

LETTRE DE L'OFCE

Observations et diagnostics
économiques



N° 201 — Lundi 18 décembre 2000

LES BUDGETS DE L'ÉTAT ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 2001

Depuis 1998, le gouvernement bénéficie d'une croissance dynamique, supérieure à la croissance potentielle. Le déficit de l'ensemble des administrations publiques s'est fortement contracté en 1999 (passant de 2,7 % du PIB en 1998 à 1,8 %) du fait des fortes rentrées fiscales. En 2001, le déficit doit atteindre 1,0 % du PIB. Le solde primaire, positif depuis 1997, atteindrait 2,2 % du PIB en 2001, permettant la poursuite de la réduction du ratio de dette sur PIB entamée en 1999. La dette s'établirait à 57,2 % du PIB en fin d'année 2001, soit une diminution de 2,5 points en trois ans.

En 2001, comme en 2000, le dynamisme des recettes fiscales permet au gouvernement de baisser de prélèvements obligatoires (PO) sans remettre en cause la réduction du déficit. Le déficit de l'ensemble des administrations publiques (Apu) ne se réduit que de 0,4 point de PIB sur un total de recettes fiscales supplémentaires représentant 1,6 % du PIB (tableau 1). Malgré la baisse des prélèvements, la politique budgétaire est peu expansionniste du fait de la pression maintenue sur les dépenses publiques.

Les dépenses des administrations augmenteraient de 1,8 % en volume en 2001, et celles de l'État de 0,3 % après une stabilisation en 2000. La progression des dépenses de santé ralentirait à + 2,6 % en volume en 2001 après + 3,3 % en 2000. A l'inverse, les transferts sociaux accéléreraient (+ 3 % après + 2 % en 2000), essentiellement du fait de la revalorisation des prestations famille et vieillesse, destinée à compenser la sous-estimation de l'inflation de l'année 2000 dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000.

En 2001, le besoin de financement de l'État, au sens de la comptabilité nationale, atteindrait 1,95 % du PIB. Compte tenu

de l'excédent prévu des autres administrations centrales (+ 0,1 % du PIB), des collectivités locales (+ 0,5 % du PIB) et des administrations de Sécurité sociale (+ 0,35 % du PIB), le déficit de l'ensemble des administrations publiques serait limité à 1 % en 2001. Du fait des transferts financiers entre administrations, les soldes par sous secteur ont cependant peu de sens (*cf.* annexe).

Deux lois de finances rectificatives

Le collectif d'automne prévoit pour 2000 un déficit de l'État de 209,5 milliards, soit 5,8 milliards de moins que le déficit prévu en loi de finances initiale. Sans les réductions de prélèvements décidées en cours d'année, les recettes fiscales auraient été supérieures de 92 milliards aux recettes initialement prévues. Cette «cagnotte» a été utilisée principalement (67 milliards¹) pour réduire les impôts (TVA, impôt sur le revenu, taxe d'habitation, vignette, fiscalité pétrolière) et les cotisations sociales. Les dépenses excèdent de 7 milliards celles prévues en septembre 1999. Le gouvernement a renoncé à des recettes non fiscales (-18 milliards) étant donné la bonne situation financière. Au total, le solde ne s'améliore que de 6 milliards, bénéficiant de la réduction des prélèvements en faveur de l'Union européenne (4 milliards) par rapport à ce qui était prévu, et de l'amélioration du solde des comptes spéciaux (2 milliards).

Les ouvertures de crédits portent sur 29 milliards. 11 milliards avaient déjà été programmés au printemps pour faire face aux intempéries et à la marée noire et pour répondre aux revendications des personnels de l'Éducation nationale. Comme en 2000, le collectif de novembre finance une partie de la majoration de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS, 1,7 milliard). Les économies portent sur 22 milliards. Comme en 2000, les crédits de l'emploi et les dépenses militaires en capital sont inférieurs à ce qui était prévu (respectivement de 4,6 et de 3,9 milliards).

Le déficit de l'État se réduit

Le budget de l'État annoncé par le gouvernement respecte les engagements du programme pluriannuel de finances publiques : les dépenses doivent augmenter de 0,3 % en

1. Affectation des surplus de recettes des Apu en 2001

En points de PIB	1999	2000	Variation	2001	Variation
PO	45,7	45,2	0,5	44,7	0,5
Mesures			1,1		0,7
SpontanØ			0,6		0,2
DØpenses	53,9	53,0	0,9	52,1	0,9
DØficit	1,8	1,4	0,4	1,0 ¹	0,4

1. Hors licences UMTS.
Source : MINEFI.

1. Y compris les 4 milliards versés à l'Accoss, pour financer les réductions de cotisations sociales plus fortes que prévu.

volume (tableau 3). Compte tenu du collectif budgétaire, le gouvernement bénéficie d'une marge de manœuvre d'une dizaine de milliards de francs pour respecter cet objectif.

2. Équilibre du budget de l'État

En milliards de francs	LFI 2000	PLF 2001
Ressources du budget général ¹	1446,5	1510,1
Dépenses du budget général	1664,9	1705,3
Solde du budget général	218,3	195,2
Solde des comptes d'affectation spéciale	3,0	9,2
Solde de l'état ²	215,3	186,0
Charge nette de la dette	234,7	239,7
Solde primaire	+ 19,4	+ 53,7

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

2. Hors budgets annexes.

Source : MINEFI.

Malgré les baisses d'impôts (*cf. infra*), l'augmentation des recettes nettes du budget général (+ 63,6 milliards) est plus forte que l'augmentation des dépenses (+ 40,5 milliards), ce qui permet de réduire le déficit du budget général de 23,2 milliards en 2001 par rapport à la loi de finances initiale pour 2000. Notons qu'à « structure constante », les dépenses n'augmentent que de 25 milliards : 5 milliards de dépenses nouvelles ne sont que la conséquence de l'intégration dans la budget de dépenses auparavant décrites dans d'autres documents budgétaires ou prises en charge par d'autres administrations ; la compensation budgétaire de la suppression de la vignette (12,5 milliards) et de la part régionale de la taxe d'habitation (6 milliards) ne constitue pas une dépense nouvelle au sens économique mais bien des prélèvements obligatoires plus faibles ; à l'inverse, la suppression des dépenses en faveur du fonds de financement des réductions de cotisations patronales (Forec), assortie de nouvelles affectations d'impôts à ce fonds, constitue une baisse artificielle des dépenses (- 8 milliards).

Le déficit de l'État se réduit de 29,1 milliards, du fait de la forte augmentation de l'excédent des comptes spéciaux du Trésor (+ 6 milliards).

Les dépenses de l'État sont contenues

Comme à l'accoutumée, les dépenses d'investissement (et dans une moindre mesure les dépenses militaires) font les frais de la rigueur budgétaire. La remontée des taux d'intérêt pèse sur les **charges nettes de la dette**, qui augmentent de 5 milliards et représentent 14,1 % des dépenses du budget général. Le taux d'intérêt apparent s'établit à 5,8 % du PIB. La hausse des dépenses primaires prévue par le gouvernement se limite à 0,2 % en volume².

L'augmentation des moyens des services représente à elle seule la moitié des 25 milliards de dépenses supplémentaires prévues. En 2001, les **dépenses de personnels** (civils et militaires) augmentent de 8,5 milliards à structure constante (+ 1,3 %), dont 5,5 pour les seules pensions. En 2001, les rémunérations et charges sociales représentent 28,5 % des dépenses nettes du budget général (soit 486 milliards) et les pensions, 11,6 % (198 milliards). Entre 1997 et 2000, les emplois civils ont stagné. En 2001, 11 337 emplois civils sont créés (+ 0,6 %), en plus du remplacement de 60000

fonctionnaires prenant leur retraite. Le nombre d'emplois militaires augmente de 5000 (+ 1,2 %), dans le cadre de la professionnalisation des armées, parallèlement à la diminution de 34 573 du nombre d'appelés et de volontaires. Le gouvernement a annoncé une revalorisation des salaires de 0,5 % en décembre 2000. Compte tenu de l'effet de carrière (estimé à 2 %), le pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires en activité augmenterait de 1,3 % environ.

Les **dépenses civiles en capital** baissent de 3,5 % (- 2,9 milliards). Les crédits de paiement en faveur des équipements collectifs baissent de 1,3 milliard. Les dépenses militaires en capital augmentent de 0,6 %. En valeur, les crédits militaires en capital restent inférieurs aux crédits ouverts en loi de finances pour 1999. Les investissements publics comprennent également les **dotations en capital** des entreprises publiques qui sont inscrites sur le compte d'affectation spéciale des produits de cession d'actifs publics. Ces dotations atteindront 26,5 milliards en 2001, soit une augmentation de 57 %. Elles seront financées par des cessions de titres ; le gouvernement n'a pas précisé lesquels. Si l'on prend en compte ces dotations en capital dans l'agrégat de dépenses de l'État, celles-ci augmentent de 2,1 %, soit 0,9 % en volume contre 0,3 % pour le seul budget général. Il est vrai que, par leur nature, ces dépenses fluctuent fortement.

3. Évolution des dépenses de l'État par catégorie

	En % des dépenses totales	PLF 2001	Taux de croissance ¹	Variation en milliards ¹
Dette publique et garanties	14,2	242,9	2,0	4,7
dont dette publique nette	14,1	239,7	2,1	5,0
Budgets civils	71,4	1217,7	1,6	18,4
Pouvoirs publics	0,3	4,9	3,4	0,2
Moyens des services	37,9	646,0	2,0	12,6
Interventions publiques	28,6	487,6	1,8	8,5
Dépenses en capital	4,6	79,3	3,5	2,9
Budget militaire	14,4	244,7	0,8	1,9
Dépenses ordinaires y compris pensions	9,5	161,3	0,9	1,4
Dépenses militaires en capital	4,9	83,4	0,6	0,5
Total budget général	100,0	1705,3	1,5	25,0

1. À structure constante.

Source : PLF 2001.

Officiellement, les priorités du gouvernement concernent l'éducation nationale, la sécurité, la justice et l'environnement. Ces deux derniers ministères ont de petits budgets. Les postes seront essentiellement créés dans l'éducation nationale (6601) et la justice (1549).

L'**Éducation nationale** est le plus doté des ministères : son budget atteint 388 milliards en 2001 (soit 23 % de l'ensemble des dépenses), en augmentation de 2,7 %. Ce ministère reçoit 10 milliards de crédits supplémentaires en 2001, soit 40 % du total des augmentations. Les dépenses de personnel représentent 89 % de ce budget et constituent l'essentiel des augmentations de crédit.

Le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité atteint 209 milliards de francs en 2001, en hausse de 1,1 % à structure constante. Après une forte hausse depuis trois ans, les crédits de l'**emploi** baissent de 2 % en 2001, conséquence de la baisse

2. Dans la suite, on décrit l'évolution des différents agrégats en terme nominal (sauf précision contraire).

du chômage. Certains dispositifs, tels que les contrats initiative-emploi, les contrats emploi-solidarité ou les dispositifs de préretraites, voient leurs crédits diminuer du fait de la réduction des effectifs. Le gouvernement poursuit sa politique de créations d'emplois-jeunes. Le 31 juillet 2000, 207 000 postes étaient pourvus. Le dispositif arrive à maturité : la dotation budgétaire augmente de 670 millions (+ 3 %) et atteint 22 milliards. Les exonérations de charges prennent une place de plus en plus importante du fait de l'augmentation des accords de réduction du temps de travail qui conditionnent les ristournes mises en place en 2000. A partir de 2001, le financement de ces baisses de charges est totalement déconnecté du budget de l'État : le fonds de financement des réductions de cotisations patronales est dorénavant entièrement financé par l'affectation de taxes. Cela ne change rien sur le plan économique, mais, sur le plan comptable, cela évite que la montée en puissance induise une forte croissance des dépenses de l'État.

4. Budgets des principaux ministères

	PLF 2001 milliards	Taux de croissance ¹	cart en milliards ¹
ducation nationale	388	2,7	10,3
Charges communes	336	1,6	5,4
Dfense	245	0,8	1,9
Emploi et solidaritØ	209	0,5	1,1
Emploi	112	2,0	2,4
SolidaritØsantØ	95	3,0	2,6
Ville	2	70,0	1,0
quipement, transport et logement	140	0,0	0,1
conomie, finances et industrie	93	1,4	1,3
IntØrieur et dØcentralisation	59	4,4	2,5
Budget civil de recherche et de dØveloppement	56	2,2	1,2
Total budget gØnØral ²	1705	1,5	25,0

1. À structure constante.

2. Dépenses nettes des remboursements, des dégrèvements et des recettes d'ordre.

Source : PLF 2001.

En 2001, les crédits de la **solidarité** atteignent 95 milliards en augmentation de 2,8 % à structure constante, malgré la forte croissance. Les dépenses de RMI et d'allocation adulte handicapé augmentent respectivement de 3,3 % (à 30 milliards) et de 3,7 % (à 27 milliards). Pour la première fois, le nombre d'allocataires du RMI a diminué en 2000. Les dépenses de l'État pour financer la couverture maladie universelle augmentent de presque 8 %, à 7 milliards. Le budget de la ville, faible en niveau (2 milliards), connaît une croissance record (+ 70 %) notamment en raison de l'augmentation de la politique en faveur de l'emploi et de l'insertion dans les quartiers en difficulté.

Le budget de l'**intérieur** hors dotations aux collectivités locales (59 milliards) augmente de 4,4 %. Une partie s'explique par les crédits prévus pour le financement des élections municipales. 900 millions sont affectés à la sécurité (police de proximité). Le ministère de la **justice** verra son budget augmenter de 3,1 % en 2001, à 29 milliards. 1600 emplois sont créés. Le budget de l'équipement, du **logement** et des transports est stable à 138 milliards. La réforme des aides

personnalisées au logement, d'un coût total de 3,5 milliards en 2001, est financée à hauteur de 2 milliards par le budget de l'État. Les crédits du ministère de l'**environnement** (4,7 milliards) augmentent de 8,2 %. 324 emplois sont créés. Notons que l'augmentation des crédits du ministère de l'environnement depuis trois ans s'est accompagnée d'une forte dégradation du taux de consommation de ces crédits. Les reports de crédits ont atteint 1,6 milliard fin 1999, contre 0,24 milliard fin 1997. Et le taux de consommation des crédits de paiement des dépenses en capital a été inférieur à 50 % en 1999...

L'effort financier de l'État en faveur des **collectivités locales** atteindra 337 milliards en 2001, dont 208 sont comptabilisés en prélèvements sur recettes. La dotation globale de fonctionnement (116 milliards) bénéficie de la croissance économique et de la reprise de l'inflation. Elle augmente de 3,4 %. Le point marquant des relations financières entre l'État et les collectivités locales est l'augmentation très forte des sommes versées au titre de la compensation de la réforme fiscale : 12,5 milliards de compensation de la suppression de la vignette, 6,1 milliards pour la taxe d'habitation et une augmentation de 12,4 milliards pour la taxe professionnelle.

Les rentrées fiscales augmentent malgré les réductions d'impôts

Les mesures fiscales prises en loi de finances pour 2001 réduisent les recettes fiscales nettes de 47 milliards. La croissance spontanée des recettes est forte (+ 6,6 %) du fait de la croissance économique et du dynamisme des revenus (revenus des personnes physiques et bénéficiaires des entreprises).

5. Évolution des recettes du budget général

En milliards de francs	Recettes 2000 révisées	évolution spontanée	Mesures antérieures	Mesures 2001	Recettes 2001
IR	346,3	25,1	0,9	28,7	343,5
IS net	255,7	36,8	9,5	2,2	280,8
Autres imp ts directs	147,5	4,95	0,0	2,8	155,2
TIPP	166,4	4,2		3,0	167,6
TVA nette	691,9	36,4	13,4	0,4	714,5
Autres taxes indirectes	111,9	4,0	0,1	14,3	101,4
Rembourse- ments et dØgrèvements	134,5	6,2	8,4	1,6	134
Recettes fiscales nettes	1585,2	105,2	13,6	47,5	1629,2
Recettes non fiscales	180,3	6,1		1,6	188
PrØlèvements sur recettes	284	9,8	12,4	0,9	307
Recettes nettes	1481,4	101,5	26,1	46,7	1510,1

Source : PLF 2001.

Hors mesures fiscales et indexation du barème, les recettes d'**impôt sur le revenu** (IR) augmenteraient de 7,2 %. Compte tenu de la baisse des taux de l'ensemble des tranches du barème le rendement de l'IR devrait diminuer de 0,3 % en 2001.

En loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, le gouvernement avait réduit d'un point les taux des deux tranches les plus basses de l'impôt sur le revenu, pour un coût

estimé à 11 milliards. En 2001, l'ensemble des taux du barème est réduit pour un coût estimé à 20,65 milliards. La réduction est plus forte pour les tranches inférieures (tableau 6).

6. Nouveaux taux d'imposition des revenus en %

	26230	51600	90820	147050	239270	+ de
	51600	90820	147050	239270	295070	295070
Imp t 2000	9,5	23	33	43	48	54
Imp t 2001	8,25	21,75	31,75	41,75	47,25	53,25
Imp t 2003	7	20,5	30,5	40,5	46,5	52,5

Source : MINEFI.

Les plafonds du *quotient familial* sont relevés pour un coût de 1,15 milliard de francs. Le plafond du quotient familial de droit commun est relevé de 11060 F à 12440 F. Le mécanisme de la *décote* est modifié, ce qui réduit l'impôt sur les petits contribuables de 1,6 milliard. Pour les revenus de 2000, la décote est égale, en 2001, à la différence entre 2450 francs et la moitié de l'impôt. Des mesures prises antérieurement induisent une augmentation des recettes d'impôt sur le revenu de 2,9 milliards en 2001, essentiellement du fait des réaménagements des réductions d'IR sur les travaux dans les logements, qui ont coïncidé avec l'application de taux réduits de TVA sur ces travaux en 2000 (suppression de la réduction d'impôt pour grosses réparations (+ 2,5 milliards), réduction du crédit d'impôt pour les travaux d'entretien, ramené de 20 % à 5 % (+ 0,84), et création d'un nouveau crédit d'impôt de 15 % pour les gros équipements qui ne bénéficieront pas de la baisse des taux (- 0,63)). Ces mesures, entrées en vigueur le 15 septembre 1999, n'ont que peu modifié les revenus 1999 et les impôts 2000. La baisse de recettes porte donc essentiellement sur 2001. Enfin, l'Assemblée nationale a supprimé l'abattement de 8000 francs sur les *dividendes* pour les contribuables imposés au taux supérieur.

La suppression en deux ans de la **contribution représentative du droit de bail** engagée en 2000, aboutit en 2001, avec un coût budgétaire de 2,9 milliards³. L'Assemblée nationale a voté la suppression de l'indexation du barème de l'impôt sur la fortune en 2001. Les personnes de plus de 70 ans non imposables se voient exonérées de redevance audiovisuelle et bénéficient d'un dégrèvement de 500 francs sur la taxe foncière. La réduction d'un point du taux normal de **TVA** en avril 2000 (30 milliards en année pleine) implique une réduction des recettes de 12 milliards en 2001 par rapport à l'année précédente. Compte tenu du dynamisme des bases, les recettes de TVA augmenteraient cependant de 3,3 %.

La **fiscalité des carburants** a été modifiée à la suite des mouvements catégoriels de septembre 2000, consécutifs au niveau élevé du cours du pétrole. La plupart des mesures sont entrées en vigueur dès le quatrième trimestre 2000. Le relèvement progressif de la TIPP sur le gazole (7 centimes par an), destiné à atténuer en 7 ans son avantage fiscal par rapport au supercarburant en comparaison de ce qui se pratique en Europe, a été interrompu en 2001. La TIPP sur le fioul domestique a été réduite de 30,4 % pour un coût estimé en 2001 à 3 milliards de francs, auquel il faut ajouter une baisse des recettes de TVA de 420 millions. Cela est favorable non

seulement aux particuliers (et aux entreprises) qui se chauffent de cette façon, mais aussi aux entreprises qui l'utilisent comme carburant (agriculteurs, entreprises de BTP...). Les transporteurs routiers ont obtenu que le remboursement de la TIPP de 8,62 centimes par litre dont ils bénéficient actuellement (dans la limite de 25 000 litres par semestre et par camion) soit porté à 35 centimes en 2 000 et à 25 centimes en 2001. Les entreprises de transports publics routiers de voyageurs vont bénéficier des mêmes remboursements partiels de TIPP que les transporteurs routiers. Le coût total de ces remboursements de TIPP est estimé en 2001 à 1,6 milliard.

Enfin, a été mis en place un mécanisme de stabilisation de la fiscalité sur les carburants par le biais d'une modulation de la TIPP destinée à compenser les augmentations de TVA consécutives aux hausses de prix. Son coût dépendra de l'évolution du cours du pétrole. Il peut paraître légitime d'éviter que la fiscalité amplifie les fluctuations de cours, d'autant que les élasticités-prix à court terme des consommations sont faibles. A condition que le mécanisme soit symétrique (augmentation de la TIPP lorsque les cours sont particulièrement bas), ce qui n'est pas le cas dans le dispositif actuel puisque la TIPP ne pourra pas être supérieure au taux voté, et à condition que le dispositif ne remette pas en cause la hausse tendancielle de la fiscalité sur les carburants. Le système proposé présente cependant deux limites : établi à partir d'une comparaison des cours moyens entre deux trimestres, il peut être inadapté si les fluctuations de cours sont infra-annuelles, et ses effets sont tributaires des comportements de marge des distributeurs.

Ces mesures sont en contradiction avec les objectifs écologiques, tels qu'ils apparaissent notamment dans la création d'une taxe sur les consommations intermédiaires d'énergie (*cf. supra*), même s'il est vrai que le cours actuel du brut fait œuvre d'incitation financière à la réduction de la consommation de carburant. Pour financer ces mesures, les entreprises pétrolières subiront une taxation exceptionnelle de 5,5 milliards de francs : les provisions pour reconstitution de gisements sont supprimées pour les gisements situés hors de France et les provisions pour hausse de prix subiront un prélèvement exceptionnel de 25 %.

En 2001, les entreprises bénéficient d'une baisse de l'**impôt sur les bénéfices des sociétés (IS)** de 2,2 milliards. Malgré ces baisses, l'impôt sur les sociétés restera dynamique en 2001 (+ 10,4 %), compte tenu du dynamisme des bénéfices imposables. La réduction du taux de la contribution additionnelle mise en place en 1995 de 10 à 6 % diminue les recettes d'impôt sur les sociétés de 8,36 milliards. La contribution additionnelle sera supprimée en 2003. A partir de 2001, les PME⁴ verront leurs bénéfices (dans la limite de 250 000 francs) taxés à un taux réduit. Ce taux vaudra 26,5 % en 2001 (y compris 1,5 point de contribution additionnelle) et 15 % en 2002. Cette mesure coûtera 2,3 milliards de francs au budget en 2001. Ces mesures sont partiellement compensées par un élargissement de l'assiette de l'IS. Le régime fiscal des sociétés mères et filiales permet de percevoir en franchise d'impôt les dividendes des participations supérieurs à 150 millions de francs ou 10 %. Le seuil de 150 millions est supprimé et le seuil proportionnel est réduit à 5 %. Cette mesure rapportera 4,2 milliards à l'État en 2001. L'avoir fiscal associé aux dividendes versés aux actionnaires autres que les

3. La contribution représentative du droit de bail (CRDB) a été introduite en 1999 en remplacement de droit de bail. Elle est assise sur les loyers (au taux de 2,5 %) et prélevée dans le cadre de l'IR et de l'IS par les propriétaires (privés ou institutionnels). Dans le tableau 5, la CRDB est décrite avec l'IR et l'IS.

4. Entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions de francs et détenues directement ou indirectement par des personnes physiques.

personnes physiques est réduit de 40 à 25 % en 2001, ce qui rapporte 3,8 milliards au budget. En 2003, il sera porté à 15 %.

7. Les principales baisses de prélèvements en 2001

En milliards de francs			
IS net	11	IR	21
TIPP transporteurs	2	CSG	8
Entreprises particulières	3	CRDS	2
Taxe professionnelle	8	Droit de bail	3
Cotisations patronales :		Vignette	3
- ristourne dégressive	4	TIPP fioul domestique	3
- aides spécifiques 35 h	9	TVA nette	14
TGAP	4	Unedic salariés	2
Unedic entreprises	5		
		Total	86

Source : MINEFI, Unedic.

Les décisions gouvernementales ont également porté sur les ressources des collectivités locales et de la Sécurité sociale.

Les ménages bénéficient de la suppression de la **vignette** (12,5 milliards) mise en œuvre dès 2000. Cette exonération a été étendue aux artisans et aux associations par les députés. En 2001, la réduction ne porte que sur 2,5 milliards. Au total, la perte pour les départements s'élève à 12,5 milliards, compensés par le gouvernement.

La politique de réduction des charges pesant sur le travail se poursuit : les cotisations patronales diminuent et la part salaire de l'assiette de la **taxe professionnelle** est progressivement supprimée, ce qui constitue une réduction d'impôts de 8 milliards en 2001. De plus, les cotisations patronales et salariés de l'Unedic sont réduites.

La montée en puissance de la réduction du temps de travail (RTT) induit l'extension des réductions de **cotisations patronales** conditionnelles à la signature d'un accord de RTT. En 2000, ce coût avait été sous-estimé par le gouvernement, ce qui a été pris en compte dans le collectif de novembre. En 2001, le coût de la ristourne dégressive sur les salaires inférieurs à 1,8 SMIC doit augmenter de 4,2 milliards pour atteindre 10 milliards (et 25 à terme). La réduction forfaitaire de cotisations de 4000 francs par an et par salarié et les aides incitatives coûteront 30,8 milliards (40 milliards en année pleine), soit 9,1 de plus qu'en 2000. Elle ne constitue pas une baisse nette du coût du travail pour les entreprises car elle compense (en partie) la hausse du coût du travail induit par la réduction de la durée (35 heures).

Ces baisses de cotisations patronales ne sont que partiellement financées par des augmentations d'autres prélèvements : la taxe générale sur les activités polluantes (**TGAP**) est étendue aux consommations intermédiaires d'énergie pour un rendement estimé à 3,6 milliards. L'objectif de cette taxe, outre le financement des baisses de charges, est d'inciter aux économies d'énergie afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre. Pourtant, comme dans la plupart des pays européens qui mettent en place de telles taxes, le gouvernement a prévu des abattements allant jusqu'à 95 % de la consommation pour les plus gros consommateurs (définis par la quantité de tonnes équivalent pétrole consommées par million de francs de valeur ajoutée). L'Assemblée nationale a voté le plafonnement de la TGAP à 0,3 % de la valeur ajoutée en 2001. Les administrations publiques sont exonérées de taxe. Le Conseil d'État a donné un avis négatif, considérant que l'étendue des exonérations remettait en cause le principe de l'égalité devant l'impôt.

La **contribution sur les bénéfices** (CSB) des sociétés, dont sont exonérées les PME, est également affectée au fonds de réduction des charges patronales. Le taux de CSB (3,3 % du taux normal de l'IS, soit 1,1 % des bénéfices) n'est pas augmenté en 2001. Le dynamisme des bénéfices doit cependant permettre une forte augmentation de son rendement (+ 2,2 milliards).

Le gouvernement a décidé la mise en place d'une ristourne dégressive de la **CSG** et de la **CRDS** jusqu'à 1,4 SMIC pour les salariés et les non salariés. En 2003, la CSG et la CRDS seront supprimées au niveau du SMIC, soit une baisse de 540 francs par mois. Dans les années suivantes, les parlementaires socialistes souhaitent étendre la ristourne jusqu'à 1,8 SMIC. En 2001, la CSG-CRDS est réduite de 180 francs pour un smicard (un tiers), pour un coût de 9 milliards. 9 millions de personnes en bénéficieront en 2001. La mise en place d'un impôt négatif aurait été plus redistributive et plus efficace pour augmenter l'écart entre revenu du travail et revenu d'assistance, notamment pour les salariés à temps partiel. Une telle mesure aurait également évité de remettre en cause l'universalité de la CSG et aurait permis de prendre en compte les charges de famille. Mais elle aurait eu l'inconvénient politique de constituer une augmentation des dépenses publiques et non une diminution des recettes, et aurait été assez compliquée à mettre en œuvre. La CRDS payée par ceux des retraités, des préretraités et des chômeurs qui sont non imposables est également supprimée (2 milliards).

Enfin, les ménages et les entreprises bénéficieront de la réduction des **cotisations sociales Unedic** décidée à l'occasion du troisième accord sur la réforme de l'assurance chômage que le gouvernement a accepté d'agréer. Sur le plan financier, l'accord prévoit que le taux de cotisations patronales sera ramené de 3,97 % à 3,7 % au 1^{er} janvier 2001, soit un gain de 5 milliards environ. Le taux de cotisations salariés diminuera quant à lui de 2,21 % à 2,1 % pour un coût de 2 milliards pour l'assurance chômage.

Au total, **les baisses de prélèvements obligatoires atteignent 86 milliards**. Les ménages bénéficient de 42 milliards de baisses d'impôts auxquelles il faut ajouter la majeure partie (environ 80 %) des 14 milliards de baisse de TVA. Les prélèvements sur les entreprises sont réduits de 30 milliards, essentiellement sous la forme de baisse des charges sur les salaires (- 26 milliards).

Les réductions de cotisations sociales ne sont que très partiellement compensées par des affectations de recettes fiscales (cf. annexe). Les baisses d'impôts locaux ont pour contrepartie une augmentation des concours aux collectivités. La succession de réductions de la fiscalité locale décidées par le gouvernement ces dernières années (taxe professionnelle, taxe d'habitation, vignette, droits de mutation) a pour conséquence une diminution de l'autonomie financière des collectivités locales⁵.

Les dépenses sociales augmentent modérément

Le gouvernement veille à encadrer rigoureusement l'évolution des dépenses sociales. La sous-estimation de l'inflation de l'année 2000 implique un rattrapage en 2001 qui pousse à la hausse les prestations retraite et famille. Ces dernières bénéficient également des mesures prises par le

5. Une proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat suggère que toute baisse de la fiscalité locale soit compensée par le transfert de nouveaux impôts aux collectivités locales.

gouvernement. Le ralentissement des dépenses du Régime général suppose un contrôle des dépenses de santé plus fort qu'en 2000. Au total, les dépenses augmenteraient de 3,7 %, soit un point de moins que le PIB en valeur, contribuant ainsi à la réduction du déficit des administrations.

8. Dépenses par risque du Régime général

Prestations égales hors DOM	2000	2001	2001
	Croissance	Croissance	En milliards de francs
Maladie	5,4	3,8	585
Accidents du travail	3,4	3,2	37
Vieillesse	2,9	3,8	384
Famille	1,9	3,3	170
Total	4,0	3,7	1176

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Les prestations **famille** sont revalorisées de 1,8 % au 1^{er} janvier 2001 afin de compenser la sous-estimation de l'inflation de 0,5 point en 2000, et compte tenu de l'inflation prévue de 1,2 % en 2001. La conférence de la famille du 15 juin 2000 se traduit par 6 milliards de dépenses nouvelles. Au total, les prestations familiales progressent de 3,3 % en 2001 contre 1,9 % en 2000. Les dispositifs d'accueil de la petite enfance sont renforcés par la hausse des crédits alloués aux modes de garde collectifs et par l'augmentation du complément de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistance maternelle agréée (Afeama). L'Afeama apporte un soutien financier pour la garde à domicile des enfants de moins de six ans, sous la forme d'une prise en charge par les caisses d'allocation familiales de l'ensemble des cotisations sociales et d'un complément (subvention de 826 francs par mois pour un enfant de moins de trois ans). Cette subvention, trop faible pour permettre aux ménages modestes de profiter de l'aide, est augmentée pour ces derniers : elle atteint 1290 francs mensuels pour les revenus les plus modestes et 1020 francs pour les revenus intermédiaires. Par ailleurs, une allocation de présence parentale accordant une aide financière aux parents d'enfants malades est créée.

Une réforme profonde des **allocations logement** est mise en place en deux ans. L'objectif est d'harmoniser les barèmes des trois aides à la personne dans le secteur locatif (APL, ALF, ALS). Il s'agit de supprimer l'inégalité des aides selon le statut (temps partiel / rmiste, critère d'âge, ...) et de faire dépendre l'allocation exclusivement du revenu et du logement habité. La réforme permettra aussi une augmentation du niveau moyen des prestations, qui coûtera 6,5 milliards en deux ans.

Les prestations **vieillesse** du Régime général augmenteront de 3,8 % en 2001. Les pensions sont indexées sur les prix. Comme en 1999 et 2000, le gouvernement accorde cependant un coup de pouce de 0,5 % en 2001. Les pensions augmenteront de 2,2 % : 1,2 % d'inflation prévue, 0,5 % afin de compenser la sous-estimation de l'inflation de l'année 2000 au moment de la loi de financement de la Sécurité sociale il y a un an, et 0,5 % de coup de pouce. L'indexation sur les prix induit une détérioration du niveau de vie relatif des retraités qui suscite en retour des hausses discrétionnaires décidées par le gouvernement.

Les prestations retraite augmentent spontanément du fait de l'effet volume (le nombre de retraités augmente, et les entrants ont des droits supérieurs aux sortants), qui implique, en 2001, une augmentation automatique de 2,3 % des

prestations directes versées par le Régime général. Cet effet est relativement faible car les générations creuses de la guerre prennent leur retraite et car la réforme de 1993 prévoyant la réduction du taux de remplacement n'est pas arrivée à son terme. L'effet volume s'accéléra à partir de 2005 au moment où les générations du *baby boom* prendront leur retraite.

L'actif du fonds de réserves des retraites créé en 1999 a atteint 23,3 milliards en 2000. En 2001, 31,8 milliards supplémentaires y seront affectés, provenant essentiellement d'une partie des recettes des ventes de licences de téléphonie mobile de la troisième génération (18,5 milliards), de la moitié des recettes du prélèvement de 2 % sur les revenus de placement (5,7 milliards) et des recettes tirées de la souscription des parts sociales des caisses d'épargne (4,7 milliards). Les excédents de la Cnav en 2001 seront également affectés au fonds de réserve, soit sous forme d'un acompte en 2001, soit en 2002. Il est prévu que tout ou partie des excédents de la première section du fonds de solidarité vieillesse (FSV) soit affecté au fonds de réserve. Mais l'affectation d'une partie des ressources du FSV à la Sécurité sociale pour financer les mesures prises par le gouvernement réduit les recettes du FSV de 10,4 milliards. En conséquence, le solde prévisionnel du FSV pour 2001 est négatif (- 1,1 milliard). Quelques interrogations importantes concernant le fonds de réserve restent en suspens : quels sont, et quels seront, les placements effectués ? Le fonds servira-t-il à financer l'ensemble des retraites ou, comme c'est prévu initialement, uniquement les retraites du Régime général ? Le fonds étant alimenté par des ressources publiques, l'ensemble des retraités devraient pouvoir en profiter, et pas uniquement les assurés du Régime général.

Les dépenses de **santé** ont progressé de 4,9 % en 2000, après une augmentation de 4 % en 1998 et 2,9 % en 1999. L'objectif a été dépassé de 13,2 milliards (2 % de l'objectif), après un dépassement de 9,8 milliards en 1998 et 11,3 milliards en 1999. Le retard dans le traitement des feuilles de soins a eu pour conséquence une sous-évaluation des dépenses de 1999 de 2,4 milliards et une surestimation équivalente en 2000. Si cet écart est pris en compte, l'objectif n'est dépassé que de 1,2 %.

9. Les dépenses de santé en 2000 (champs Ondam)

	Estimation 2000		Dépassement	
	En mdfs	Taux de croissance	En mdfs	En % de l'objectif
Soins de ville	305	6,5	13,5	4,6
ODD	144	4,7	4,0	2,8
Autres	161	8,3	9,5	6,3
H pitaux publics	262	3,3	0,9	0,3
Cliniques privées	42	2,4	0,1	0,2
Médico social	47	5,4	0,4	0,8
Ondam	672	4,9	13,2	2,0

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Le dépassement est essentiellement imputable aux soins de ville, qui augmentent de 6,5 %, et plus particulièrement aux remboursements de médicaments (+ 5 %) et aux indemnités journalières (+ 6 %). L'objectif de dépenses déléguées (ODD), dont la gestion a été confiée à la Cnam, et qui concerne les honoraires des professions de santé (notamment la médecine libérale), a augmenté de 4,7 % en 2000 (et seulement de 2,4 % si on prend en compte le retard

dans les remboursements). Les dépenses des hôpitaux et des cliniques sont en ligne avec l'objectif.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour 2001 a été fixé à 3,5 %, ce qui constitue un relâchement par rapport aux objectifs antérieurs. Il est plus réaliste, même s'il suppose une inflexion des soins de ville dont l'augmentation devraient se limiter à 3 %.

Bilan macroéconomique

La méthode

Notre analyse porte sur le budget de l'État, et de la Sécurité sociale, le Fonds de solidarité vieillesse et le Forec. On compare les budgets prévus pour 2000 aux budgets prévus pour 2001. On considère que le taux de croissance du PIB potentiel est de 2,5 % et que le taux de croissance du prix du PIB sera de 1,5 % en 2001, soit un taux de croissance nominal du PIB potentiel de 4 % en valeur.

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 2001 et les dépenses prévues pour 2000 augmentées de 4 %. Du côté des recettes, l'impulsion budgétaire est mesurée par la valeur *ex ante* des baisses de recettes dues aux mesures nouvelles.

L'impulsion budgétaire représente la politique budgétaire mise en œuvre au cours de la période. Ce sont ses constituants qui sont introduits dans le modèle macroéconométrique e-mod.fr pour évaluer l'impact macroéconomique de la politique budgétaire.

Sur le plan macroéconomique, la gestion rigoureuse des dépenses publiques compense en partie les baisses de prélèvements obligatoires. Les dépenses contenues dans le PLF correspondent à une impulsion négative de 35 milliards : si les dépenses de l'État augmentaient comme la production potentielle, c'est-à-dire de 2,5 % en volume, les dépenses primaires de l'État seraient supérieures de 35 milliards : 16 milliards pour les rémunérations des fonctionnaires, 9 milliards pour les interventions publiques et 9 milliards pour les investissements. Les dépenses sociales augmentent également moins vite que le PIB potentiel : les dépenses du Régime général et des régimes complémentaires de retraite constituent une impulsion négative de 5 milliards. L'amélioration du marché de l'emploi permet une baisse des dépenses de l'Unedic de 3,1 % en 2001. Les prestations versées par l'Unedic constituent donc une impulsion négative de 10 milliards. Celle-ci n'a pas été prise en compte dans la variante car il ne s'agit pas d'une mesure de politique économique.

Les réductions fiscales, on l'a vu, s'élèvent à plus de 80 milliards. Cependant, les baisses de cotisations mises en œuvre dans le cadre de la réduction du temps de travail (9 milliards) compensent une charge supplémentaire (une durée du travail plus faible). On a donc supposé que ces baisses ne constituaient pas une baisse du coût du travail.

La politique budgétaire est sans effet sur la croissance à court terme. La baisse des prélèvements est supérieure à l'impulsion négative sur les dépenses, mais l'effet multiplicateur est un peu plus faible pour les réductions d'impôts. Celles-ci ont un effet désinflationniste. Pour les ménages, la modération des hausses de salaires des agents publics compense en partie les réductions d'impôts, ce qui limite la hausse de leurs revenus et de leur consommation. Au contraire, les entreprises bénéficient à plein des baisses d'impôts et de cotisations sociales. Les taux de marge

augmentent, ce qui stimule l'investissement. Au total, en 2001, la demande privée se substitue *grossa modo* à la consommation des administrations, qui fait les frais de la rigueur budgétaire.

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

cart relatif (en %)	2001
PIB	0,0
Consommation des ménages	+ 0,6
Investissement des entreprises	+ 0,4
Prix la consommation	0,3
Emploi (en %)	0,0
Taux de marge des entreprises	0,4

Source : OFCE, modèle e-mod.fr.

Deux enseignements peuvent être retenus de l'analyse conjoncturelle de la politique mise en œuvre par le gouvernement : celle-ci améliore les capacités financières des entreprises, ce qui est favorable à l'offre ; les baisses d'impôts sont nécessaires si le gouvernement veut réduire le poids des dépenses publiques sans peser sur la croissance. Il reste que le déficit public français s'écarte de la situation de nos voisins européens. Fin novembre 2000, la Commission européenne estimait l'excédent budgétaire de l'Union européenne à 1,2 % du PIB pour 2000. Parmi les Quinze, neuf ont un solde positif, alors que le déficit français ne disparaîtra pas avant 2003. Est-ce un handicap ? Le débat, sur ce point, est loin d'être tranché.

ANNEXE

Le financement des baisses de cotisations sociales

La ristourne de CRDS n'est pas financée, ce qui induit un manque à gagner de 2,5 milliards pour la Caisse d'amortissement de la dette sociale justifiée par la bonne conjoncture économique. Celle-ci a permis de prendre deux ans d'avance pour rembourser de la dette sociale.

La ristourne de CSG (7,5 milliards en 2001) est financée par l'affectation d'une partie des recettes de la taxe sur les conventions d'assurance. En revanche, **l'État ne finance pas les nouvelles baisses de cotisations patronales.**

A1. Équilibre du Forec

En milliards de francs						
	Dépenses	2000	2001	Recettes	2000	2001
Ristournes d'gressives :				Tabac	44,6	50,8
JuppØ (1 1,3 SMIC)	39,5	41,0	Alcools	11,5	12,0	
Aubry (1 1,8 SMIC)	5,8	10,0	TGAP	2,8	7,0	
Aides spécifiques 35 h	21,7	30,8	CSB	3,8	6,0	
ExonØtations Robien ¹	2,7		Taxe conventions d' assurances		4,0	
ExonØtations cotisations familiales ¹	0,5		Taxe vØhicules de sociØtØ		4,0	
			Budget emploi	4,3	0,0	
Total	67,0	85,0	Total	67,0	83,8	

1. En 2000, ces mesures étaient directement financées sur les budgets de l'État.
Source : PLFSS 2001.

En 2001, le financement des baisses de charges liées aux 35 heures coûtera 17,9 milliards de plus que ce qui était prévu dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000. Les ressources propres du Forec (TGAP, CSB, 47 % des droits sur les alcools et 77,7 % des droits sur le tabac) augmenteront de 7,5 milliards. Compte tenu de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la taxe sur les heures supplémentaires (7 milliards), le financement des 35 heures suppose d'affecter au Forec 17,4 milliards de recettes nouvelles. 12,6 milliards sont prélevés sur la Sécurité sociale : 6,9 milliards de recettes des droits sur les tabac (13,19 % de ces droits) transférés de la Cnam et 5,7 milliards de droits sur les alcools (8 %) autrefois affectés au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). L'État ne transfère que 3,6 milliards. Les nouveaux transferts d'impôts s'élèvent à 11,1 milliards (tabac : 3,1 milliards ; taxe sur les assurances : 4 milliards ; taxe sur les véhicules de sociétés : 4 milliards). Mais la subvention du budget de l'État est supprimée (- 4,3 milliards) et le gouvernement transfère des dépenses nouvelles (financement des exonérations Robien) pour 3,2 milliards. Au total, les transferts de l'État ne compensent même pas la suppression de la taxe sur les heures supplémentaires. Tel qu'il est présenté dans le PLFSS 2001, le Forec est déficitaire de 1,2 milliard en 2001. Si les dépenses du Forec sont, en exécution, supérieures à celles prévues dans le PLFSS 2001, le gouvernement apportera, comme en 2000, un financement complémentaire à l'occasion du collectif de fin d'année.

A2. Modification des ressources et des charges du Forec (entre le PLF 2000 et le PLFSS 2001)

En milliards de francs

Charges 35 heures	17,9	Transferts de recettes :	
Exonérations transférées		- Sécurité sociale	12,6
au Forec en 2001	3,2	- tabac	11,1
		Budget tabac	4,3
		Taxe heures supplémentaires	7,0
		Augmentation des recettes propres du Forec	7,5
Total	21,1	Total	19,9

Source : rapport de l'Assemblée nationale sur la loi de financement de la Sécurité sociale 2001.

C'est donc la Sécurité sociale dans son ensemble qui finance la politique du gouvernement, et plus particulièrement le FSV : le prélèvement de 6,9 milliards de droits sur le tabac au détriment de la Cnam est financé par le transfert de 1,15 point de CSG du FSV vers l'assurance maladie. Au total, le projet de loi de financement de la Sécurité sociale prévoit une réduction des recettes de 2,4 milliards pour le Régime général (0,9 milliard pour la Cnam et 1,5 pour la Cnaf) et de 10,4 milliards pour le FSV.

Le Régime général est donc relativement peu mis à contribution. Au moment de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000, le gouvernement avait fait face à l'hostilité des partenaires sociaux qui refusaient de subir les conséquences des décisions gouvernementales en matière de politique d'emploi. Il faut cependant ajouter que la Cnaf aura

des charges supplémentaires en 2001, notamment les majorations de 10 % sur les pensions de retraite, versées aux familles ayant élevé trois enfants ou plus, auparavant versées par le FSV (2,9 milliards), et la majoration de l'ARS (2 milliards) jusqu'à présent financée par l'État. La prise en charge par l'État de la subvention d'1,1 milliard au Fastif ne compense que partiellement ce transfert de charge. Mais si on suppose que les 35 heures ont un effet positif sur l'emploi, le Régime général n'est pas perdant.

A3. Transferts financiers du PLFSS 2001

En milliards de francs

Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades)	2,5
Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	10,4
CSG (0,15 pt, soit 1,8 %)	7,0
Droits sur les alcools (8 %)	5,7
Prélèvement de 2 % sur revenus du capital (+ 20 %)	+ 2,3
Fonds de réserve (prélèvement capital, + 1 %)	+ 0,1
Régime général	6,2
Cnam	0,9
CSG (+ 0,15 pt, soit 1,8 %)	+ 7,0
Droits sur les tabacs (13,19 %)	6,9
Prélèvement de 2 % sur revenus du capital (8 %)	0,9
Cnaf	5,3
Prélèvement 2 % sur revenus du capital (13 %)	1,5
Transfert de dépenses	3,8

Source : rapport de l'Assemblée nationale sur la loi de financement de la Sécurité sociale 2001.

Ce n'est pas le cas du FSV qui perd 10,4 milliards de recettes. Côté dépenses, le transfert du financement de la majoration de 10 % à la Cnaf compense la prise en charge par des cotisations d'assurance vieillesse versées à l'Arrco et à l'Agirc au titre des périodes de chômage et de préretraites indemnisées par l'État (2,9 milliards). En ne compensant pas les baisses de cotisations patronales induites par les lois sur la réduction du temps de travail, le gouvernement améliore le solde de l'État au détriment du FSV et donc indirectement du fonds de réserve qui est censé recevoir les excédents du FSV.

L'amélioration du solde de l'État se fait donc à hauteur de 12,9 milliards au détriment des organismes divers d'administration centrale, dont font partie le FSV et la Cades, et pour 6,2 milliards au détriment du Régime général de la Sécurité sociale. Cela permet une réduction (toutes choses égales par ailleurs) de la dette de l'État, qui a pour contrepartie un accroissement de la dette sociale et une **moindre augmentation de l'actif du fonds de réserve**. Cela n'a évidemment aucune incidence économique car il s'agit de relations institutionnelles et d'écritures comptables. Mais cela illustre l'équivalence économique entre augmentation du fonds de réserve et réduction de la dette publique. Et cela permet également de souligner le caractère « proprement ahurissant »⁶ des flux de financement de la Sécurité sociale, de plus en plus compliqués du fait de la création de fonds de financement et de l'affectation croissante d'impôts dont la répartition est constamment modifiée.

6. Expression d'Alfred Recours, député, dans le rapport de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le PLFSS 2001, tome I.