

QUELLE POLITIQUE BUDGÉTAIRE EN PÉRIODE D'INCERTITUDE ?

Les budgets de l'État et de la Sécurité sociale en 2002

Gaël DUPONT

Département analyse et prévision

Le projet de loi de finances pour 2002 intervient dans une situation économique dégradée. L'économie a fortement ralenti depuis le début de l'année 2001, et le contexte géopolitique international renforce l'incertitude. Les perspectives de croissance établies par le gouvernement (2,5 % en 2002, après 2,3 % en 2001) sont optimistes (tableau 1). Le ministre des finances prévoit cependant que les attentats du 11 septembre 2001 pourraient réduire de 0,25 point le taux de croissance de l'année 2002. L'OFCE prévoit une croissance de 2,2 % en 2002, tandis que l'OCDE et la Commission européenne, privilégiant un scénario de reprise plus tardive, prévoient respectivement 1,6 % et 1,5 % de croissance. Dans ce contexte de ralentissement et à l'approche d'échéances électorales, la politique budgétaire sera légèrement expansionniste. Les baisses de prélèvements atteignent 0,6 % du PIB et les dépenses des administrations accélèrent (+ 2 % en volume alors que la hausse moyenne était de 1,7 % entre 1997 et 2000) tout en restant inférieures à la croissance potentielle. Au total, l'impulsion budgétaire sera positive de l'ordre de 0,3 point de PIB. Le gouvernement annonce une stabilisation du déficit des administrations publiques à 1,4 % du PIB, mais il est probable que celui-ci sera finalement supérieur à cette prévision du gouvernement.

Si l'économie nationale ne progressait que de 1,6 %, le déficit des administrations pourrait atteindre 1,8 % du PIB. Le débat sur le réalisme des prévisions n'est cependant pas central dès lors que l'on considère qu'il faut laisser jouer les stabilisateurs automatiques. Si le ralentissement était plus net que prévu, chercher à stabiliser le déficit en prenant des mesures pro-cycliques ne ferait qu'augmenter l'incertitude et détériorer la conjoncture économique. Sur le plan structurel, les dépenses publiques restent, malgré leur accélération, inférieures à la croissance potentielle, ce qui signifie, à moyen terme, la poursuite de la diminution de la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB.

2001 : des mesures de soutien en fin d'année

Le collectif budgétaire annonce un déficit de l'État en 2001 supérieur de 3,95 milliards d'euros à ce qui était prévu initialement. Il atteint 32,4 milliards d'euros (tableau 6). L'objectif de 0,3 % de hausse des dépenses en volume est respecté car les 780 millions d'euros d'ouvertures nettes de crédits correspondent à la révision à la hausse de 0,4 point de la prévision d'inflation. La sécurité, l'hôpital (+ 300 millions d'euros) et le financement d'emplois aidés (+ 114 millions) bénéficient des redéploiements. Les recettes sont inférieures de 3,36 milliards d'euros à la prévision initiale, essentiellement du fait du ralentissement économique, compensé en partie par le versement de 1,07 milliard d'euros par l'Unedic, conformément aux dispositions de la nouvelle convention d'assurance-chômage (mais cette somme est contestée par l'Unedic). Dans un contexte d'incertitude conjoncturelle forte, Laurent Fabius a annoncé, le 16 octobre 2001, des mesures de soutien économique, dont le montant est estimé à 1,4 milliard d'euros en 2001.

La prime pour l'emploi (PPE) versée en 2001 est doublée : les ménages recevront en janvier 2002 ce qu'ils ont déjà reçu en septembre 2001. Cela a un coût de 1,2 milliard d'euros sur

TABLEAU 1 : CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DE LA LOI DE FINANCES

Taux de croissance	LFI 2001		LFI 2002		
	2000	2001	2000	2001	2002
PIB	3,4	3,3	3,1	2,3	2,5
Consommation des ménages	2,7	3,5	2,5	2,6	2,7
Investissement des entreprises	6,6	6,9	7,2	4,9	3,8
Salaire moyen en valeur ¹	2,1	3,1	2,4	2,9	3,3
Effectifs moyens ¹	3,2	2,5	3,3	2,8	1,7
Prix de consommation hors tabac	1,4	1,2	1,6	1,6	1,5
Prix de consommation y. c. tabac	1,5	1,3	1,7	1,7	1,6

1. Secteur marchand non agricole.

Source : Minefi, PLF 2002.

le budget 2001 (période complémentaire). Ce doublement est difficile à justifier puisque le rôle de la PPE est d'inciter au travail, ce qui ne peut pas être le cas ici puisque la hausse est décidée au dernier moment. La revalorisation des minima sociaux et la prime de Noël coûteront environ 300 millions d'euros.

D'autres mesures sont destinées à soutenir l'investissement. L'amortissement dégressif des biens acquis entre le 17 octobre 2001 et le 31 mars 2002 est accru de 30 % la première année. Le gouvernement accélère le remboursement à 15 000 grandes entreprises de la créance non négociable qu'elles détiennent sur l'État suite à la suppression du décalage d'un mois dans le remboursement de la TVA en 1993. Cela leur rapportera 1,2 milliard d'euros début 2002, sans coût direct sur le budget de l'État. Des mesures sont également annoncées en faveur des PME, des transports aériens (350 millions d'euros), des assurances et du tourisme, directement touchés par les attentats. Ces mesures transitoires constituent un soutien utile et peu coûteux de l'activité économique en période d'incertitude conjoncturelle.

La mesure la plus importante n'est pas purement conjoncturelle : le gouvernement a annoncé une forte baisse du prix des licences UMTS, combinée à un allongement de 15 à 20 ans de leur durée. Le coût fixe d'acquisition de la licence est divisé par 8, passant de 4,95 milliards d'euros à 619 millions d'euros. À cela s'ajoutera 1 à 2 % du chiffre d'affaires généré par l'activité UMTS. Même en cas de réussite commerciale de l'UMTS, le coût total devrait en être fortement réduit. La taxation exorbitante d'entreprises engageant des investissements lourds dans un secteur aux rendements futurs incertains était difficilement justifiable. En 2001, le manque à gagner est de 1,24 milliard d'euros car le gouvernement renonce au versement que devaient effectuer Vivendi et France Telecom le 31 décembre 2001. Les deux licences restantes devraient trouver acquéreur¹, ce qui favorisera la concurrence dans le secteur, et rapportera 1,24 milliard d'euros en 2002 contre 4,95 initialement prévus. Les privatisations (Autoroutes du Sud de la France, Thomson-CSF, Thomson-Multimedia, banque Hervet) pourraient compenser une partie de ce manque à gagner.

L'équilibre des finances publiques en 2002

Le gouvernement prévoit pour 2002 un déficit budgétaire de 30,4 milliards d'euros, en diminution de 2 milliards par rapport à 2001. Malgré le ralentissement économique, il ne remet pas en cause les réductions de prélèvements obligatoires annoncées antérieurement. Les baisses d'impôts réduisent les recettes de l'État de 3,7 milliards d'euros. Pour boucler son budget, le gouvernement prévoit une augmentation très forte des recettes non fiscales (+ 5,4 milliards d'euros). Les dépenses de l'État doivent augmenter de 0,5 % en volume.

L'ensemble des dépenses publiques augmenterait de plus de 2 % en volume du fait de la forte croissance des dépenses des administrations locales (+ 2,8 % en volume) et des

administrations de Sécurité sociale. Les prestations sociales augmenteraient de 2,4 % en volume en 2002, après une hausse de 3,1 % en 2001. Elles sont modérées par la réduction du chômage, le départ en retraite des générations creuses nées pendant la guerre et la faible évolution des prestations sous conditions de ressources du fait de la hausse récente des revenus. À l'inverse, le financement de l'aide personnalisée à l'autonomie, les mesures prises lors des conférences de la famille de 2001 et 2002, et la revalorisation des prestations chômage pèsent sur les comptes sociaux. Par ailleurs, les prestations retraite et famille augmentent mécaniquement en 2002 du fait du rattrapage de la sous-estimation de l'inflation de l'année 2001 au moment de l'indexation des prestations au 1^{er} janvier 2001.

TABLEAU 2 : L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES EN 2002
(HYPOTHÈSES DU GOUVERNEMENT)

En points de PIB	2000	2001	Variation	2002	Variation
PO	45,2	44,9	- 0,3	44,5	- 0,4
- mesures			- 1,0		- 0,6
- spontané			+ 0,6		+ 0,2
Dépenses	52,8	52,5	- 0,3	52,3	- 0,2
Solde ¹	- 1,4	- 1,4	0,0	- 1,4	0,0
Solde primaire ^{1,2}	1,9	1,8		1,8	
Dette publique ¹	57,6	57,1	- 0,5	56,3	- 0,8

1. Hors licences UMTS.

2. Solde hors charges de la dette.

Source : Minefi, PLF 2002.

Les mesures de baisses de prélèvements obligatoires représentent 0,6 point de PIB (9,7 milliards d'euros), dont 0,1 point de réductions de cotisations liées à la réduction du temps de travail. Au total, le déficit des administrations publiques (APU) se stabiliserait à 1,4 % du PIB en 2002 (comme en 2000 et 2001, tableau 2). Le déficit de l'État, stable à 2,4 % du PIB, continue d'être partiellement compensé par les excédents des autres secteurs des administrations publiques. L'objectif affiché dans le programme pluriannuel de finances publiques à l'horizon 2004 présenté par le gouvernement à la Commission européenne au premier trimestre 2001 n'est plus d'actualité : il prévoyait que le déficit des administrations passerait de 1,4 % en 2000 à 0,6 % en 2002, faisant l'hypothèse d'une croissance de 3,0 % en 2001 et 2002, et d'une augmentation des dépenses publiques de 1,5 % en volume.

De même, l'objectif d'un solde des administrations nul en 2004 ne sera pas atteint. Mais quel est le sens de ces objectifs ? Ils sont conditionnels au taux de croissance de l'économie, et la modification des perspectives macroéconomiques conduit à les modifier sans les renier. Le gouvernement prévoit, en 2002, une stabilisation du solde primaire des APU en excédent de 1,8 % du PIB. Cela permettrait la poursuite de la baisse du ratio de dette, bien que le taux d'intérêt apparent sur la dette (5,8 % en 2002) reste supérieur au taux de croissance en valeur (4,2 %). Compte tenu des importantes réserves de main-d'œuvre (le taux de chômage est de 8,9 % en septembre 2001), le solde primaire structurel est supérieur d'au moins un point au solde primaire effectif. Si les créations d'emplois redémarrent et si le chômage converge vers un objectif raisonnable (6-7 %) les comptes publics seront durablement améliorés.

1. Des difficultés juridiques pourraient apparaître s'il y a plus de 2 candidats pour les 2 licences restantes, puisque les candidats recalés pourront contester la sélection de Vivendi et de France Telecom.

La baisse des prélèvements obligatoires se poursuit

Les principales baisses portent sur les impôts d'État (tableau 3). La poursuite de la baisse de la taxe professionnelle fait l'objet d'une compensation par l'État envers les collectivités locales. Les cotisations sociales diminuent également *via* la montée en charge des 35 heures et la diminution des cotisations Unedic. Ménages et entreprises bénéficient *grasso modo* de réductions à parts égales, alors qu'en 2001, elles concernaient à 80 % les ménages. Le gouvernement a renoncé à l'augmentation de la fiscalité sur le gazole (0,4 milliard d'euros) qui était prévue dans le plan triennal. Aux mesures budgétaires, il faut ajouter 0,9 milliard d'euros de réductions de cotisations sociales Unedic. Ces baisses annoncées dans une phase de reprise économique seront-elles remises en cause si la hausse du chômage se confirme ?

TABLEAU 3 : LES PRINCIPALES MESURES FISCALES EN 2002

En milliards d'euros

Ménages	- 5,0	Entreprises	- 4,7
		Hors 35 heures	- 3,3
Impôt sur le revenu	- 2,0	Impôt sur les sociétés	- 1,4
Prime pour l'emploi	- 2,2	Contribution entreprises pétrolières	0,2
Autres impôts	- 0,2	Taxe professionnelle	- 1,3
Cotisations Unedic	- 0,5	Autres impôts	- 0,2
		Cotisations Unedic	- 0,5
		Exonérations 35 heures	- 1,4
Total général	- 9,7	- 8,3 hors 35 heures	
<i>Total en % du PIB</i>	<i>- 0,6</i>	<i>- 0,5 hors 35 heures</i>	

Sources : Minefi et Unedic.

Les ménages à moyen et haut revenu bénéficieront de la réduction de **l'impôt sur le revenu** à la fin de l'année 2002, tandis que les ménages modestes ayant un emploi bénéficient du doublement de la prime pour l'emploi. La baisse de l'impôt sur le revenu des ménages en 2002 constitue l'avant-dernière étape d'une baisse programmée sur 5 ans des taux de l'ensemble des tranches du barème. En 2002, les taux des quatre premières tranches sont réduits de 0,75 point (pour atteindre respectivement 7,5 %, 21 %, 31 %, 41 %), et les deux tranches supérieures sont réduites de 0,5 point (à 46,75 % et 52,75 %). La **prime pour l'emploi** versée en septembre 2001 était de 2,2 % du revenu d'activité 2000 pour les travailleurs dont le revenu d'activité étant compris entre 0,3 SMIC et 1 SMIC (et dégressive jusqu'à 1,4 SMIC). Elle sera de nouveau versée en janvier 2002. Et en septembre 2002, elle sera doublée pour atteindre 4,4 % du revenu d'activité 2001 entre 0,3 SMIC et 1 SMIC. Un Smicard (célibataire sans enfant) travaillant à temps plein touchera 467,41 euros en fin d'année. En 2003, elle sera de nouveau augmentée pour atteindre 6,6 % du revenu d'activité.

Le taux d'**imposition des bénéficiaires des sociétés (IS)** est réduit sur trois ans par la suppression de la surtaxe Juppé et la mise en place d'un taux réduit pour les PME. Le taux normal d'impôt sur les sociétés passe de 35 1/3 % en 2001 à 34 1/3 % en 2002, auxquels il faut ajouter 1,1 point de contribution sociale sur les bénéficiaires qui finance les réductions de cotisations patronales. En deçà de 38 112 euros de bénéficiaires imposables, le taux d'imposition des PME, qui a été réduit à 26,5 % en 2001, passe à 15,45 % en 2002. Ces mesures

réduisent les recettes d'impôt sur les sociétés de 2 milliards d'euros en 2002. L'élargissement de l'assiette rapporte 0,6 milliard d'euros au budget de l'État. En 2001, les recettes d'IS augmentent encore fortement du fait du dynamisme des bases en 2000. Mais le ralentissement économique en 2001, conjugué à la diminution des taux, se traduira par une baisse des recettes d'IS en 2002.

Les entreprises bénéficieront également de la poursuite de la suppression sur 5 ans de la part salariale de la **taxe professionnelle**, qui leur rapportera 1,33 milliard d'euros en 2002 par rapport à l'année précédente. L'exonération cumulée s'élèvera à 5,07 milliards d'euros sur un total de 5,6 milliards à la fin de la réforme en 2003. Les salariés et les entreprises bénéficient également de la réduction des **cotisations Unedic** en 2002 : cotisations patronales et cotisations salariés sont réduites de 0,1 point le 1^{er} janvier et de 0,1 point le 1^{er} juillet. A partir du second semestre 2002, les cotisations patronales (respectivement salariés) versées sur la part du salaire inférieure au plafond de Sécurité sociale vaudront 3,5 % (respectivement 1,9 %).

La montée en charge de la **réduction du temps de travail** continue à peser sur les recettes de cotisations sociales compte tenu des exonérations qui y sont associées. Les exonérations supplémentaires sont estimées à 2,9 milliards d'euros en 2001 et à 1,1 milliard en 2002. En revanche, le gouvernement renonce à étendre la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux consommations intermédiaires d'énergie, soit un manque à gagner de 0,5 milliard d'euros, et à augmenter la contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB). Ces deux prélèvements devaient financer la Sécurité sociale en compensation des baisses de charges liées aux 35 heures. Au terme de la montée en charge de la réduction du temps de travail, la TGAP et la CSB devaient rapporter chacune 1,9 milliard d'euros. En 2002, la TGAP rapportera 500 millions d'euros et les recettes de CSB seront de 900 millions d'euros. Ces deux nouveaux prélèvements ne financent que 9 % des réductions de charges contre 43 % de recettes détournées du Régime général et du fonds de solidarité vieillesse (alcool, tabac...) et 48 % de recettes fiscales de l'État. Le tableau 4 décrit l'équilibre du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (Forec).

TABLEAU 4 : ÉQUILIBRE DU FOREC

En milliards d'euros

	2000	2001	2002
Charges	10,98	14,47	15,55
Ristournes dégressives :			
Jusqu'à 1,3 SMIC	6,37	7,59	7,67
Jusqu'à 1,8 SMIC	4,60	2,15	2,61
Aides spécifiques 35 h		4,73	5,27
Recettes	8,95	14,51	15,51
Tabac	5,85	8,43	7,96
Alcools	1,66	2,85	2,69
TGAP	0,40	0,53	0,50
CSB	0,43	0,92	0,90
Contribution de l'Etat	0,61		
Conventions d'assurance		1,10	1,40
Assurances auto			0,90
Taxe véhicules de sociétés		0,69	0,72
Contribution prévoyance			0,44
Résultat net	- 2,03	0,05	- 0,04

Source : Assemblée nationale, avis de Jérôme Cahuzac sur le PLFSS 2002.

Les mesures fiscales mises en œuvre depuis 1997 modifient l'affectation des prélèvements (tableau 5). Les recettes de l'État baissent fortement sous le double effet des réductions et du transfert de recettes à la Sécurité sociale. Celui-ci compense les baisses de cotisations votées pour favoriser l'emploi. Mais comme les dépenses sociales augmentent plus vite que les autres dépenses publiques, les impôts affectés aux administrations de Sécurité sociale (Asso) font plus que compenser la baisse des cotisations. Enfin, les recettes fiscales des administrations locales (APUI) ont été nettement réduites par le gouvernement (qui compense ces baisses par des dotations). La part des impôts locaux dans les recettes des APUI est passée de 46,9 % en 1998 à 42,5 % en 2000. À défaut de réformer des impôts économiquement critiquables, le gouvernement les diminue.

TABLEAU 5 : RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (PO)

En % du PIB

	1978	1997	2000	2001	2002
État	17,7	17,3	17,1	16,9	16,6
Autres administrations centrales	0,3	0,8	0,8	0,8	0,8
Administrations publiques locales	3,1	5,7	5,2	5,1	4,9
Administrations de Sécurité sociale	16,2	20,5	21,4	21,6	21,7
Dont cotisations sociales	15,6	17,8	15,9	15,8	15,8
Union européenne	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Total PO	37,9	44,9	45,2	44,9	44,5

Source : Rapport économique, social et financier 2002.

Un budget de l'État fortement contraint qui privilégie l'emploi public et les salaires

La réduction du déficit de l'État suppose la réalisation de l'hypothèse de croissance relativement optimiste et des recettes non fiscales d'une ampleur exceptionnelle (tableau 6 et graphique 1). À législation et périmètre constants, les recettes fiscales augmenteraient de 4 % par rapport à la réalisation 2001 si les hypothèses macroéconomiques se vérifiaient (+ 2,4 % par rapport à la LFI 2001). Compte tenu des mesures fiscales, le gouvernement prévoit que les impôts augmenteront de 2,2 %.

TABLEAU 6 : ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

En milliards d'euros

	LFI 2001	PLFR ¹ 2001	PLF 2002
Ressources du budget général ²	231,1	227,7	233,6
Recettes fiscales nettes	248,8	243,3	250,4
Recettes non fiscales ¹	29,1	30,8	34,8
Prélèvements sur les recettes	- 46,8	- 46,4	- 51,6
Dépenses du budget général	260,9	261,7	266,0
Solde du budget général	- 29,8	- 34,0	- 32,4
Solde des comptes spéciaux du Trésor	1,4	1,6	2,0
Solde de l'État ³	- 28,4	- 32,4	- 30,4
Charge nette de la dette	36,5	36,6	36,8
Solde primaire	8,1	4,2	6,4

1. Projet de loi de finances rectificative pour 2001.

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

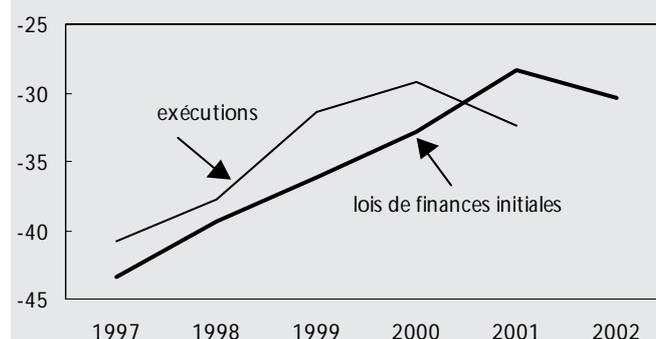
3. Hors budgets annexes.

Sources : PLF 2002, PLFR 2001.

Dans son budget 2002, le gouvernement prévoit une augmentation exceptionnelle des **recettes non fiscales**. Une partie de ces recettes est prélevée sur d'autres sous-secteurs des administrations publiques et n'ont ainsi aucun effet sur les comptes consolidés des administrations publiques. C'est le cas des prélèvements sur la Cades (qui ralentira le rythme de remboursement de la dette sociale au profit de la dette de l'État) et sur la caisse de garantie du 1 % logement. Le prélèvement de 1,22 milliard d'euros sur EDF (contre 218 millions en LFI 2001) est contestable, d'autant que dans le même temps, le gouvernement accroît les obligations de service public d'EDF en l'obligeant à racheter à un prix élevé l'énergie produite par les acteurs privés (cogénération, énergies renouvelables...) et qu'il paraît peu probable que le ministre des finances accepte des hausses de tarifs avant les prochaines élections. Le gouvernement prévoit également, en recettes du budget 2002, presque 800 millions d'euros de recettes anticipées liées à la conservation par les Français de pièces et de billets en francs, qui n'auront plus de valeur monétaire à partir de mi-février 2002. En l'absence de ces prélèvements exceptionnels, donc non renouvelables en 2003, le gouvernement ne pourrait pas annoncer un déficit 2002 inférieur à l'exécution 2001.

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE

En milliards d'euros



Source : Rapport économique, social et financier 2002.

Les prélèvements sur recettes augmentent fortement. Les prélèvements en faveur de l'Union européenne augmentent de 1,7 milliard d'euros, conséquence, pour l'essentiel, de la réforme des ressources propres du budget communautaire décidée par le Conseil Ecofin du 29 septembre 2000. La réforme de la taxe professionnelle coûte 2,3 milliards d'euros supplémentaires au budget, auxquels il faut ajouter 0,8 milliard d'euros d'augmentation de la dotation globale de fonctionnement en faveur des collectivités locales.

Le gouvernement prévoit une augmentation des dépenses du budget général de 2 %, soit 0,5 % en volume, compte tenu d'une inflation prévue de 1,5 %. Les charges d'intérêts n'augmenteraient que de 0,8 % et les dépenses primaires croitraient de 2,2 %. La hausse des rémunérations et des pensions (+ 4,8 milliards d'euros) est importante du fait de l'augmentation des effectifs et de la hausse des salaires. En conséquence, salaires et pensions augmentent presque autant que l'ensemble des dépenses primaires (+ 4,9 milliards d'euros). Hors pensions, les dépenses augmentent de 1,5 %, soit une stabilisation en volume. Pour le reste, des réductions de dépenses compensent les hausses. Le gouvernement annonce

7,6 milliards d'euros de redéploiements. Comme à l'accoutumée, l'investissement est le parent pauvre du budget 2002. Les dépenses en capital diminuent de 2,1 % (en valeur). En choisissant de limiter strictement la croissance des dépenses de l'État tout en créant et en pérennisant des emplois publics, le gouvernement se voit dans l'obligation de réduire les investissements, ce qui est préjudiciable pour l'avenir.

Les dépenses de **fonction publique** du budget général augmentent de 4,6 % (tableau 7). Les **salaires et charges sociales** sont en hausse de 4,1 % (3,04 milliards d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2001, sous le double effet des créations d'emplois et des augmentations de salaires. Les effectifs progressent de 15 692 personnes, soit 0,94 %. C'est nettement moins que la hausse de l'emploi privé prévue par le gouvernement (+ 1,7 %), mais c'est supérieur à l'augmentation de la population active (+ 0,8 %).

Le gouvernement ne prévoit pas de créations d'emplois spécifiquement liées à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT) au 1^{er} janvier 2002. La durée actuelle effective du travail est de l'ordre de 37 heures : la baisse nécessaire est donc plus faible que dans le secteur privé. 5 % de hausse des effectifs civils de l'État auraient supposé 85 000 créations d'emplois, pour un coût de l'ordre de 1,5 milliard d'euros si le salaire des embauchés avait été égal à 2/3 du salaire moyen des agents de l'État. Les négociations, effectuées par ministère, ont été pour la plupart non conflictuelles. Les enseignants et la majorité des personnels travaillant moins de 35 heures hebdomadaires ne devraient pas bénéficier d'une réduction de leur durée de travail. L'effet de la RTT sur les usagers dépendra de la capacité des administrations à se réorganiser. Mais contrairement à ce qui s'est passé dans le secteur privé, il ne semble pas que la RTT dans la fonction publique ait pour contrepartie une augmentation de la souplesse des horaires. A court terme, la RTT risque donc de peser sur le service public rendu. A moyen terme, la politique d'embauche permettra d'orienter l'emploi vers les administrations dont les besoins sont les plus importants.

Le pouvoir d'achat des traitements augmente malgré la réduction du temps de travail. En avril 2001, le gouvernement a programmé les hausses successives suivantes de la valeur du point fonction publique : + 0,5 % au 1^{er} mai 2001, + 0,7 % au 1^{er} novembre 2001, + 0,5 % au 1^{er} mars 2002 et + 0,7 % au 1^{er} décembre 2002. Par la suite, le gouvernement a annoncé que l'augmentation du 1^{er} mars 2002 serait de 1 % au lieu de 0,5 %. Ces hausses successives correspondent à une augmentation moyenne de la valeur du point de 1,7 % en 2002 par rapport à 2001. Rappelons qu'en 2000 et 2001, le traitement brut a diminué en pouvoir d'achat, pour compenser la hausse imprévue en 1999 due à la surestimation de l'inflation. L'effet de carrière est estimé par le ministère de finances à 2 % et l'effet entrées-sorties à 1,5 %, soit un glissement-vieillesse-technicité de 0,5 % en solde. Enfin, les mesures catégorielles représentent 0,5 % des salaires et charges sociales.

Les **pensions** du budget général augmentent de 5,8 %, soit 1,76 milliard d'euros. Les effectifs pensionnés progressent de 2,5 %.

Les dépenses d'**intervention** évoluent très peu (- 0,1 %). Les interventions sociales baissent de 2,4 %, en raison de la diminution des subventions aux régimes spéciaux et au fonds de solidarité qui assure l'indemnisation du chômage de

solidarité. Les crédits du RMI diminuent de 80 millions d'euros, mais les aides aux handicapés augmentent de 300 millions d'euros et les dépenses de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale augmentent de 100 millions d'euros. L'augmentation des interventions économiques (+ 1,2 %) concerne essentiellement les DOM (150 millions d'euros) et le secteur public (SNCF et Charbonnages de France, 200 millions d'euros). La hausse des autres interventions s'explique par les subventions aux collectivités locales (+ 300 millions d'euros) et à l'enseignement privé (+ 200 millions).

Les crédits de paiement des **dépenses en capital** baissent de 1,6 %. Les autorisations de programme en faveur des équipements administratifs et universitaires sont réduits au bénéfice du logement social et de la politique de la ville. Notons que de 1997 à 2000, les dépenses civiles en capital ont été nettement supérieures aux enveloppes des lois de finances (de 31,7 % en moyenne). A l'inverse, les crédits d'équipements militaires ont été sous-employés en moyenne de 16,1 %.

TABLEAU 7 : BUDGET 2002 PAR CATEGORIES DE DEPENSES

	PLF 2002 en milliards d'euros	En % du budget général	Variation en milliards d'euros	Variation en %
Charges de la dette	36,8	13,8	0,3	0,8
Salaires et pensions	109,2	41,0	4,8	4,6
<i>civils</i>	87,2	32,8	4,3	5,2
<i>militaires</i>	22,0	8,3	0,5	2,5
Interventions publiques	74,9	28,2	- 0,1	- 0,1
Fonctionnement des services	11,3	4,2	0,5	4,4
<i>civils</i>	8,0	3,0	0,4	5,1
<i>militaires</i>	3,3	1,2	0,1	2,7
Subventions aux établissements publics	8,2	3,1	0,3	3,8
Dépenses en capital	24,4	9,2	- 0,5	- 2,1
<i>civiles</i>	12,0	4,5	- 0,2	- 1,6
<i>militaires</i>	12,4	4,7	- 0,3	- 2,5
Autres	1,2	0,4	- 0,1	- 6,2
Total	266,0	100,0	5,2	2,0
<i>dont dépenses primaires</i>	229,2	86,2	4,9	2,2

Source : PLF 2002.

Les budgets qui augmentent le plus (en taux de croissance) sont les affaires étrangères (+ 7,8 %), le transport et la sécurité routière (+ 6,5 %), la justice (+ 5,7 %), l'aménagement du territoire (+ 6,8 %) et l'environnement (+ 6,3 %) (tableau 8). Mais en masse, ces deux derniers budgets sont très faibles (1 milliard d'euros à eux deux, soit 0,4 % du budget général). Les plus fortes augmentations en milliards d'euros sont l'Éducation nationale (+ 2,3 milliards d'euros, soit 3,8 %) et l'équipement-logement-transports (+ 410 millions d'euros).

Comme depuis le début de la présente législature, le budget de l'**Éducation nationale** est une priorité du budget 2002. Sa hausse représente 44 % de celle du total des crédits. Entre 1997 et 2002, les crédits de l'Éducation nationale ont augmenté de 19 %, contre 9 % pour l'ensemble du budget général (à structure constante). Les dépenses de personnel représentent 90 % du budget et sont stimulées par les mesures salariales et par 7 716 nouvelles créations d'emplois dans le cadre du plan triennal de l'éducation. Les créations nettes d'emplois concernent également la justice (+ 3243), l'intérieur (+ 1988) et l'environnement (+ 384).

Le budget de l'**emploi** est presque stable. Les dépenses en faveur des préretraites diminuent de 220 millions d'euros et les crédits de l'allocation de formation-reclassement baissent de 190 millions. De même, les contrats initiatives-emplois poursuivent leur extinction (- 300 millions d'euros). La montée en charge des emplois-jeunes est terminée. Les crédits pour 2002 sont en baisse de 120 millions d'euros. La pérennisation dans les collectivités locales et les associations ne fera pas l'objet d'aides de l'État. A l'inverse, la subvention à l'ANPE augmente fortement dans le cadre de la mise en œuvre du PARE (+ 120 millions), et les contrats aidés dans le secteur public (CES, CEC, emplois-ville, + 165 millions d'euros) sont réactivés pour amortir l'impact du ralentissement économique sur les salariés les plus en difficulté.

TABEAU 8 : BUDGETS DES PRINCIPAUX MINISTÈRES EN 2002

	PLF 2002 milliards d'euros	En % du budget général	Taux de croissance ¹	Écart en milliards d'euros ¹
Total budget général ²	266,0	100,0	2,0	5,2
Éducation nationale	61,4	23,1	3,8	2,3
Charges communes	51,6	19,4	1,2	0,6
Défense	37,6	14,1	0,8	0,3
Emploi et solidarité	32,0	12,0	0,4	0,1
I. Emploi	16,8	6,3	- 1,7	- 0,3
II. Santé et solidarité	14,8	5,6	2,9	0,4
Équipement, transports et logement	21,9	8,2	2,6	0,6
Intérieur et décentralisation	17,3	6,5	1,7	0,3
Économie, finances et industrie	14,5	5,4	2,2	0,3

1. A structure constante, par rapport à la LFI 2001.

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

Source : PLF 2002.

La baisse tendancielle des aides au **logement** permet au gouvernement de diminuer de 410 millions d'euros sa contribution aux fonds de financement de ces aides. Cela lui permet de dégager 240 millions pour financer une partie de l'augmentation des aides prévue - sur deux ans - par la conférence de la famille 2000. Dans le domaine des **transports**, les investissements routiers augmentent de 130 millions d'euros et les dotations en faveur des régions dans le cadre de la généralisation du transfert des services régionaux de voyageurs augmentent de 360 millions d'euros.

Les dépenses sociales

Les prestations sociales versées par les régimes de base doivent augmenter de 3,8 % en 2002, après 4,0 % prévus pour 2001 (tableau 9). Mais cela suppose le respect d'un objectif de dépenses d'assurance-maladie, contraignant au vu des évolutions récentes. Si les dépenses de santé augmentent de 5 %, comme en 2001, la croissance des prestations des régimes de base sera de 4,2 %.

Les régimes de base sont *grosso modo* à l'équilibre, alors que les régimes complémentaires accumulent les excédents (tableau 10). Comme en 2001, le financement des baisses de

charges liées à la réduction du temps de travail réduit fortement les excédents du Régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). En l'absence de transfert de recettes fiscales et de dépenses pour financer le Forec, le solde du Régime général serait supérieur de 4,6 milliards d'euros et le solde du FSV, de 3,4. Évidemment, l'effet positif de la RTT et des réductions de charges sur l'activité économique réduit *ex post* le manque à gagner. L'OFCE estime à environ 350 000 au total, le nombre d'emplois créés par la RTT. L'autofinancement des baisses de cotisations pour l'ensemble des administrations publiques est de l'ordre de 2/3 du coût *ex ante* : le surcroît d'emplois et d'activité augmente les recettes fiscales et sociales, et la diminution du chômage réduit les prestations versées². *Ex post*, après les transferts de ressources votés par le gouvernement, on estime le manque à gagner pour les administrations à 3,7 milliards d'euros : l'État et le Régime général (y compris FSV) sont respectivement perdants de 3,6 et 3,3 milliards d'euros. Le solde des autres administrations sociales (et des administrations locales) s'améliore de 3,2 milliards d'euros.

TABEAU 9 : PRESTATIONS SOCIALES VERSÉES PAR LES RÉGIMES DE BASE ET LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES

	2000 en milliards d'euros	2001 croissance	2002 croissance
Régimes de base ¹			
Total	272,1	4,0	3,8
Dont maladie	106,5	4,8	3,9
accidents travail	6,9	2,7	2,2
vieillesse	123,5	3,9	3,9
famille	30,2	3,4	3,4
Dont Régime général	184,7	4,5	3,9
Régimes complémentaires ² (vieillesse à 99,3 %)			
Total	44,7	3,9	4,1

1. Répartition des prestations versées par les régimes de base : régime général 69 %, régimes spéciaux 20 %, régimes agricoles 7 %, non salariés non agricoles 4 %.

2. L'Arco représente 60 % des prestations versées par les régimes complémentaires et l'Agirc 30 %.

Source : Commission des Comptes de la Sécurité sociale.

TABEAU 10 : SOLDES DES PRINCIPAUX RÉGIMES SOCIAUX

En milliards d'euros	1999	2000 ¹	2001 ¹	2002 ²
Régimes de base (RB)				
Régime général	0,07	- 1,58	0,94	0,51
Dont maladie	0,50	- 1,63	0,81	0,78
accidents travail	- 0,73	- 2,62	- 1,75	- 2,00
vieillesse	0,21	0,17	0,18	0,53
famille	0,76	- 0,20	0,98	1,02
Autres RB	0,26	1,02	1,40	1,24
Autres RB	- 0,43	0,05	0,13	- 0,27
Régimes complémentaires				
	6,1	6,3	7,1	7,6

1. Les données sont en droits constatés ; on considère que l'annulation en 2001 de la dette du Forec au titre de 2000 (2,29 milliards d'euros) réduit le solde du Régime général de l'année 2000.

2. Après les amendements votés en première lecture par l'Assemblée nationale.

Sources : Commission des Comptes de la Sécurité sociale, Rapport du Sénat sur le PLFSS 2002.

Loin de ralentir, les dépenses de **santé** ont connu une croissance inobservée depuis 1993 : les dépenses des régimes de base (champs sur lequel est défini l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, Ondam) ont augmenté à un

2. Voir E. Heyer et X. Timbeau (2000), « 35 heures, réduction réduite », *Revue de l'OFCE*, n° 74, juillet.

rythme supérieur à 5 % en 2000 et 2001 (tableau 11). L'accélération porte surtout sur les soins de ville (+ 6,3 % en 2001 soit un dépassement de 2,4 milliards d'euros) et plus particulièrement sur les dépenses de médicaments.

En 2002, l'enveloppe de l'Ondam est fixée à 112,77 milliards d'euros, en hausse de 3,9 %. Cela suppose une très forte inflexion. En novembre 2001, le gouvernement a annoncé le déblocage de 590 millions d'euros en faveur des hôpitaux et de 260 millions en faveur des cliniques, étalés sur 2001 et 2002. Il prévoit 45 000 créations nettes d'emplois sur trois ans dans la fonction publique hospitalière dans le cadre du passage aux 35 heures, soit un peu plus de 5 %. Compte tenu des délais de formation, les embauches ne devraient être effectuées qu'à partir du troisième trimestre 2002, mais la réduction du temps de travail (RTT) pourrait prendre la forme d'un abondement du compte épargne-temps. Le coût de la RTT dans les hôpitaux, et les problèmes de gestion des effectifs seront donc essentiellement repoussés aux années ultérieures. Les cliniques privées craignent que les recrutements se fassent en partie à leur détriment.

TABLEAU 11 : ONDAM : OBJECTIF ET RÉALISATION

En milliards d'euros

	1998	(1)	1999	(1)	2000	(1)	2001	(1)
Objectif	93,6		96,0		100,4		105,7	
Réalisation	95,1	4,0	97,6	2,6	103,0	5,6	108,1	5,0
Écart	1,5		1,5		2,7		2,4	

1. Évolution en %.

Source : Commission des Comptes de la Sécurité sociale.

Les prestations vieillesse et famille du Régime général sont revalorisées selon l'inflation et prennent en compte les erreurs de prévision d'inflation antérieures. La sous-estimation initiale de 0,4 point de l'inflation 2001 implique un ajustement à la hausse pour rattraper la perte de pouvoir d'achat. Notons que cela ne compense pas le manque à gagner de l'année 2001, mais évite qu'il se perpétue sur les années futures. Il ne serait pas illogique, en plus de l'ajustement effectué, de rembourser les 0,4 point de prestations perdues en 2001. En outre, l'inflation de l'année 2000 avait été sous-estimée de 0,2 point. Cet écart est pris en compte dans l'indexation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), qui est utilisée pour la calcul de la plupart des allocations familiales, mais n'est pas pris en compte dans l'indexation des prestations de retraite. En 2002, compte tenu d'une prévision d'augmentation des prix à la consommation hors tabac de 1,5 %, les prestations vieillesse du Régime général seront revalorisées de 1,9 %, et la base de calcul des allocations familiales augmentera de 2,1 %. En 2001, les retraités, contrairement aux bénéficiaires d'allocations familiales, avaient bénéficié d'un « coup de pouce » de 0,5 %.

La conférence de la famille de juin 2001 et la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 ne prévoient aucune mesure nouvelle coûteuse pour 2002. La création du congé de paternité permettra aux pères salariés de disposer de 15 jours ouvrables supplémentaires à la naissance d'un enfant. Le coût de la réforme des modes de gardes d'enfants est estimé à 61 millions d'euros en 2002. Environ la moitié de l'augmentation des prestations logements engagée en 2001

(1 milliard d'euros en 2 ans) est payée par la Caisse d'allocations familiales (CNAF), soit 255 millions d'euros en 2002. Au total, les dépenses versées par la CNAF augmenteront de 3,2 % en 2002, après une hausse de 3,8 % en 2001.

En 2002, en l'absence de coup de pouce, les prestations retraite versées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) augmenteront, on l'a vu, de 1,9 %, après une hausse de 2,1 % en 2001. La hausse spontanée des prestations liée à l'augmentation du nombre de retraités et de leurs droits est évaluée à 2 % en 2002, après une augmentation de 2,1 % en 2001. Elle était encore de 2,5 % en 2000 : ce sont les générations creuses nées pendant la Seconde guerre mondiale qui partent en retraite aujourd'hui, ce qui atténue la hausse spontanée des prestations retraites. Les prestations directes « normales » augmentent spontanément davantage (+ 3 %), mais les versements des autres pensions, notamment du minimum vieillesse, baissent. Au total, les prestations vieillesse-veuvage versées par le Régime général augmenteront de 3,9 % en 2002, après une hausse estimée à 4,3 % en 2001.

En 2002, les prestations vieillesse versées par l'Arrco augmenteront de 3,3 % (après 3,4 % en 2001) et celles versées par l'Agirc augmenteront de 4,3 % (après 4,8 % en 2001). Depuis 1996, les pensions Arrco et Agirc évoluent comme les prix de consommation hors tabac. La valeur du point Arrco augmente de 1,6 % en 2002 et la valeur du point Agirc de 1,5 %. Les effectifs augmentent plus rapidement à l'Agirc (+ 3,6 % en 2002) qu'à l'Arrco (+ 1,5 %), mais le nombre de points servis (pension moyenne) baisse à l'Agirc (- 0,9 %) et est stable à l'Arrco.

TABLEAU 12 : SITUATION FINANCIÈRE DU FONDS DE RÉSERVE (FRR)

En millions d'euros

	1999	2000	2001	2002
CSSS	305			
Prélèvement 2 %		892	960	1308
Versement FSV			287	0
Versement CNAV		767		976
Versement CNAF				762
Caisse d'épargne		718	718	718
CDC		457	457	
UMTS ¹			1238	1238
Privatisations				1240
Produits financiers	2	33	137	259
Charges diverses		4	14	
Résultat net	306	2864	3783	6501
Solde cumulé	306	3170	6953	13454

1. En supposant que l'ensemble des recettes UMTS sont affectées au FRR.

Source : Rapport de l'Assemblée nationale sur le PLFSS.

La croissance de l'actif du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) est laborieuse (tableau 12). Le FRR est censé être abondé par les excédents de la Caisse vieillesse du Régime général (CNAV), du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de la Contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS). Mais, compte tenu du ralentissement économique et de la diminution des recettes du FSV pour financer les 35 heures, il n'y a pas d'excédents en 2001. Un versement prévisionnel de 980 millions d'euros est effectué au titre de l'excédent 2002 de la CNAV. Par ailleurs, le PLFSS prévoit un versement exceptionnel de la CNAF de 610 millions d'euros. Les recettes de licences UMTS seront réduites du fait de la modification des règles d'attribution. En 2001, les recettes

totales (1,24 milliard d'euros), à partager entre le FRR et la caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), sont inférieures à ce que le seul fonds de réserve devait recevoir (57 % de 2,48 milliards, soit 1,41 milliard). En 2002, le gouvernement prévoit d'affecter au FRR 1,24 milliard d'euros provenant des recettes de privatisations. A court terme, le choix entre l'abondement du fonds de réserve et la réduction de la dette de l'État n'a pas d'effet macroéconomique. Mais à long terme, l'existence d'un fonds à l'actif important, et plus généralement, d'excédents cumulés de la Sécurité sociale, constituerait un garant du maintien du niveau des prestations sociales.

Bilan macroéconomique

Sur le plan macroéconomique, on peut estimer l'impulsion à 0,3 point de PIB (4,6 milliards d'euros). Les prélèvements sont réduits de 8 milliards d'euros (tableau 3). Les baisses de cotisations patronales liées à la diffusion des 35 heures ne sont pas considérées comme une impulsion de politique économique, car elle ont pour objet d'atténuer la hausse du coût du travail induite par la réduction de la durée. Cette hypothèse est contestable dans la mesure où l'augmentation provisoire du contingent d'heure supplémentaires pour les PME permettra à celles-ci de bénéficier des aides sans modifier effectivement la durée du travail des salariés. Les dépenses des administrations de Sécurité sociale et des collectivités locales doivent augmenter *grosso modo* comme le PIB potentiel. En revanche, le gouvernement limite la hausse des dépenses de l'État. Les dépenses contenues dans le PLF correspondent à une impulsion négative de 3,4 milliards d'euros : 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 3,4 milliards : les interventions publiques seraient plus élevées de 3,1 milliards d'euros et les dépenses en capital de 1,5 milliard. À l'inverse, les rémunérations des fonctionnaires et les pensions seraient inférieures de 700 millions d'euros et les transferts aux collectivités locales seraient inférieurs de 500 millions d'euros.

TABLEAU 13 : IMPACT MACROÉCONOMIQUE DES MESURES BUDGÉTAIRES DE 2002 (ÉTAT ET SÉCURITÉ SOCIALE)

	2002	2003
<i>Écart en niveau en volume</i>		
PIB	0,2	0,1
Investissement des entreprises	0,2	0,0
Consommation des ménages	0,5	0,2
Revenu disponible des ménages	0,5	0,2
<i>Écart en point de PIB</i>		
Solde extérieur	0,1	0,0
Solde des administrations publiques	- 0,3	- 0,1
Prix de consommation	0,0	- 0,2
Taux de marge des entreprises	0,1	0,0
Effectifs totaux (en %)	0,1	0,1
Effectifs totaux (en milliers)	15	13

Source : OFCE, modèle *e-mod.fr*.

La politique budgétaire permet une augmentation du PIB de 0,2 point en 2002 et de 0,1 point en 2003 (tableau 13). Précisons que n'est prise en compte ici que la diffusion en 2003 des effets des seules mesures prises en 2002. 15 000 emplois sont créés en 2002. Le solde des administrations ne se dégrade que modérément, compte tenu de l'impact positif de l'impulsion budgétaire sur les recettes fiscales et la diminution des prestations chômage. Les baisses d'impôts pèsent sur les prix, ce qui permet d'améliorer la compétitivité de l'économie française. À l'inverse, la demande interne étant plus élevée, les importations le sont également. Le solde commercial est donc globalement inchangé.

La baisse d'impôts de 0,5 point de PIB ne détériore le solde des administrations que de 0,4 point en 2002 et de 0,2 point en 2003 du fait de leur impact macroéconomique. La baisse des prélèvements obligatoires permet de créer 47 000 emplois au bout de deux ans. L'effet multiplicateur des baisses de prélèvements (0,7 en 2002 et 0,5 en 2003) est un peu inférieur à l'effet multiplicateur des dépenses (0,8).

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 2001 aux budgets prévus pour 2002. On considère que le taux de croissance du PIB potentiel est de 2,5 %, soit 4 % en valeur.

Du côté des dépenses, nous mesurons l'impulsion budgétaire comme la différence entre les dépenses primaires prévues pour 2002 et les dépenses prévues pour 2001, 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.

Ces impulsions sont introduites dans le modèle macroéconométrique *e-mod.fr* pour évaluer l'impact macroéconomique de la politique budgétaire.

Globalement, la politique expansionniste du gouvernement a des effets positifs. Cependant, les évaluations reposent sur des hypothèses qui peuvent ne pas se vérifier. Si la politique budgétaire expansionniste a pour conséquence des taux d'intérêt supérieurs à ce qu'ils seraient en l'absence de stimulation budgétaire, l'effet net de la politique économique est moins élevé que ce que nous décrivons. Par ailleurs, les simulations reposent sur l'hypothèse que les agents ont des comportements conformes à leurs comportements moyens passés. Or c'est bien dans une situation où les incertitudes générales grandissent que les réactions des agents économiques sont les plus imprévisibles.

La politique de léger soutien macro économique mise en œuvre par la France diffère de la politique menée en Allemagne et en Italie, qui cherchent à limiter *ex ante* la hausse du déficit consécutive au ralentissement économique. La coordination des politiques économiques dans une période de récession est pourtant souhaitable. La politique française bénéficiera à ses voisins par le biais du commerce extérieur. L'effet multiplicateur de la politique budgétaire est plus élevé au niveau européen qu'au niveau national ■