendes (2000)		4,2	
Suppression IFA petites entreprises (2000)		- 0,3	
Suppression des 10 % de surtaxe (1999)		- 12,4	
Divers (2000)	- 0,8	- 0,1	- 0,9
dont :			
Régime simplifié micro-foncier	- 0,5		
Timbres uniques	- 0,2		
Autres (taxe bijoux, audiovisuel etc.)	- 0,1		
Mutation fonds de commerce		- 0,7	
Exonération création d'entreprises		- 0,2	
Taxe débits de boisson		- 0,04	
Taxe installations nucléaires		+ 0,8	
Sous-total			- 30,5
Diminution des droits de mutation	- 4,6		- 4,6
Taxe professionnelle		- 2	- 2
<b>Total</b>	<b>- 28,2</b>	<b>- 8,9</b>	<b>- 37,1</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2000.

De même, les pensions **vieillesse** du régime général ne sont augmentées que de 0,5 %. Là aussi est programmée une baisse de pouvoir d'achat de 0,4 % pour compenser une hausse inintentionnelle de 0,7 % en 1999. Les dépenses du Régime général augmenteraient de 2,7 %. L'excédent du régime passerait de 4,4 à 7,3 milliards. Le fonds de réserve des retraites, créé en 1999, a été alimenté par 2 milliards provenant d'un excédent de la Contribution sociale de solidarité des sociétés. En 2000, 18 milliards supplémentaires y seraient affectés : 13 milliards provenant des excédents de la Sécurité sociale, 2 milliards provenant des Caisses d'épargne et 3 milliards provenant de la Caisse des dépôts et consignations. L'intérêt de l'opération est de ne pas faire apparaître un excédent du Régime général de l'ordre de 12 milliards, qui pourrait justifier des hausses de prestations ou des réductions de cotisations. Si on considère que l'équité intergénérationnelle implique une augmentation dès aujourd'hui des cotisations de retraites, il est logique d'accumuler les excédents du Régime général. Par contre, financer un fonds de réserves par d'autres ressources, provenant par exemple des Caisses d'épargne, équivaut à les affecter à la réduction du déficit public.

Les dépenses de **santé** ont progressé de 4,0 % en 1998 alors que l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) avait été fixé à 2,3 %, soit un très bas niveau. Malgré cette dérive de 10 milliards les dépenses sont restées stables en proportion du PIB. En 1999, l'objectif était de 2,6 % ; la hausse des dépenses de santé

aura été proche de 3,1 %, ce qui représente là encore une quasi-stabilité par rapport au PIB en valeur. Enfin, l'ONDAM pour 2000 a été fixé à 2,5 % ; ceci nécessiterait une inflexion de la tendance des dépenses de l'ordre de 1 %, inflexion qui n'est pas acquise. Selon la prévision gouvernementale, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) passerait d'un déficit de 12 milliards en 1999 à un déficit de 5 milliards en 2000 ; le déficit resterait à 10 milliards si l'inflexion souhaitée n'était pas obtenue.

## 7. Bilan du compte du Régime général en 2000

	Taux de croissance	Impulsion en MdF
<b>Prestations</b>	<b>2,7</b>	<b>- 10,6</b>
Famille	2,5	- 2,0
Vieillesse	2,9	- 2,7
Maladie	2,8	- 5,0
Accident du travail	1,5	- 0,9
<b>Recettes</b>		<b>5,7</b>
Evolution spontanée	4,5	9,2
Transferts		- 3,5
<b>Solde</b>		<b>14,6</b>
CMU		1,0

Source : Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000.

La grande avancée sociale de l'année 2000 sera la mise en place de la **Couverture maladie universelle**. Celle-ci comporte deux volets. L'accès au régime général de tous les résidents étend la couverture de base à environ 150 000 personnes (soit un coût supplémentaire très faible de l'ordre de 0,2 % pour la CNAM). Par contre, il entraîne des économies de cotisations pour le Fonds de solidarité vieillesse, les caisses d'allocations familiales et les départements (qui finançaient l'aide médicale gratuite) au détriment de la CNAM. Ces transferts sont compensés en affectant à la CNAM une part plus importante des droits sur le tabac et l'alcool, et du produit de la taxation des revenus du capital. L'accès à la protection supplémentaire étend le dispositif à 6 millions de personnes avec un coût anticipé de 9 milliards de francs, pris en charge pour 2 milliards par une contribution à la charge des organismes de protection complémentaire (1,75 % de leur chiffre d'affaire, soit 2 milliards) et pour 7 milliards à la charge de l'État. Au total, les dépenses supplémentaires devraient être de l'ordre de 3,6 milliards (soit 0,6 milliard à la charge de la CNAM, 2 milliards à celle des organismes de protection complémentaire et 1 milliard de dépenses nettes pour l'État).

Ce dispositif généreux étend de façon importante la protection sociale des plus démunis. Il pose cependant trois questions. En réduisant la contrainte financière sur les plus démunis, il devrait se traduire par une certaine hausse de leurs dépenses médicales qui devrait contribuer à la hausse des dépenses d'assurance-maladie : il aurait donc été cohérent de fixer un ONDAM plus élevé cette année. Il introduit les organismes d'assurances privées dans un service public. Enfin, il pose la question de la coexistence et des missions respectives du Régime général et des mutuelles : pourquoi ne pas élargir les remboursements du Régime général plutôt que de développer la protection complémentaire ? Il n'est guère logique que les moins remboursés soient les salariés à bas salaires de certaines

branches (qui n'ont que le régime général) alors que les exclus et les salariés des branches prospères ont une protection complémentaire.

### La fin du paritarisme ?

Devant la réticence des partenaires sociaux, le gouvernement a renoncé à faire financer directement la réduction de la durée du travail par la Sécurité sociale et l'Unedic. Cet épisode suscite quatre réflexions. On comprend mal la position des syndicats de salariés favorables à la réduction de la durée du travail, mais qui se refusent à la financer. Le gouvernement a compliqué à l'excès la réforme en prévoyant une baisse forfaitaire des cotisations au lieu de prévoir une baisse des taux de cotisation : il aurait pu décider que les entreprises passant à 35 heures bénéficient d'une réduction de 4 points de leur taux de cotisation, de sorte que l'aide serait apparue comme une avance sur la réduction structurelle des taux de cotisation ; la formule choisie par le gouvernement était inacceptable pour les partenaires sociaux puisqu'elle aboutissait à ce que, de façon permanente, la Sécurité sociale et l'Unedic financent non seulement des prestations mais aussi des subventions à l'emploi. Si la croissance économique continue à être vigoureuse et si, effectivement des emplois sont créés par les 35 heures, la question de l'emploi des excédents de la Sécurité sociale et de l'Unedic se posera. Reste que le pilotage de la politique économique en ce qui concerne les cotisations sociales est inextricable, compte tenu de l'incapacité des différents syndicats salariés, du patronat et du gouvernement à s'entendre sur une stratégie.

Le début de l'année 2000 pourrait être marqué par la fin du paritarisme en raison du départ du MEDEF des organismes de gestion du Régime général de la Sécurité sociale. Le paritarisme aura été affaibli par la pratique du gouvernement de ne guère tenir compte des points de vue des partenaires sociaux dans les prises de décisions concernant la Sécurité sociale, par exemple dans la mise sous conditions de ressources des allocations familiales ou dans les décisions de financement des 35 heures. Le fait que le financement de la Sécurité sociale soit maintenant voté par le Parlement limite encore le rôle des partenaires sociaux. Mais surtout, l'influence au sein du MEDEF de la Fédération française des sociétés d'assurance qui se pose en concurrent direct de la Sécurité sociale, conduisait à un conflit direct d'intérêts. Le nouvel axe libéral du patronat, son refus de toute hausse de cotisations conduisait soit au blocage, soit à la baisse des prestations comme ce fût le cas dans les régimes complémentaires et à l'Unedic. Le paritarisme aboutissait souvent à obscurcir le choix des salariés quant au degré souhaitable d'assurance sociale, par des considérations liées aux conflits avec le patronat sur le partage de la valeur ajoutée des entreprises.

Le système de protection sociale est maintenant soumis à deux périls, d'ailleurs liés. Le premier serait sa reconstruction souhaitée par le patronat sur la base d'accords d'entreprises ou de branches. Ceci ferait disparaître les solidarités nationales et creuserait les disparités entre salariés selon le secteur où ils travaillent : les salariés bien payés des entreprises prospères seraient

gagnants (du moins à court terme, car la situation des entreprises fluctue). Le deuxième serait dans l'étatisation de la Sécurité sociale. Une cogestion du système entre l'État et les syndicats pourrait être une voie de sortie dans la mesure où ceux-ci prendraient leur responsabilité.

### Un léger effet expansionniste

Les évolutions combinées des budgets de l'État et de la Sécurité sociale sont globalement pratiquement neutres à l'égard de la croissance. Relativement à une situation de référence où les dépenses et les recettes progresseraient comme le PIB potentiel, les mesures délibérées induisent une baisse des dépenses primaires de 38 milliards et une baisse des recettes de l'État et de la Sécurité sociale de 46 milliards. Compte tenu des ressources fiscales supplémentaires induites par la forte croissance (31 milliards) et des économies de charges d'intérêt (de l'ordre de 11 milliards), cette impulsion budgétaire de 8 milliards est compatible avec une baisse de l'ordre de 34 milliards du déficit public.

L'ensemble de ces mesures aurait un léger impact expansionniste de 0,1 % du PIB en 2000. Ceci provient du fait que la politique économique engendre directement la création d'emplois-jeunes (notre variante ne tient pas compte des emplois éventuellement créés du fait de la réduction de la durée du travail) et qu'elle induit une certaine baisse des prix, du fait de la baisse de la TVA. Il en résulte une nette baisse du taux d'épargne, qui compense les mesures restrictives prises du côté de prestations sociales. La politique budgétaire ne sera donc pas un moteur de l'activité, dont le dynamisme proviendra surtout des entreprises.

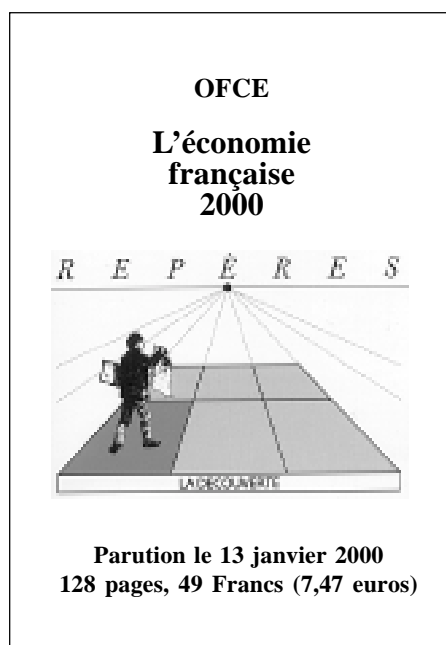
#### 8. Impact macroéconomique des mesures budgétaires de 2000 (État et Sécurité sociale)

Ecart relatif (en %)	2000	2001
PIB	+ 0,11	+ 0,15
Consommation des ménages	+ 0,31	+ 0,30
Investissement des entreprises	+ 0,17	+ 0,42
Prix à la consommation	- 0,20	- 0,37
Emploi (en milliers)	58	88

Source : OFCE, modèle MOSAIQUE.

La politique modérément expansionniste malgré le dynamisme de la croissance (officiellement prévue à 2,8 % en 2000), se justifie par la persistance d'un taux de chômage élevé. La politique gouvernementale se refuse à mettre en péril le dynamisme de la croissance pour accélérer la réduction du déficit public. Cependant, il a choisi de baser le budget sur une prévision de croissance relativement basse (2,8 % en 2000 alors que l'OFCE prévoit une croissance de 3,5 %). Si la croissance est plus élevée, comme semble le confirmer la reprise vigoureuse du second semestre 1999, le surcroît de rentrées fiscales permettra une amélioration encore plus nette du solde public, dont le déficit pourrait être limité à 1,2 ou 1,3 point de PIB en 2000.

Gaël DUPONT, Réjane HUGOUNENQ et Henri STERDYNIAK



En France, la croissance économique en 1999 a été modérée, plus faible en moyenne annuelle que celle de 1998. Un ralentissement s'était en effet manifesté en début d'année, conséquence de l'effet dépressif mondial de la crise des pays émergents. La reprise est néanmoins bien présente depuis le milieu de 1999, à un rythme rapide, dynamisme de la demande intérieure de consommation et d'investissement et regain des marchés extérieurs se combinant.

Dans quelle mesure cette reprise peut-elle être durable et même s'amplifier ? Le redémarrage récent laisse-t-il augurer le retour à une forte croissance, rompant avec l'atonie française et européenne des années 1990 ?

Les changements structurels en cours, liés aux innovations technologiques y concourent. De plus, la politique économique européenne pourrait cesser d'être restrictive ; l'Europe s'était en effet fixé une contrainte forte et coûteuse dans la phase de préparation à l'Union monétaire. L'an I de l'euro, en 1999, apporte un changement majeur et les premières années 2000 peuvent être celles de la disparition de cette contrainte, c'est-à-dire de politiques économiques plus accommodantes, tournées prioritairement vers le soutien à la croissance et le retour au plein emploi.

L'analyse du présent de l'économie française, par l'éclairage qu'elle apporte sur les comportements des agents privés et publics, est un élément de la réponse aux questions sur la dynamique en cours. Cet ouvrage, dans une première partie, analyse l'économie française dans toutes ses composantes, en situant l'année 1999 dans les évolutions de longue période. La seconde partie propose des analyses plus approfondies de certains thèmes, qui constituent des aspects majeurs des débats actuels, ou font le point sur des méthodes (le budget européen, la réduction du temps de travail, les dépenses de santé, les retraites, le nouveau système de comptabilité nationale en France). Enfin, chronologie et base de données viennent compléter les commentaires.

---

**L'OFCE vous adresse ses meilleurs vœux pour l'année 2000.**