

N° 373

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 31 mai 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **débat d'orientation budgétaire pour 2001,***

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Marcel Charmant, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
CHAPITRE PREMIER : LA CROISSANCE EN PERSPECTIVE	9
I. 1998-2000, UN RYTHME DE CROISSANCE SOUTENU	11
A. LA CROISSANCE RÉAMORCÉE EN 1997 ET ACCÉLÉRÉE EN 1998.....	11
B. APRÈS LE LÉGER FLÉCHISSEMENT DE 1999, UN ESSOR SOUTENU EN 2000 ET, SELON LE GOUVERNEMENT, EN 2001.....	14
II. UNE CROISSANCE DURABLE ?	19
A. UN RAFFERMISSEMENT DE LA CROISSANCE RÉSULTANT D'UNE CONJONCTION D'OPPORTUNITÉS.....	20
B. UNE CROISSANCE TOUJOURS VULNÉRABLE AUX ALÉAS EXTÉRIEURS.....	25
C. DES CONDITIONS DE DURABILITÉ NON RÉUNIES PAR LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	29
CHAPITRE II : ENGAGER ENFIN UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	33
I. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEVENUS INSUPPORTABLES	34
A. UN PIC HISTORIQUE EN 1999	34
B. UN PROGRAMME PLURIANNUEL NON RESPECTÉ.....	37
C. LES RÉVISIONS DE RECETTES ASSOCIÉES AU COLLECTIF POUR 2000	38
II. UN PROGRAMME FISCAL GOUVERNEMENTAL SANS GRANDE COHÉRENCE	42
A. DES ALLÈGEMENTS D'IMPÔTS HÉTÉROCLITES.....	42
B. DES ALLÈGEMENTS EN CONTRADICTION AVEC LES OBJECTIFS EUROPÉENS.....	44
III. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE FISCALE VOLONTARISTE	45
A. LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	45
B. UN PROGRAMME CONFIRMÉ PAR LES EXPERTS ÉCONOMIQUES	46

CHAPITRE III : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT : LES INTENTIONS DÉMENTIES PAR LES FAITS	51
I. 1998-2000 : LE DÉRAPAGE MAL DISSIMULÉ DES DÉPENSES	51
A. PAS D'ACTION VOLONTARISTE SUR LES DÉPENSES EN 1998	52
B. UNE CROISSANCE EN VOLUME SUPÉRIEURE À 1 % EN 1999	53
C. LE RENONCEMENT À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES EN 2000	55
II. UN PROGRAMME PLURIANNUEL DE FINANCES PUBLIQUES 2001-2003 PEU CRÉDIBLE	59
A. UN PROGRAMME AMBITIEUX	59
B. DES OBJECTIFS DIFFICILEMENT RÉALISABLES	62
CHAPITRE IV : UN ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES TOUJOURS PRÉCAIRE	72
I. AUCUN EFFORT DE RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DANS LE COLLECTIF POUR 2000	72
A. UN SOUCI CONSTANT DE RÉDUCTION DEPUIS 1993	73
B. UNE DIMINUTION FACILITÉE PAR LA CROISSANCE EN 1999	75
C. UN ACCROISSEMENT DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN 2000	76
II. L'ÉTAT, SEULE COLLECTIVITÉ PUBLIQUE EN SITUATION DE DÉFICIT DURABLE	78
A. LE « LAXISME » DE L'ÉTAT	79
B. L'EXCÉDENT DES AUTRES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	82
III. CONFORTER LA STABILISATION DU POIDS RELATIF DE LA DETTE	84
A. LE RETOUR TARDIF À UN EXCÉDENT PRIMAIRE DE L'ÉTAT	85
B. LES CONTRAINTES PESANT SUR LA DETTE DE L'ÉTAT	86
C. UN HORS-BILAN INSUFFISAMMENT CHIFFRÉ	89

IV. REDRESSER LES COMPTES PUBLICS DURABLEMENT	91
A. DES DÉFICITS PUBLICS TOUJOURS SUPÉRIEURS A LA MOYENNE DE LA ZONE EURO	91
B. UN JUGEMENT CRITIQUE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES SUR « L'EXCEPTION FRANÇAISE »	94
C. POUR UN « POLICY-MIX » PLUS AMBITIEUX ET EFFICACE	95
CHAPITRE V : LES FINANCES LOCALES ET LE BUDGET DE L'ÉTAT : MISE AU POINT SUR QUELQUES IDÉES REÇUES	97
I. DES COLLECTIVITÉS MOINS VERTUEUSES QUE L'ÉTAT ?	97
A. UNE AFFIRMATION À VÉRIFIER.....	97
B. PAS DE « DÉRAPAGE » DE LA DÉPENSE LOCALE.....	98
C. UNE CONTRIBUTION POSITIVE DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	99
II. DES COLLECTIVITÉS LOCALES TROP COÛTEUSES POUR L'ÉTAT ?	100
A. DES MODALITÉS D'ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT DÉFAVORABLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES.....	101
B. UNE AUGMENTATION DES CONCOURS DE L'ÉTAT SURTOUT DUE AU REMPLACEMENT DE LA FISCALITÉ LOCALE PAR DES DOTATIONS	103
C. UNE NOUVELLE ÉTAPE DU PROCESSUS DE RECENTRALISATION DES FINANCES LOCALES ?	105
CHAPITRE VI : LES FINANCES SOCIALES AU FIL DE L'EAU	107
I. DÉPENSES ET RECETTES EN CONSTANTE PROGRESSION	107
A. LE REDRESSEMENT DES SOLDES DES FINANCES SOCIALES	107
B. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX	109
C. LE MAINTIEN D'INQUIÉTANTES DISPARITÉS ENTRE BRANCHES	112

II. DE SOMBRES PERSPECTIVES	114
A. UN FRAGILE ÉQUILIBRE	114
B. UN TRIOMPHALISME DÉPLACÉ.....	117
C. L'ATTENTE DE RÉFORMES COURAGEUSES	120
EXAMEN EN COMMISSION	124
A N N E X E S	132
ANNEXE N° 1 : SYNTHÈSE DES ÉTUDES RÉALISÉES A LA DEMANDE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	134
ANNEXE N° 2 : UNE RÉESTIMATION DES COMPTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2000	148
ANNEXE N° 3 : SIMULATIONS D'UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE EN 2003	155

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Il y a un an, votre rapporteur général, à l'occasion du précédent débat d'orientation budgétaire, avait souhaité que le gouvernement passe « des intentions aux faits ».

Le bilan tracé au terme d'une année marquée notamment par l'épisode de la « cagnotte », révélateur de graves dysfonctionnements et d'une absence chronique de transparence dans le domaine budgétaire ne va pas dans ce sens.

Après que trois ministres de l'économie se furent succédés en moins de six mois, bon nombre des intentions affichées ont été démenties par la réalité et les analyses faites, tant par votre commission des finances que par la Cour des comptes, des experts indépendants ou les institutions européennes.

Le présent rapport, par son organisation même, permet de porter un regard rétrospectif sur la gestion des finances publiques depuis 1998, et prospectif, puisqu'il analyse les évolutions pour l'année 2001, jusqu'au terme de l'actuel programme pluriannuel des finances publiques en 2003.

Cette discussion s'articule ainsi autour de l'examen de deux projets de loi et d'un débat consécutif à une déclaration du gouvernement sur ses orientations budgétaires pour 2001 et la façon dont il entend se conformer au programme pluriannuel des finances publiques.

Le projet de loi de règlement pour 1998 est l'occasion pour le Sénat, utilement assisté en ce domaine par la Cour des comptes, de porter un regard critique, car détaillé et précis, sur le premier exercice budgétaire entièrement conduit par l'actuel gouvernement.

De même, la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2000, annoncé quelques semaines seulement après le vote de la loi de finances initiale, est révélatrice des intentions réelles du gouvernement. Le surplus de recettes fiscales et non-fiscales (51,4 milliards de francs au total) tardivement reconnu par ce dernier, mais non encore perçu à ce jour, puisque ce sont des recettes espérées, est ainsi affecté pour une large part (80 %) à des baisses ponctuelles d'impôts sans grande cohérence d'ensemble, mais également pour 20% à une augmentation très significative de la dépense publique, sans que le niveau affiché de déficit budgétaire ne soit en rien modifié.

A l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2001, le gouvernement affiche un certain nombre de ses priorités. **Votre commission des finances s'est attachée à en relever les limites et les contradictions puisque bon nombre des préconisations se trouvent d'ores et déjà démenties par la réalité**, qu'il s'agisse de la maîtrise des dépenses, de la nécessité d'une politique durable de diminution des prélèvements obligatoires, notamment de l'imposition directe, ou de la réduction des déficits et, partant, de celle de la dette. Ainsi le gouvernement affiche-t-il, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, « *six raisons de réduire les déficits publics* » mais il n'en tire aucune conséquence dans le collectif pour 2000 dont le niveau de déficit budgétaire n'a aucunement été modifié. Il reste, de ce fait, toujours supérieur de près de 10 milliards de francs à celui atteint l'année dernière. Une telle contradiction ne peut que nuire à la qualité, voire à l'intérêt, de la discussion budgétaire, et relancer inévitablement le débat sur la nécessité de la transparence et les limites, imposées en l'espèce par le gouvernement.

Dès lors, face à ces « non-choix » du gouvernement qui bénéficie d'une conjoncture économique favorable et qui, faute de réformes structurelles, contribue à perpétuer « l'exception française » marquée par un niveau de prélèvements obligatoires historiquement élevé, une absence de maîtrise de la dépense et un déficit insuffisamment contrôlé, **votre commission des finances tient à réaffirmer ses priorités et à les traduire en actes dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000.**

Qu'il s'agisse de la diminution des prélèvements obligatoires, pour laquelle une méthode sera proposée : **une baisse massive et durable d'impôts et des cotisations sociales à hauteur de 2,9 points de PIB d'ici 2003 qui soit centrée sur l'impôt sur le revenu et l'allègement des cotisations sociales.** Les analyses fournies en ce domaine par les observatoires économiques confirment, en effet, que de telles baisses sont compatibles avec un retour à l'équilibre des comptes publics à l'horizon 2003 et nécessitent pour cela une réduction annuelle de 0,95% en volume de la dépense publique. Un tel « policy-mix » apparaît en effet à même de favoriser les créations d'emplois, tout en améliorant la situation de nos finances publiques. Votre commission, dans le respect des dispositions constitutionnelles et organiques qui limitent strictement ses possibilités d'amendement, ne s'opposera donc pas aux réductions d'impôts figurant dans le collectif 2000 tout en estimant qu'il aurait été possible de faire mieux et d'aller plus loin.

Qu'il s'agisse de la limitation de la progression des dépenses publiques pour laquelle **votre commission, estimant qu'il n'est pas de bonne politique budgétaire de financer en cours d'année des dépenses supplémentaires par un surcroît de recettes non encore perçues, vous proposera d'en assurer le financement par un redéploiement portant sur les dépenses de fonctionnement des budgets civils non-régaliens.**

La marge de manoeuvre ainsi dégagée, de 10 milliards de francs, devra être affectée à la réduction du déficit budgétaire et donc des « impôts de demain », avec pour objectif de porter le montant du déficit pour 2000 à un niveau inférieur à celui exécuté en 1999 (- 206 milliards de francs).

Une telle attitude est en effet la seule qui soit respectueuse de l'avenir de notre pays, le rende crédible en Europe et contribue à un débat budgétaire, de fond, transparent et utile.

CHAPITRE PREMIER :

LA CROISSANCE EN PERSPECTIVE

La reprise de l'activité économique esquissée en 1996 puis confirmée à partir du deuxième trimestre de 1997 s'est accélérée en 1998.

Faible, la décélération observée en 1999 devrait laisser place à un rythme moyen plus soutenu en 2000, année avec laquelle nous entrons à nouveau dans le domaine des prévisions et donc de l'aléa.

Cet exposé général qui concerne à la fois la loi de règlement de 1998, le projet de loi de finances rectificative pour 2000 et le débat d'orientation budgétaire pour 2001 est, naturellement, l'occasion de revenir sur la croissance 1998-2000 en tenant compte des années qui l'ont précédée. Il doit aussi s'intéresser aux années à venir, 2000 bien sûr, mais aussi la suite et, en particulier, les années 2001 à 2003 qui constituent l'horizon du programme pluriannuel des finances publiques.

Une mise en perspective de la croissance française s'impose donc pour, à partir de données du passé et de comparaisons internationales, tenter d'approcher de quoi demain pourrait être fait.

Accroître la transparence en matière d'information économique

Avant d'évoquer quelques uns des aspects de l'environnement économique de la politique des finances publiques, il convient de regretter vivement le manque de transparence du gouvernement à l'égard du Parlement et, finalement, de l'opinion publique en matière d'information économique.

Ses manifestations abondent ; aussi bien devra-t-on considérer comme de simples exemples parmi d'autres les éléments ici mentionnés qui, tous, concernent les aspects prospectifs de la politique budgétaire.

S'agissant du projet de loi de finances rectificative pour 2000, l'on relèvera que, malgré une profonde révision des hypothèses économiques sur lesquelles il repose par rapport à celles qui avaient été posées pour préparer la loi de finances de l'année, son exposé des motifs ne contient aucune description détaillée des nouvelles prévisions du gouvernement. Les « budgets économiques pour 2000 et 2001 » ne sont ainsi pas portés à la connaissance du Parlement.

S'agissant du débat d'orientation budgétaire pour 2001, une observation analogue s'impose malgré la diffusion de quelques données de prévision.

Pour les années suivantes, y compris celles couvertes par le programme de stabilité (2001-2003), aucune projection économique n'est fournie, les documents du gouvernement se bornant à mentionner une fourchette de prévisions que ne vient expliquer aucune présentation formelle des résultats détaillés de l'exercice de projection ni moins encore des hypothèses sur lesquelles il se fonde.

Il est à tous égards judicieux de situer la politique financière de l'Etat dans une perspective pluriannuelle. Le débat d'orientation budgétaire devrait être un temps fort de cet exercice en comportant un examen des perspectives économiques, des engagements publics dans le temps, déjà acquis ou annoncés à l'occasion de ce débat, et de l'interaction entre ces deux séries d'éléments. Encore faudrait-il pour cela que le jeu des apparences fasse place à celui des démonstrations. C'est le devoir du gouvernement qui dispose, en droit, de l'initiative en matière financière, et, en fait, d'un quasi-monopole sur l'information économique et financière, de réunir les conditions d'un tel débat.

Force est de constater qu'il s'y soustrait. Il s'y soustrait par la nature des documents qu'il diffuse spontanément. Il s'y soustrait encore lorsque votre commission des finances le questionne afin d'obtenir les précisions nécessaires et les documents permettant de compléter les informations lacunaires qui sont produites, laissant sans réponse satisfaisante les questionnaires qui lui sont adressés.

Il faut corriger de tels errements, au terme desquels le Parlement qui, pourtant, consent chaque année les crédits indispensables à la formation de l'expertise économique du gouvernement, se voit privé des fruits et des moyens de celle-ci. Il s'agit là d'une exigence élémentaire au service d'une démocratie plus vivante.

I. 1998-2000, UN RYTHME DE CROISSANCE SOUTENU

La croissance entre 1997 et 1999

	En volume aux prix de l'année précédente et en %		
	1997	1998	1999
Produit intérieur brut (PIB)	1,9	3,1	2,9
Importations	6,9	11	3,6
Total des emplois finaux	2,8	4,5	3,1
Consommation finale effective des ménages dont :	0,5	3,1	2,2
- dépenses de consommation des ménages	0,1	3,3	2,1
- dépenses de consommation individuelle des administrations publiques	1,6	2,1	2,7
Consommation finale effective des administrations publiques	2,9	- 2,7	2,4
Formation brute de capital fixe, dont	- 0,1	6,3	7,1
- sociétés non financières et entreprises individuelles	0,4	7,9	7,6
- ménages	0,9	3,5	7,8
- administrations publiques	- 5,5	2,5	2,5
Variation de stocks (en contribution au PIB)	0	0,6	- 0,3
Exportations	11,8	7,8	3,7

A. LA CROISSANCE RÉAMORCÉE EN 1997 ET ACCÉLÉRÉE EN 1998

En 1998, l'accélération de la croissance observée dès 1997 s'est accentuée. La croissance en volume a atteint 3,1 % contre 1,9 % l'année précédente. Elle a ainsi dépassé le niveau de la croissance potentielle de l'économie française et s'est trouvée, mais globalement seulement, en ligne avec les prévisions économiques de la loi de finances de l'année.

**Ecart entre les prévisions économiques associées à la loi de finances
et les résultats effectifs en 1998**

La croissance pour 1998 a atteint avec 3,1 % le niveau escompté dans la loi de finances de l'année (3 %). Cependant, ses composantes ont été sensiblement différentes de ce qui était attendu.

Les prévisions sur les contributions à la croissance du PIB pour 1998

	1998
Demande intérieure hors stocks	2,1
dont :	
Consommation des ménages	1,2
Consommation des administrations	0,3
FBCF	0,5
dont	
Entreprises	0,4
Ménages hors EI	0,1
Administrations	0,0
Variations de stocks	0,3
Commerce extérieur	0,6
Exportations	1,4
Importations	- 0,8
PIB	3,0

Les contributions effectives à l'évolution du PIB en 1998

	1998
Dépenses de consommation finale des ménages	1,8
Dépenses de consommation finale des administrations publiques	0,0
Formation brute de capital fixe totale dont	1,1
- Formation brute de capital fixe des sociétés non financières et entreprises individuelles	0,8
- Formation brute de capital fixe des administrations publiques	0,1
- Formation brute de capital fixe des sociétés financières	0,1
Solde extérieur des biens et services	- 0,5
Exportations de biens et services	2,0
Importations de biens et services	- 2,5
Variation de stocks	0,6
Produit intérieur brut	3,1

Source : INSEE, Comptes nationaux

Par comparaison avec les prévisions, la croissance s'est beaucoup plus que prévu appuyée sur la demande interne tandis que l'évolution du solde extérieur qui, en prévision, devait l'alimenter, a en réalité exercé des effets négatifs.

Cette recomposition de la croissance a abouti, notons-le, à une évolution économique plus « *riche en prélèvements obligatoires* » puisque plus riche en « *emplois taxés* ».

En 1997, la reprise était venue pour l'essentiel du commerce extérieur, le rythme de progression des exportations atteignant 13,6 % sous l'effet du dynamisme de la demande étrangère et d'une amélioration de la compétitivité-prix des exportateurs. Ainsi, 1,3 des 1,9 point de croissance observée en 1997 étaient venus du commerce extérieur. Il est à noter que sans cette contribution et sans celle des administrations publiques, 1997 aurait été une année noire pour la croissance, la consommation des ménages et l'investissement étant restés quasiment étales.

Le rétablissement de la demande interne en 1998 a ainsi plus qu'opportunément pris le relais de l'extérieur pour tirer la croissance.

La contribution du commerce extérieur à la croissance s'est en effet révélée négative de plus de 0,5 point de PIB en 1998. Cette évolution s'explique par un fléchissement du rythme de croissance des exportations, mais aussi par une nette accélération des importations. Ce dernier phénomène rarement évoqué et, semble-t-il, lié au dynamisme particulier de la consommation des ménages, ne constitue pas un très bon signe quant à la capacité de l'offre domestique à satisfaire leur demande.

Le ralentissement des exportations provoqué par la diffusion des crises dans le monde émergent est resté modéré en moyenne annuelle, cette circonstance conjoncturelle ayant sans doute fortement contribué à ancrer la reprise économique dans les esprits des agents et, ainsi, à permettre à la demande interne de progresser.

Celle-ci s'est en effet accrue dans tous ses compartiments.

La consommation des ménages, composante la plus importante du PIB, s'est nettement accélérée, les ménages réduisant considérablement leur taux d'épargne, passé de 16,3 à 15,5 points entre 1997 et 1998. La progression de la consommation des ménages s'est concentrée sur les produits industriels, les achats d'automobiles progressant de 10,7 % et ceux de biens d'équipement

de plus de 18 %. Ce chiffre inusuel traduit sans doute un effet « Coupe du monde de football » et l'extension de l'équipement informatique français.

La demande des entreprises s'est quant à elle traduite par un essor des investissements encore mesuré et surtout par un comportement de restockage massif au terme duquel les variations de stocks ont contribué à 0,6 des 3,1 points de croissance enregistrés en 1998.

B. APRÈS LE LÉGER FLÉCHISSEMENT DE 1999, UN ESSOR SOUTENU EN 2000 ET, SELON LE GOUVERNEMENT, EN 2001

1. Un très léger fléchissement du rythme de croissance en 1999

Selon les résultats des comptes nationaux qui ne sont pas encore définitifs, l'activité économique a un peu ralenti en 1999, la croissance s'élevant à 2,9 % contre 3,1 % en 1998.

Ce résultat est supérieur à celui attendu au moment de l'élaboration du projet de loi de finances (2,7 %) et, encore bien davantage, par rapport à la révision opérée par le gouvernement en début d'année (2,3 %). Le gouvernement ne manque pourtant pas de l'attribuer à l'excellence de sa politique économique, ironisant sur les réserves de prudence qu'avaient pu émettre plusieurs observateurs indépendants.

Or, les révisions officielles effectuées par le gouvernement ne procédaient pas d'un autre souci que celui exprimé par ces derniers et démontrent que la confiance dans les vertus de sa propre politique proclamée par le gouvernement n'était pas telle que les résultats économiques finalement enregistrés en 1999 aient pu être à l'abri de ses propres incertitudes.

Il est d'ailleurs remarquable qu'en 1999, les ressorts de la croissance n'ont nullement reposé sur les enchaînements imaginés par le gouvernement comme le montrent les deux tableaux ci-après récapitulant, le premier, les prévisions associées au projet de loi de finances, le second, les résultats effectifs.

Principales contributions à la croissance du PIB en 1999
Prévisions

Taux de croissance annuel moyen en %

	1999
Consommation des ménages	1,6
Consommation des administrations	0,3
Formation brute de capital fixe totale	0,7
Dont : société et EI	0,5
Variations de stocks	0,0
Commerce extérieur	- 0,1
Dont : exportations	1,2
importations	- 1,3
PIB	2,7

Source : Rapport économique, social et financier. Projet de loi de finances pour 1999

Contributions effectives à l'évolution du PIB, au prix de l'année précédente

	1999
Dépenses de consommation finale des ménages	1,1
Dépenses de consommation finale des administrations publiques	0,6
Formation brute de capital fixe dont :	1,3
- formation brute de capital fixe des sociétés non financières et entreprises individuelles	0,8
- formation brute de capital fixe des ménages hors entreprises individuelles	0,4
- formation brute de capital fixe des administrations publiques	0,1
- formation brute de capital fixe des sociétés financières	0,1
Solde extérieur des biens et services	0,1
Exportations de biens et services	1,0
Importations de biens et services	- 0,8
Variation de stocks	- 0,3
Produit intérieur brut	2,9

Source : INSEE, Comptes nationaux

Le supplément de croissance observé (+ 0,2 point) s'explique par une mauvaise prévision de la contribution du commerce extérieur à l'activité qui, négative en prévision (- 0,1 point), s'est révélée positive dans les faits (+ 0,1 point).

Le « trou d'air » n'a pas produit l'ensemble des effets négatifs que le gouvernement en redoutait. En effet, la contribution du commerce extérieur à la croissance s'est redressée dès le premier trimestre, la baisse du volume des exportations étant significativement réduite par rapport au dernier trimestre de 1998 tandis que celle des importations se trouvait considérablement accentuée. Surtout, les investissements des entreprises n'ont pas été ralentis par les anticipations sur lesquelles s'est fondée la théorie popularisée sous le terme de « trou d'air ». Au contraire, ils ont atteint leur rythme de croissance trimestriel le plus fort depuis longtemps avec + 2,8 % au premier trimestre 1999. On relèvera que si, en 1998, le commerce extérieur avait dégagé les mêmes tendances qu'en 1999, la croissance aurait alors atteint un rythme de 3,7 %, proche de celui escompté par le gouvernement en 2000.

A l'inverse, les composantes de la demande intérieure ont évolué très différemment de ce qui était prévu.

L'investissement a été beaucoup plus dynamique que dans les prévisions, un phénomène inverse se produisant pour la consommation des ménages, tandis que les administrations publiques ont soutenu la croissance plus qu'escompté.

Le dynamisme de l'investissement des entreprises et des ménages a constitué pour le premier un démenti à la théorie du « trou d'air » et pour le second, la confirmation et l'accentuation d'une rupture intervenue en 1998.

Il s'explique sans doute beaucoup par l'assouplissement des conditions de crédit détaillé ci-dessous.

En revanche, la consommation des ménages a augmenté sur un rythme très ralenti de 2,1 % en volume contre 3,3 % l'année précédente. Ce ralentissement ne résulte que très marginalement d'une hausse du taux d'épargne des ménages qui est passé de 15,7 à 15,8 points. Il s'explique par un ralentissement des gains de pouvoir d'achat de leur revenu disponible brut passés de 2,8 à 2,2 %.

Le mouvement de désinflation qui, combiné avec la baisse du taux d'épargne des ménages, avait soutenu leur consommation en 1998 n'a plus joué en 1999.

	1995	1996	1997	1998	1999
Agriculture, sylviculture, pêche	0,9	0,2	1,6	3,9	- 0,5
Produits de l'industrie dont :	1,2	1,7	1,0	- 0,1	0,1
- Energie	2,0	4,9	2,0	- 2,5	0,5
- Construction	2,8	3,5	2,0	1,9	- 0,8
Services principalement marchands	2,9	2,1	1,9	1,5	1,5
Ensemble	2,0	1,9	1,4	0,8	0,8

On relèvera, pour finir, car c'est important pour l'avenir, que la réduction du rythme de croissance de la consommation des ménages survenue en 1999 n'a pas affecté les achats de véhicules neufs dont l'augmentation en volume, après avoir atteint 15,3 % en 1998, s'est maintenue sur le rythme élevé de 13,1 %.

2. Les années 2000-2001

Les perspectives économiques retenues par le gouvernement pour 2000 et 2001 et synthétisées ci-dessous décrivent un scénario d'accélération de l'activité durant l'année en cours suivie d'un certain freinage l'an prochain, laissant toutefois subsister un rythme soutenu de croissance.

La prévision de croissance du gouvernement pour 2000 et 2001 (en % et en volume)

	2000	2001
PIB	3,6	3,0
Demande intérieure hors stocks	3,2	2,9
Importations	9,5	6,7
Dépense de consommation des ménages	2,9	3,4
Dépense de consommation finale des APU	1,4	1,4
FBCF totale	6,0	3,5
SNF-EI ⁽¹⁾	7,2	5,7
Ménages hors EI	6,3	0,6
Exportations	9,2	6,4

(1) Sociétés non financières - Entrepreneurs individuels

a) 2000, une croissance plus soutenue : 3,6 %

L'accélération de la croissance en 2000, non prévue au moment de l'élaboration du projet de loi de finances mais qui faisait déjà consensus lors de sa discussion parlementaire, ne résulterait pas d'une amélioration de la position extérieure de la France plus vive qu'en 1999.

Elle proviendrait d'une hausse de la demande intérieure plus importante qu'en 1999, dont les composantes varieraient cependant différemment que ce qui a alors été observé.

La consommation des ménages accélérerait nettement, atteignant un rythme moyen de 2,9 %. Par contraste, l'investissement des entreprises s'accroîtrait un peu moins vite, de 7,2 % contre 7,6 % l'an dernier. Cependant, les comportements de stocks des entreprises compenseraient ce ralentissement, la contribution des stocks à la croissance permettant de gagner 0,7 point de croissance par rapport à 1999.

b) 2001, un fléchissement sur un rythme soutenu : 3 %

Pour l'an prochain, la prévision du gouvernement escompte une croissance de 3 % en volume, soit un fléchissement atteignant 0,6 point de PIB.

Le scénario du gouvernement ne retient pas d'évolution significative des effets du commerce extérieur sur l'activité. Comme en 1999 et en 2000, l'amélioration du solde extérieur apporterait un modeste supplément d'activité de 0,1 point de PIB

Le fléchissement de la croissance proviendrait donc de l'évolution de la demande intérieure et s'expliquerait principalement par le freinage de la demande des entreprises. Les variations de stocks ne viendraient plus soutenir l'activité, tandis que les investissements des entreprises ralentiraient.

La consommation des ménages resterait quant à elle bien orientée et son rythme de croissance augmenterait, revenant au niveau observé en 1998. A l'inverse, le cycle de l'investissement global serait accusé, à la baisse, par la stagnation des investissements des ménages. Après avoir atteint 7,8 % et 6,3 %, en 1999 et 2000 respectivement, la croissance de l'investissement des ménages reviendrait à 0,6 %.

c) Brève synthèse : quelques paradoxes

Comme le montre le tableau ci-dessous, les variations du cycle économique en 2000 et 2001 reposeraient entièrement sur l'investissement et les comportements de stocks des entreprises.

Les contributions à la croissance du PIB en 2000 et 2001 (en points)

	2000	2001
Commerce extérieur	0,1	0,1
Dépense de consommation des ménages	1,6	1,8
Dépense de consommation finale des APU	0,3	0,3
FBCF	1,1	0,7
Variations de stocks et objets de valeur	0,4	-

Ceux-ci varieraient significativement dans un sens baissier en 2001 alors que la consommation des ménages s'accélérait. Ce paradoxe ne peut guère s'expliquer autrement que par des perspectives financières moins favorables venant brider les entreprises et l'investissement des ménages, perspectives qui ne sont pas détaillées par les budgets économiques.

En dépit de prévisions de croissance des Etats-Unis et du Japon nettement orientées à la baisse, et malgré une hypothèse conventionnelle de stabilité des changes, le commerce extérieur n'influencerait pas l'activité. De ce point de vue également, la projection économique du gouvernement recèle un réel contraste entre un environnement international très évolutif - même si le scénario repose sur l'hypothèse d'un atterrissage en douceur de l'économie américaine - et le maintien sur une tendance stable du commerce extérieur français et des conditions financières et monétaires de sa croissance.

II. UNE CROISSANCE DURABLE ?

Le raffermissement de la croissance à partir de 1997 est le résultat de la conjonction de plusieurs facteurs au premier rang desquels figure le desserrement des contraintes exercées par les politiques économiques. Les besoins de rattrapage ressentis par les agents économiques y ont également contribué d'autant que plusieurs éléments ont pu en favoriser l'accomplissement.

La durabilité de cette croissance, toujours vulnérable à des aléas extérieurs, dépend aussi de conditions domestiques que, sous différents aspects, la politique du gouvernement ne contribue pas à réunir.

A. UN RAFFERMISSEMENT DE LA CROISSANCE RÉSULTANT D'UNE CONJONCTION D'OPPORTUNITÉS

Le desserrement des politiques économiques et les besoins de rattrapage ressentis par les agents économiques sont à la source de la reprise puis de l'accélération de la croissance.

1. Le verrou d'une politique monétaire excessivement restrictive a sauté

Tous les épisodes de retournement de conjoncture à la baisse, de la fin des années 1980 jusqu'en 1995, partagent une caractéristique commune : la hausse des taux d'intérêt nominaux et réels à court terme suivie avec plus ou moins d'ampleur par celle des taux longs.

Taux d'intérêt à court terme

Pays	1961-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996-99	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Allemagne	5.8	6.8	5.7	7.1	3.3	9.5	7.2	5.3	4.5	3.3	3.3	3.5	3.0
France	5.7	11.0	8.7	8.2	3.5	10.4	8.6	5.9	6.6	3.9	3.5	3.6	3.0
Royaume-Uni	6.8	11.9	11.9	7.9	6.5	9.6	5.9	5.5	6.7	6.0	6.8	7.5	5.5
Eu-15	5.6	10.8	9.8	8.9	4.6	11.2	8.6	6.7	7.0	5.4	4.9	4.7	3.5
EUR-11	5.2	10.5	9.1	8.8	4.1	11.2	8.8	6.5	6.8	5.0	4.4	4.0	3.0
USA	4.5	8.6	7.0	4.6	5.5	3.5	3.1	4.7	6.0	5.5	5.7	5.5	5.4

Taux d'intérêt à long terme

Pays	1961-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996-99	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Allemagne	7.2	8.0	6.8	7.3	5.2	8.0	6.4	6.9	6.8	6.2	5.7	4.6	4.5
France	6.9	12.2	9.1	7.8	5.3	8.6	6.7	7.3	7.5	6.3	5.6	4.6	4.6
Royaume-Uni	7.6	13.0	9.9	8.5	6.4	9.1	7.3	8.1	8.2	7.8	7.0	5.7	5.0
Eu-15	7.1	11.7	9.8	8.9	5.8	9.8	7.8	8.2	8.6	7.3	6.2	4.9	4.7
EUR-11	6.9	11.2	9.6	9.0	5.6	10.0	7.9	8.1	8.6	7.2	6.0	4.7	4.6
USA	5.0	9.5	8.6	7.1	5.9	7.7	5.8	7.1	6.6	6.4	6.3	5.4	5.6

Le choc de l'unification allemande, les effets asymétriques des désordres intervenus sur les marchés de change ont conduit à des resserrements de la politique monétaire française sans autre motif que celui de maintenir un ancrage avec le mark.

D'autres pays ont choisi des politiques monétaires différentes tels que les Etats-Unis et, en Europe, le Royaume-Uni ou l'Italie, qui ont axé leur politique monétaire sur des préoccupations plus strictement internes. Leur capacité à adopter ultérieurement l'euro n'en a pas été affaiblie.

Le coût pour la croissance d'une politique monétaire excessivement restrictive a été illustré par plusieurs travaux dont celui récapitulé dans le tableau ci-après qui simule ce qu'aurait été la croissance en Europe si les taux d'intérêt à court terme y avaient été maintenus à un niveau inférieur de trois points par rapport à celui observé entre 1993 et 1995.

**Une simulation des effets d'une autre politique monétaire
pour les années 1993 à 1995**

Europe des Quinze		1992	1993	1994	1995
Taux d'intérêt réel à court terme (%)	Observé	6,5	4,5	3,5	4,0
	Simulé	-	1,5	0,5	1,0
Inflation (%)	Observée	4,7	4,1	3,2	3,0
	Simulée	-	4,2	3,5	3,3
Croissance (%)	Observée	0,9	- 0,5	2,9	2,5
	Simulée	-	1,3	3,6	2,3
Solde budgétaire (% PIB)	Observé	- 5,2	- 6,5	- 5,7	- 5,2
	Simulé	-	- 5,6	- 4,2	- 3,4

Note : Simulé = simulations à l'aide du modèle Mimosa d'une baisse de 3 points des taux d'intérêts nominaux maintenue pendant 3 ans (1993-1995). Taux d'intérêt à long terme et taux de change résultent des anticipations des taux courts futurs.

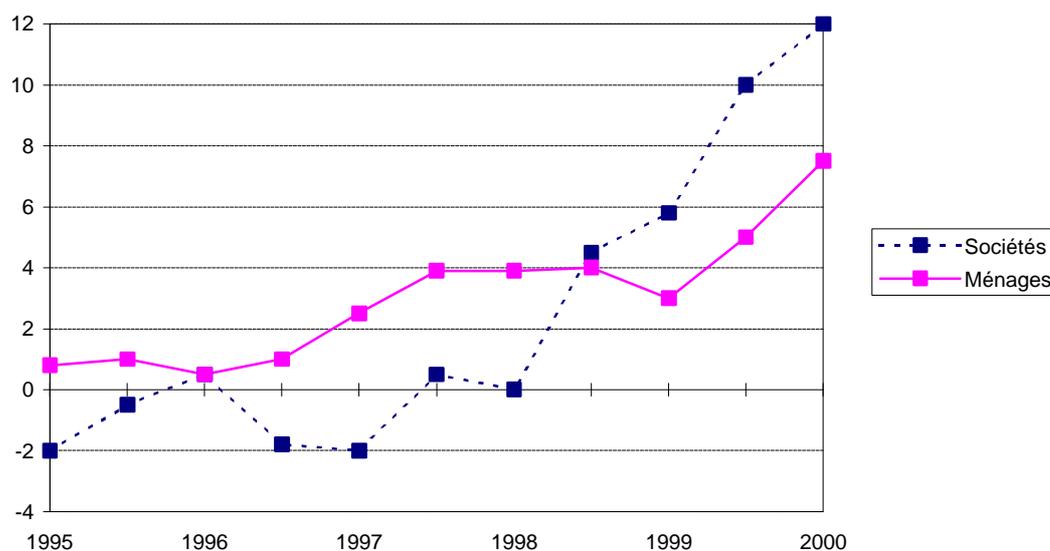
Il est remarquable que la convergence des taux d'intérêt vers le bas déclenchée en Europe par la perspective d'une réussite de l'euro se soit également accompagnée d'une accélération de la croissance.

Elle a favorisé plusieurs enchaînements favorables :

- l'appréciation du taux de change nominal du franc s'est interrompue, exerçant des effets heureux sur la compétitivité ;

- les restrictions au crédit provenant de son coût ; on a observé une reprise de l'endettement des agents privés comme le montre le graphique ci-dessous ;

Endettement intérieur
Glissement annuel en %



- l'ajustement budgétaire s'est trouvé simplifié, l'accélération de la croissance exerçant des effets dynamiques sur les recettes publiques et allégeant certaines charges dont, à hauteur d'environ 0,1 point de PIB par an, les dépenses d'intérêt qui avaient considérablement augmenté au début des années 1990.

Charges d'intérêt

(en % du PIB)

Pays	1970-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996-01	1997	1998	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽²⁾	2001 ⁽²⁾
Allemagne	1,0	2,1	2,8	3,2	3,5	3,7	3,6	3,5	3,5	3,4
Espagne	0,3	0,6	3,8	4,6	4,2	4,8	4,4	3,7	3,5	3,4
France	0,9	1,7	2,7	3,3	3,5	3,7	3,6	3,3	3,1	3,2
Italie	2,0	5,6	8,5	11,2	8,0	9,4	8,1	6,8	6,4	6,0
Pays-Bas	2,8	4,1	6,0	5,9	4,6	5,1	4,9	4,4	4,0	3,6
Royaume-Uni	3,7	4,6	3,9	3,0	3,3	3,7	3,6	2,9	3,0	2,7
Eur.-15	1,7	3,1	4,7	5,3	4,6	5,1	4,7	4,1	3,9	3,7
Eur.-11	1,3	2,8	4,7	5,6	4,7	5,3	4,8	4,3	4,1	3,9
USA	2,2	3,4	5,1	4,9	4,0	4,5	4,2	3,8	3,5	3,2

2. L'assainissement budgétaire entrepris jusque dans le milieu des années 1990 a levé une contrainte forte

Le besoin de financement des administrations publiques qui atteignait 3,8 % du PIB en 1990 en Europe s'est creusé pour s'élever à 6,1 % du PIB en 1993 à la suite de la récession mondiale intervenue cette année-là. La reprise de l'activité en 1994, interrompue par une politique monétaire resserrée à la suite de la crise mexicaine, fut de trop courte durée pour produire un ajustement budgétaire significatif. Après avoir reculé à 5,4 points de PIB en 1994, le déficit public atteignait encore 5 % en 1995.

Les contraintes financières associées à une telle situation et renforcées par le niveau des taux d'intérêt ont justifié la conduite d'une politique budgétaire rigoureuse dont les effets économiques **de court terme** se sont révélés restrictifs.

Le recul impose de porter un jugement équitable sur cette politique :

- elle a permis de suspendre la dégradation des conditions financières qui s'était traduite par l'élévation des charges d'intérêt et par le sacrifice des générations futures du fait de la montée de la dette publique ;

- elle a rapproché les pays européens de l'équilibre budgétaire et donc d'une situation propice à des baisses de prélèvement à la satisfaction des nécessités d'un réglage conjoncturel en cas de ralentissement de la croissance ;

- elle a favorisé la détente monétaire et financière.

Les gouvernements d'aujourd'hui devraient savoir gré à leurs prédécesseurs d'une gestion sans laquelle l'urgence de l'ajustement budgétaire perdurerait dans un contexte persistant de tensions monétaires.

3. Des besoins de rattrapage dont l'accomplissement a été facilité par certaines circonstances

La période de croissance contrainte qu'a traversée l'économie française s'est accompagnée d'une faible évolution des composantes de la demande interne.

Au cours des années 1991 à 1997, **la demande des ménages** a été en moyenne peu dynamique.

Croissance en volume de la consommation finale des ménages

(en %)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
0,7	0,9	- 0,6	1,2	1,2	1,3	0,2

Croissance en volume de l'investissement des ménages

(en %)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
- 6,9	- 3,7	- 5,2	4,4	2,1	0,4	0,6

Il en est allé de même pour **l'investissement des entreprises.**

Croissance en volume de l'investissement des entreprises

(en %)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
- 2,3	1,1	- 7,9	2,1	2	0,8	1,3

Ces évolutions n'ont pas été provoquées par une quelconque atonie des revenus des agents. Le revenu disponible brut des ménages s'est accru en valeur de 12,3 % entre 1993 et 1997 quand leur consommation n'augmentait que de 8,3 %. L'épargne des ménages a augmenté de 15,6 % quand leurs investissements ne s'accroissaient que de 7,8 %. Quant aux entreprises, leur taux de marge¹ est resté globalement stable sur la période. En fait, les agents économiques ont privilégié un emploi de leur revenu dirigé vers l'épargne et se sont montrés réticents à s'endetter.

L'accélération de la demande intérieure après 1997 traduit un renversement de ces comportements plus que les effets d'une accélération des revenus.

Le taux de marge des entreprises est resté stable en moyenne en 1997, 1998 et 1999. Les gains de pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages observés en 1997 et en 1998 sont venus à égalité d'une accélération des rémunérations nominales et des effets de la désinflation.

En bref, les conditions monétaires assouplies, les perspectives d'un ajustement budgétaire moins rigoureux, la désinflation et la stabilité du partage de la valeur ajoutée ont créé les conditions d'une accélération de la demande.

Les besoins de rattrapage ont ainsi pu s'exprimer.

¹ Rapport de l'excédent brut d'exploitation des entreprises/leur valeur ajoutée.

B. UNE CROISSANCE TOUJOURS VULNÉRABLE AUX ALÉAS EXTÉRIEURS

1. Le risque américain

Depuis maintenant de nombreuses années, les économistes évoquent le « risque américain » qui plane sur la croissance européenne.

Ce risque ne s'est jusqu'à présent pas réalisé, se transformant plutôt en une chance pour la croissance. Le dynamisme de l'économie américaine, ininterrompu depuis 1992, avec une croissance annuelle moyenne un peu supérieure à 3,5 % en volume jusqu'en 1999, s'est accompagné d'une très forte augmentation des importations. Celle-ci a creusé le déficit extérieur des Etats-Unis mais a également fortement contribué à l'activité en Europe. Les exportations de l'Union européenne vers les Etats-Unis ont en effet progressé sur un rythme annuel moyen de 12 % entre 1992 et 1998 quand les importations en provenance des Etats-Unis ne s'accroissaient que de 8,4 %.

Il n'en reste pas moins que les déséquilibres de la croissance américaine se sont creusés et conduisent à envisager les effets d'une résurgence inflationniste, d'une détérioration prononcée de la position extérieure des Etats-Unis ou encore d'un éclatement de la « bulle financière » qui s'y est créée.

Ces perspectives ont fait l'objet de différentes simulations réalisées par l'OCDE qui a exploré trois *scénarii* :

- une phase d'expansion-récession aux Etats-Unis ;
- un affaiblissement accusé du dollar ;
- une correction importante sur les marchés boursiers.

Le premier de ces *scénarii* correspond à celui d'un atterrissage manqué de l'économie américaine : l'inflation s'accroît, conduisant les autorités monétaires à relever régulièrement les taux d'intérêt qui atteignent 8 % en 2001 (contre 6,1 % dans le scénario de référence) ; l'économie américaine ralentit fortement sous l'effet de la hausse du dollar et de la correction boursière qui en résultent ; l'impact du cycle américain se diffuse en Europe ; après 2002 toutefois, le desserrement de la politique monétaire favorise un retour de la croissance.

Par rapport au compte central établi par l'OCDE, les Etats-Unis entrent en récession en 2002 après avoir fortement ralenti l'année précédente.

La croissance européenne ne pâtit que progressivement de la remontée des taux d'intérêt et de la récession américaine. L'impact du choc est centré sur l'année 2002.

Scénario de référence à moyen terme
Pourcentages de variation par rapport à la période précédente

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Etats-Unis							
Croissance du PIB réel	3,8	3,1	2,3	2,0	3,0	3,4	3,4
Inflation	1,6	2,3	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1
Taux d'intérêt nominaux à court terme	4,6	5,7	6,1	5,5	4,8	4,8	4,8
Balance courante (% du PIB)	- 3,7	-4,3	- 4,2	- 4,0	- 3,9	- 3,8	- 3,7
Zone euro							
Croissance du PIB réel	2,1	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3
Inflation	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
Taux d'intérêt nominaux à court terme	2,9	3,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Balance courante (% du PIB)	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1

Source : OCDE

Scénario d'expansion-récession aux Etats-Unis
Pourcentages de variation par rapport à la période précédente

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Etats-Unis						
Croissance du PIB réel	4,1	1,5	- 0,2	3,2	4,3	3,4
Inflation	3,5	3,5	3,5	3,0	2,2	1,8
Taux d'intérêt nominaux à court terme	7,9	8,0	6,3	4,1	4,1	4,1
Balance courante (% du PIB)	- 4,8	-4,4	- 3,6	- 3,7	- 3,6	- 3,3
Zone euro						
Croissance du PIB réel	3,1	2,8	1,8	2,5	2,5	2,2
Inflation	1,8	2,1	2,2	1,7	1,7	1,4
Taux d'intérêt nominaux à court terme	4,4	5,1	4,5	4,0	4	4,0
Balance courante (% du PIB)	1,0	1,2	0,9	0,8	0,8	0,8

Source : OCDE

Plus que les valeurs absolues figurant dans le tableau ci-dessus, c'est le sens des enchaînements qu'il décrit qui doit être souligné. De l'ampleur de la contagion des taux d'intérêt américains dépend l'effet en Europe du choc monétaire et financier qui surviendrait aux Etats-Unis.

Cette conclusion forte est confirmée par le deuxième scénario où un affaiblissement prononcé du dollar se produirait : la baisse du dollar atteindrait 20 % de sa valeur au cours de l'année N sous l'effet des inquiétudes liées à la dégradation de la position extérieure des Etats-Unis provoquant une chute des

marchés d'actions de 25 % et une hausse de l'inflation contrecarrée par un relèvement important des taux d'intérêt. Le ralentissement de l'économie américaine se produit plus tôt que dans le scénario précédent et atteint un niveau supérieur.

Scénario d'affaiblissement du dollar des Etats-Unis

Pourcentages de variation par rapport à la période précédente

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
Etats-Unis						
Croissance du PIB réel	2,8	2,2	- 1,8	3,2	3,6	3,4
Inflation	3,4	3,2	2,6	2,4	2,4	2,4
Taux d'intérêt nominaux à court terme	8,0	8,6	7,3	6,6	6,1	5,9
Balance courante (% du PIB)	- 4,2	- 3,2	- 2,9	- 2,7	- 2,6	- 2,5
Zone euro	2,3	2,4	2,6	2,5	2,5	2,4
Croissance du PIB réel	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8	0,6
Inflation	1,8	1,6	2,3	2,8	2,8	2,8
Taux d'intérêt nominaux à court terme	0,5	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5
Balance courante (% du PIB)						

Source : OCDE

Toutefois, comme le montre le tableau ci-dessus, si la croissance européenne en est ralentie, elle ne connaît pas de « trou d'air », l'appréciation de l'euro favorisant une politique monétaire permissive qui compense en partie les effets défavorables de l'évolution des taux de change sur le commerce extérieur européen.

Enfin, le scénario d'une correction importante des marchés d'action confirme les enjeux d'une politique monétaire appropriée. On suppose qu'une baisse de la valeur des actions américaines de 30 % se produit au premier semestre de l'année N, entraînant une baisse de 15 % dans les autres pays de l'OCDE.

L'appauvrissement des agents économiques provoque une contraction de la demande qui ralentit la croissance. Cependant, l'assouplissement de la politique monétaire modère les effets de la correction boursière. Très limités en Europe, ils sont plus accusés aux Etats-Unis mais s'y estompent rapidement.

Scénario de correction sur les marchés boursiers
Pourcentages de variation par rapport à la période précédente

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
Etats-Unis						
Croissance du PIB réel	2,6	1,9	2,3	3,0	3,1	3,3
Inflation	2,4	2,6	2,3	1,9	1,8	1,6
Taux d'intérêt nominaux à court terme	5,0	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Balance courante (% du PIB)	- 4,1	- 3,9	- 3,8	- 3,6	- 3,4	- 3,3
Zone euro	2,6	2,7	2,8	2,7	2,3	2,2
Croissance du PIB réel	1,7	1,6	1,5	1,5	1,2	1,1
Inflation	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Taux d'intérêt nominaux à court terme	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
Balance courante (% du PIB)						

Source : OCDE

2. Le risque européen

L'entrée dans la troisième phase de l'Union européenne et l'adoption de l'euro se sont accompagnées d'un transfert du lieu d'exercice de la politique monétaire de la Banque de France vers la Banque centrale européenne (BCE) et, surtout, d'une mutation de la politique monétaire qui, de nationale qu'elle était, s'est européanisée.

La BCE est en effet appelée à régler ses décisions sur des données européennes. C'est la stabilité des prix en Europe que le Traité lui commande d'assurer. Cet objectif crée un risque pour la France.

En effet, les écarts de conjoncture entre pays européens et en particulier, leur divergences au regard de leur position dans le cycle ainsi qu'au regard du niveau d'emploi de la population active, créent le risque d'un approfondissement des divergences de performances en matière d'inflation.

La hausse moyenne des prix en Europe, qui s'est d'ailleurs accélérée au cours des premiers mois de l'année 2000, s'est accompagnée de résultats de plus en plus variables par pays.

Ainsi, même à supposer que la France ne connaisse pas de tensions inflationnistes, le risque d'un resserrement de la politique monétaire européenne, consécutif à une dégradation des performances moyennes, ne peut être éliminé.

C. DES CONDITIONS DE DURABILITÉ NON RÉUNIES PAR LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

1. Une politique budgétaire qui ne prépare pas l'avenir

La réduction du déficit budgétaire est excessivement lente compte tenu de l'environnement conjoncturel.

Besoin de financement des administrations publiques (en points de PIB)

	1998	1999	2000	2001
Etat	- 3,00	- 2,50	- 2,30	- 2,1/-2,2
ODAC	0,10	1,15	0,20	0,15
APUL	0,30	0,40	0,25	0,25
ASSO	- 0,10	0,20	0,40	0,6/0,5
Total APU	- 2,70	- 1,80	- 1,50	- 1,1/- 1,3

Cette politique - qui repose sur les efforts des autres administrations publiques - comporte trois inconvénients majeurs :

- Elle est « pro-cyclique » alors que l'activité économique est déjà soutenue par les comportements des agents privés. Elle l'est globalement par la réduction de la vitesse de l'ajustement budgétaire. Elle l'est dans ses composantes fiscales par certains choix de réduction des prélèvements obligatoires.

La baisse de la TVA sur les travaux immobiliers a ainsi pu accentuer les phénomènes de pénurie d'où viennent *in fine* les tensions inflationnistes.

- Elle combine une absence de maîtrise des dépenses publiques avec l'annonce de réductions de prélèvements dont, dès lors, la pérennité ne peut être que douteuse.

- Elle ne prépare pas l'avenir et ce, de deux points de vue. En premier lieu, ne profitant pas du rythme de croissance exceptionnelle de l'économie pour se rapprocher de l'équilibre, elle ne crée pas les conditions d'une mobilisation des stabilisateurs automatiques en cas de baisse de l'activité. En second lieu, elle ne contribue pas à constituer les provisions financières qui pouvaient favoriser le financement des engagements de moyen et long terme de l'Etat.

Au contraire, en nourrissant la dette publique, elle expose l'Etat, en cas de renversement des tendances économiques et monétaires à devoir à nouveau supporter des charges financières dérivant spontanément.

La gestion effective des finances publiques n'est en rien conforme avec le modèle de combinaison des politiques économiques prôné par le gouvernement dont l'environnement économique favorise pourtant pleinement l'instauration.

Elle est de plus très éloignée dans ses résultats des performances moyennes observées en Europe.

Capacité de financement des administrations publiques

(en % du PIB)

Pays	1970-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996-01	1997	1998	1999 ⁽¹⁾	2000 ⁽²⁾	2001 ⁽²⁾
Allemagne	0,2	- 2,8	- 1,5	- 3,1	- 1,9	- 2,6	- 1,7	- 1,1	- 1,0	- 1,4
Espagne	0,4	- 2,6	- 4,0	- 5,6	- 2,2	- 3,2	- 2,6	- 1,1	- 0,7	- 0,4
France	0,6	- 1,6	- 1,8	- 4,5	- 2,4	- 3,0	- 2,7	- 1,8	- 1,5	- 1,2
Italie	- 5,4	- 9,6	- 10,8	- 9,1	- 2,8	- 2,7	- 2,8	- 1,9	- 1,5	- 0,8
Pays-Bas	- 0,5	- 3,4	- 4,9	- 3,5	- 0,3	- 1,2	- 0,8	0,5	1,0	0,4
Royaume-Uni	0,1	- 3,6	- 0,7	- 5,7	- 0,5	- 2,0	0,3	1,2	0,9	0,7
Eu-15	- 0,3	- 3,7	- 3,3	- 5,1	- 1,6	- 2,4	- 1,5	- 0,6	- 0,4	- 0,3
EUR-11	- 0,7	- 3,9	- 4,1	- 4,9	- 2,0	- 2,6	- 2,0	- 1,2	- 0,9	- 0,8
USA	- 1,6	- 3,3	- 4,2	- 4,5	0,1	- 0,9	0,0	0,7	1,3	1,8

2. Des rigidités structurelles aggravées

Le maintien d'un rythme de croissance élevé sur une période longue suppose que le potentiel de production s'élève lui-aussi. Sans cela, la croissance vient buter sur des insuffisances de capacités et se traduit par une hausse du niveau des prix. L'économie française a subi des enchaînements de ce type lors de l'épisode de croissance de la fin des années 80.

La situation conjoncturelle réclame donc de privilégier une politique économique dynamisant l'offre plutôt qu'une politique économique soutenant la demande.

Ce n'est pas l'orientation qui est prise.

a) Une politique fiscale inadaptée

Comme on l'a indiqué plus haut, la politique fiscale du gouvernement est tournée vers la demande et ne comporte pas les mesures préconisées plus loin dans ce rapport susceptibles d'alléger le coût du travail et de prolonger l'enrichissement de la croissance en emplois.

b) Les craintes associées à la réduction de la durée du travail

Quant à la politique structurelle menée par le gouvernement, sa composante principale, la réduction de la durée du travail, est de nature à provoquer des effets économiques particulièrement indésirables en période d'expansion. Ses conditions théoriques de réussite sont en effet menacées dans leur concrétisation par le rythme soutenu de l'activité.

La première d'entre elles suppose que les capacités de production ne soient pas entamées par la réduction des heures travaillées. Or, le rythme des créations d'emplois naturellement suscité par la croissance réduit la disponibilité de la main d'œuvre appelée à compenser la réduction du temps de travail. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant en France que le taux d'activité y est faible, résultat à mettre en relation avec un taux de formation des adultes particulièrement médiocre et un coût du travail rigidifié par le niveau des charges sociales.

La vigueur de l'expansion pourrait, quant à elle, compromettre le maintien de la modération des coûts salariaux unitaires qui est pourtant une deuxième condition indispensable pour que la réduction du temps de travail n'hypothèque pas l'équilibre de la croissance. L'apparition de tensions inflationnistes dans certains secteurs - le bâtiment, l'informatique, l'automobile... - est d'autant plus susceptible d'enclencher une spirale prix-salaires que les variations de prix qu'elle entraîne seront prises en compte à l'occasion des négociations sur les compensations salariales ouvertes dans le cadre de la réduction du temps de travail. Les contraintes d'embauche que celle-ci avive vont dans le même sens. Un renchérissement du coût unitaire du travail irait à l'encontre d'une poursuite de la croissance :

- l'inflation qu'il allumerait briderait la demande ;
- il nuirait à l'ajustement de l'offre en dégradant la situation financière des entreprises et en rationnant l'utilisation des facteurs de production ;
- il jouerait contre l'emploi.

Si la réduction de la durée du travail a exercé un effet très favorable sur l'emploi dans les pays où elle s'est produite sur la base des négociations collectives ou individuelles décentralisées, son application uniforme choisie par le gouvernement recèle au contraire des dangers particulièrement graves dans le contexte économique actuel.

c) L'absence de mesures concrètes pour élever le potentiel d'actifs

Le rapport déposé par le gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire consacre d'importants développements à cette question.

Il rend compte de phénomènes de « trappe à inactivité » et d'expatriations, phénomène d'exportation qui, selon les termes mêmes du rapport, « *ne sont pas marginaux* ». Votre commission s'est montrée depuis longtemps attentive à ces problèmes. Elle a préconisé pour les résoudre :

- de corriger les mécanismes fiscaux confiscatoires qui provoquent l'expatriation ;
- d'instaurer des régimes fiscaux favorisant l'émergence et le développement des activités innovantes sur le territoire ;
- de substituer au revenu minimum d'insertion (RMI) un vrai revenu minimal d'activité (RMA) ;
- d'alléger le coût du travail en réduisant les cotisations-employeurs.

Sur l'ensemble de ces sujets, la politique économique du gouvernement reste muette.

CHAPITRE II :

ENGAGER ENFIN UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Sous le titre « *des prélèvements obligatoires délibérément élevés* », votre commission des finances notait dans son rapport pour le débat d'orientation budgétaire 2000¹, que les annonces de baisses d'impôts du gouvernement depuis 1997 avaient toujours été démenties dans les faits, car il avait, sans le dire, abandonné l'objectif de réduction de la pression fiscale et sociale.

De fait, le pic historique atteint par les prélèvements obligatoires en 1999 (45,7% du PIB) a malheureusement confirmé cette analyse.

En 1999, 70,7 % de l'augmentation de la richesse nationale aura été prélevé par la sphère publique, un chiffre exceptionnellement élevé comparé à ceux de 1998 (43,4 %) et 1997 (50,8 %).

Aujourd'hui, le gouvernement est contraint de reconnaître que la pression fiscale est devenue insupportable pour nos concitoyens, pour l'emploi et les entreprises qui sont le moteur de l'activité. Mais les mesures fiscales présentées dans le collectif budgétaire pour 2000, qui ont pour principal objectif d'effacer une partie des hausses d'impôts enregistrées depuis 1997 sont loin de répondre aux attentes des Français et aux besoins de l'économie.

Face à cet état de fait, votre commission des finances estime indispensable de procéder à une réforme structurelle du système des prélèvements obligatoires axée autour d'une baisse de l'impôt sur le revenu mais également des cotisations sociales.

¹ « *Le débat d'orientation budgétaire pour l'an 2000 : des intentions aux faits* ». Rapport n°437 (1998-1999).

I. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEVENUS INSUPPORTABLES

A. UN PIC HISTORIQUE EN 1999

Le bilan des hausses d'impôts sur la période 1997-2000 est impressionnant et révélateur.

Les recettes **d'impôt sur le revenu** auront augmenté de 15,4 % en trois ans, passant de 293 milliards de francs en 1997 à 339 milliards de francs dans le collectif pour 2000¹. Sur la seule année 1999, la hausse du produit de l'impôt sur le revenu s'est élevée à 9,7 % (7,8 % hors intégration de la contribution représentative du droit de bail), soit nettement plus que l'évolution du revenu disponible des ménages en 1998 (4 %)². Cet impôt a ainsi, contrairement à ce qu'a laissé penser le gouvernement, contribué de façon significative à l'éclosion des surcroûts d'imposition pesant sur le contribuable mieux connus sous le nom de « cagnotte ».

Les recettes nettes **d'impôt sur les sociétés** auront progressé de 41,5 % depuis 1997, dont une hausse de 24,4 % pour la seule année 1999, avec un produit passant de 172 milliards de francs en 1997 à 229 milliards de francs en 2000.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aura progressé de 7 % en trois ans, passant de 626 milliards de francs à 672 milliards de francs. En 1999, la TVA nette aura progressé de 4,5 %, pour un indicateur d'évolution des emplois taxables pondéré de 3,8 % et des dépenses de consommation des ménages de 2,8 % en valeur.

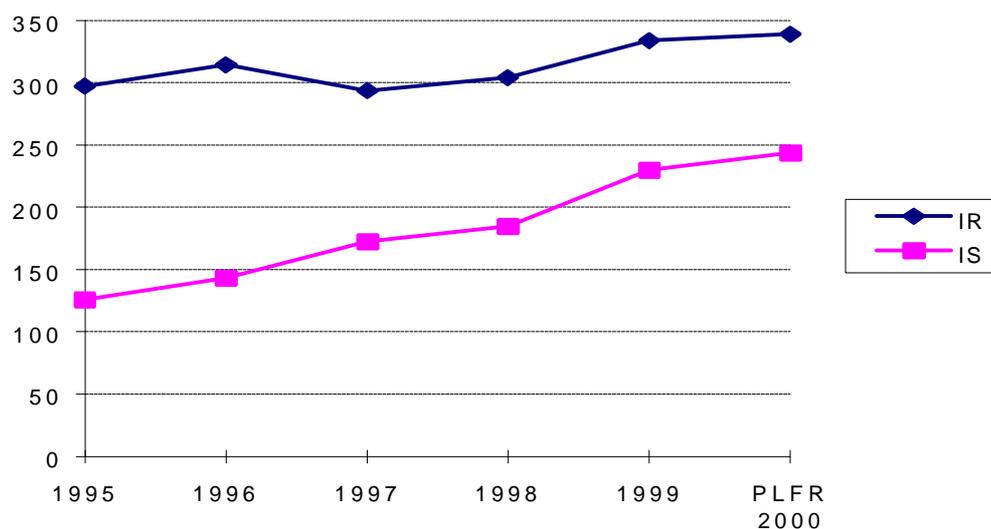
La taxe intérieure sur les produits pétroliers aura progressé de 10,8 % sur trois ans, passant de 150 milliards de francs à 167 milliards de francs.

¹ On notera que la mesure d'allégement de l'impôt sur le revenu pour 11 milliards de francs contenue dans le collectif 2000 n'empêche pas une révision à la hausse du produit de cet impôt pour 2000.

² A ce titre, on pourra s'étonner qu'en réponse à une question de votre rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indique que les recettes d'impôt sur le revenu n'auront progressé que de 4,6 % en 1999, à législation constante, « compte tenu des incidences budgétaires de dispositions législatives adoptées précédemment ». Les mesures citées, dont l'abaissement du seuil de plafonnement du quotient familial et du seuil de cession des valeurs mobilières ne peuvent être assimilées à de simples changements de périmètre !

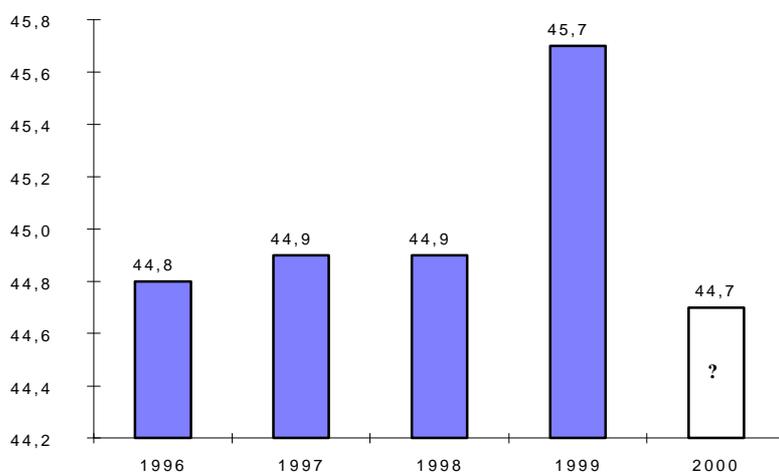
Ainsi, au cours des trois années passées aura bien été enregistrée une hausse massive de tous les impôts, au premier rang desquels l'impôt sur les sociétés, mais également l'impôt sur le revenu, pesant sur les ménages.

Evolution de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés depuis 1995
(en milliards de francs)



Comme le souligne l'INSEE dans sa lettre sur les comptes des administrations publiques en 1999, « la réduction du déficit résulte d'une forte hausse des prélèvements obligatoires » confortant ainsi l'exception française en matière de finances publiques.

Evolution du taux de prélèvements obligatoires depuis 1996
(en pourcentage du PIB)



Les prélèvements obligatoires en 1999

Prélèvements obligatoires...	Recettes 1999		Evolution 99/98 (en %)
	En milliards de francs	En % du PIB	
... de l'Etat	1.578,8	17,9	7,4
Taxe sur la valeur ajoutée	673,5	7,6	4,2
Taxe sur les produits pétroliers	161,2	1,8	2,6
Impôt sur le revenu	302,6	3,5	9,3
Impôt sur les sociétés	225,1	2,6	21,9
Autres ⁽¹⁾	216,4	2,3	5,6
... des organismes divers d'administration centrale	70,6	0,8	5,0
... des administrations publiques locales	489,2	5,5	- 0,7
Taxe professionnelle	133,7	1,5	- 4,2
Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties)	101,3	1,1	3,6
Taxe d'habitation	64,7	0,7	5,2
Autres prélèvements	189,5	2,2	- 2,1
... des administrations de sécurité sociale	1.840,3	20,9	4,8
Contribution sociale généralisée	354,4	4,0	5,4
Autres impôts	77,3	0,9	4,0
Cotisations sociales ⁽²⁾	1.408,6	16,0	4,7
... des institutions de l'Union européenne ⁽³⁾	52,1	0,6	- 1,5
Total des prélèvements obligatoires	4.031,0	45,7	5,2

(1) Comprend la déduction des transferts fiscaux de l'Etat aux collectivités locales et à la sécurité sociale et les impôts dus non recouvrables ainsi que les autres prélèvements (notamment la contribution représentative du droit de bail, 9,5 milliards de francs).

(2) Déduction faite des cotisations dues non recouvrables.

(3) Les versements aux institutions de l'Union européenne comprennent, outre les impôts retracés dans le tableau ci-dessus, un transfert de l'Etat au titre de la « quatrième ressource ». Au total, ces versements se sont élevés à 91,6 milliards de francs en 1999, soit 1 % du PIB.

Sources : Comptes nationaux 1999 - base 95, INSEE, direction de la prévision, direction générale de la comptabilité publique

Les recettes fiscales nettes des dégrèvements et remboursements auront progressé de 7,6 % en 1999, soit nettement plus vite que le PIB (+ 3,3 % en valeur).

Mais les **prélèvements sociaux** se seront également accrus de 4,8 % avec une contribution sociale généralisée (CSG) particulièrement dynamique (+ 5,4 %). Ce dynamisme reflète avant tout celui de la masse salariale du secteur privé, qui nourrit la progression des cotisations sociales et de la CSG.

Seuls les prélèvements des administrations publiques locales (hormis le cas, très spécifique, des prélèvements de l'Union européenne) **auront connu une légère décreue**, de - 0,7 %. Toutefois, cette diminution est principalement imputable à la réforme de la taxe professionnelle, la baisse sensible du produit de cet impôt (- 4,8 %) compensant la hausse des autres impôts.

B. UN PROGRAMME PLURIANNUEL NON RESPECTÉ

Selon les comptes de l'INSEE, les prélèvements obligatoires ont atteint 45,7 % du PIB en 1999, soit 1,2 point de plus que le chiffre figurant dans le programme de stabilité de janvier 1999 (environ 100 milliards de francs en valeur absolue) et 0,4 point de plus que celui figurant dans le programme de janvier 2000 (environ 36 milliards de francs).

Ainsi, le programme pluriannuel de réduction des prélèvements obligatoire n'est non seulement pas respecté, mais encore démenti de façon flagrante, puisqu'au lieu de diminuer, les prélèvements augmentent depuis 1997.

Le programme pluriannuel sur les finances publiques 1997-2003 : des annonces à la réalité

		1997	1998	1999	2000 (e)	2001	2002 (e)	2003 (e)
Taux de prélèvements obligatoires (points de PIB)	Chiffres donnés dans le programme de stabilité de janvier 1999	44,9	44,7	44,5	-	-	43,7-44,0	
	Chiffres donnés dans le programme de stabilité de janvier 2000	-	44,9	45,3	44,8	-	-	43,7-44,2
	Taux de prélèvements obligatoires réalisé	44,9	44,9	45,7	?			
	Ecart/ annonces de janv 99	0	+ 0,2	+ 1,2	?			

Comme votre commission l'avait souligné, le programme de stabilité publié en janvier 2000 avait retardé d'un an la baisse des prélèvements obligatoires (de 2002 à 2003).

Le « bond » des prélèvements en 1999 contraint aujourd'hui le gouvernement à annoncer une baisse des prélèvements de 0,9 point de PIB (80 milliards de francs) pour atteindre l'objectif fixé pour 2000, soit un taux de prélèvement de 44,8 % du PIB, taux presque identique à celui de 1997.

Toutefois, on remarquera que, lors du débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a promis une réduction plus forte des prélèvements obligatoires, qu'il entend ramener de 45,7 % du PIB en 1999 à 44,7 % en 2000 puis 44,2 % en 2001. Ce chiffre de 44,2 % n'était prévu qu'en 2003 dans le programme pluriannuel de janvier 2000¹. Toutefois, aucune mesure précise n'est encore annoncée pour 2001 afin de traduire en actes ces intentions.

C. LES RÉVISIONS DE RECETTES ASSOCIÉES AU COLLECTIF POUR 2000

1. Une loi de finances pour 2000 manifestement insincère

Votre rapporteur général ne reviendra pas sur l'analyse qu'il avait longuement développée sur ce point lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, à l'automne dernier², puis lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative³.

Il souhaite simplement rappeler que la commission des finances du Sénat avait alors estimé que les évaluations de recettes fiscales associées au projet de loi de finances pour 2000 n'étaient pas sincères, car elles reposaient sur une révision des recettes de 1999 de 30 à 40 milliards de francs inférieure à la réalité.

¹ Cette accélération du programme pluriannuel est confirmée par les réponses écrites du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux questions de votre rapporteur : « les mesures annoncées par le gouvernement (...) devraient permettre de réduire fortement le taux de prélèvements obligatoires, de près d'un point de PIB. Il serait ainsi ramené à un niveau très légèrement inférieur à celui estimé pour la programmation pluriannuelle. En 2001, il continuerait à se réduire plus rapidement que dans le programme triennal. »

² Rapport général n°89 (1999-2000) sur le projet de loi de finances pour 2000. Tome I, pages 91 à 96.

³ Rapport général n°144 (1999-2000) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999. Tome I, pages 25 à 32.

Pour contrer cette analyse notamment par voie de communiqué de presse, le gouvernement avait multiplié les arguments techniques, invoquant à plusieurs reprises des « phénomènes calendaires » particulièrement sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, ou la faiblesse de l'inflation concernant les rentrées de TVA.

Déjà, votre rapporteur général relevait « *qu'au delà des justifications techniques, les rendez-vous politiques relatifs à la distribution des excédents fiscaux sont déjà annoncés* ». C'est l'objet même du projet de loi de finances rectificative pour 2000 qui est présenté au Parlement.

2. Une transparence contrainte et inachevée

Par un heureux hasard, la réévaluation de recettes inscrite dans le projet de loi de finances rectificative correspond exactement au chiffrage effectué par le rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale, tel qu'il figure dans son rapport d'information publié en mars 2000 sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 1999.

Loin d'avancer un chiffre aussi précis que 51,4 milliards de francs, votre rapporteur général se bornera à rappeler quelques faits :

- les recettes fiscales ont été bien supérieures aux prévisions en 1999, de plus de 30 milliards de francs et auront un « effet base » sur 2000 ;

- selon le rapport préliminaire de la Cour des comptes portant sur l'exécution des lois de finances pour 1999, des recettes ont été reportées par le gouvernement de 1999 sur 2000, pour environ 18 milliards de francs s'agissant des recettes non fiscales et 9 milliards de francs en recettes fiscales, soit au total près de 27 milliards de francs ;

- la croissance devrait être plus forte que prévue, soit 3,6 % selon les estimations du gouvernement et rapporter ainsi 10 milliards de francs supplémentaires.

On peut donc estimer que, compte tenu des effets de reports et de la croissance attendue, il s'agit d'une révision *a minima*. En effet, selon une étude¹ réalisée à la demande du Président de la commission des finances du Sénat, M. Alain Lambert, par l'Observatoire français des conjoncture économiques (OFCE), les recettes fiscales peuvent être réévaluées de

¹ Cette étude figure en annexe au présent rapport.

50 milliards de francs pour 2000. Cependant, il faudrait également tenir compte des reports de recettes fiscales de 1999 sur 2000 (9 milliards de francs selon la Cour des comptes). De surcroît, l'OFCE fait l'hypothèse d'une croissance plus forte (4,2 %), qui pourrait apporter des recettes complémentaires pour l'Etat.

D'une certaine manière, **des précautions ont été prises afin d'anticiper une meilleure exécution budgétaire**, qui devrait *in fine* se traduire par une amélioration du déficit budgétaire. Dans son rapport sur le collectif 2000¹, M. Didier Migaud note ainsi, que « *compte tenu de ces bonnes perspectives, on peut raisonnablement penser que le déficit de l'Etat pour l'exercice 2000 sera, en définitive, réduit par rapport aux prévisions du présent projet* ». M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a lui-même évoqué un déficit réduit à 200 milliards de francs pour 2000, lors du débat d'orientation budgétaire pour 2001 devant l'Assemblée nationale.

Enfin, votre rapporteur général tient à souligner que **le débat sur « la répartition des fruits de la croissance » reste tronqué**, notamment du fait de la séparation du débat budgétaire et du débat sur les finances sociales. Comme le montre l'OFCE, le surplus de recettes généré par la croissance s'élève à 72 milliards de francs pour l'ensemble des administrations publiques.

¹ Rapport n° 2387, XIème législature.

La réestimation du compte des administrations publiques pour 2000 : les résultats de l'étude menée par l'OFCE à la demande de la commission des finances du Sénat

- Si la croissance s'élève en 2000 à 3,6 %, soit l'hypothèse retenue par le gouvernement, le supplément de recettes fiscales pour l'Etat en 2000 par rapport aux estimations de la loi de finances initiale s'établirait à 35 milliards de francs environ, dont :

- 24,7 milliards de francs d'effet de base, qui correspond à la différence entre les recettes constatées en 1999 et les recettes prévues pour 2000 au moment de la LFI 2000 ;

- 10 milliards de francs d'excédents de recettes fiscales par rapport à la LFI 2000, imputables à une hypothèse de croissance plus forte de 0,8 point.

Le report sur 2000 de recettes non fiscales initialement prévues pour 1999 pour un montant de 15 milliards de francs, porterait **le supplément de recettes pour l'Etat à 50 milliards de francs.**

- Une croissance plus forte ayant une incidence sur les autres administrations publiques, **les surplus de recettes pour l'ensemble des administrations publiques atteindraient 72 milliards de francs en 2000**, soit 50 milliards de francs pour l'Etat, 14 milliards de francs pour la Sécurité sociale et 8 milliards de francs pour les collectivités locales.

- L'hypothèse de croissance de 3,6 % pour 2000 est plus basse que la prévision de croissance de l'OFCE, qui s'établit à 4,2 % pour 2000. Dans ces conditions, **les surplus s'élèveraient à 92 milliards de francs**, dont 56 milliards de francs pour l'Etat, 25 milliards de francs pour la Sécurité sociale et 11 milliards de francs pour les collectivités locales.

- Les mesures fiscales annoncées par le gouvernement auraient un impact positif sur l'activité, donc sur les rentrées fiscales, et **s'autofinanceraient en partie**. Dans ces conditions, le supplément de recettes pour l'ensemble des administrations publiques par rapport à la LFI 2000, **après les mesures annoncées dans le collectif budgétaire, s'élèverait à 32 milliards de francs** (pour une croissance de 3,6 %) : 4 milliards de francs pour l'Etat, 19 milliards de francs pour la Sécurité sociale et 9 milliards de francs pour les collectivités locales.

II. UN PROGRAMME FISCAL GOUVERNEMENTAL SANS GRANDE COHÉRENCE

A. DES ALLÈGEMENTS D'IMPÔTS HÉTÉROCLITES

Les allègements d'impôts prévus dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000 sont au nombre de trois¹ :

- une réduction de la taxe d'habitation pour un coût de 11 milliards de francs ;

- un allègement de l'impôt sur le revenu à hauteur de 11 milliards de francs (diminution d'un point de chacun des deux premiers taux d'imposition) ;

- la baisse d'un point du taux normal de la TVA pour 18,45 milliards de francs en 2000.

Votre commission a fait procéder à **une évaluation des mesures fiscales** présentées dans le collectif budgétaire. Les effets les plus marquants des mesures fiscales annoncées, tels que les traduit le modèle de l'OFCE², sont les suivants :

- l'augmentation du revenu disponible des ménages et du taux de marge des entreprises se traduit par une légère accélération de la croissance en 2000 (+0,1 point de croissance) et 2001 (+0,2 point de croissance) ;

- une baisse de 1 point du taux de TVA entraîne un ralentissement de l'inflation de 0,2 point en 2000 et 2001 ;

- l'allègement fiscal (40 milliards de francs) en 2000 représente 0,4 % du PIB et 0,7 % (53 milliards de francs) en 2001, mais le déficit public n'est augmenté que de 0,4 % du PIB en 2001 (35 milliards de francs), du fait de l'effet de relance des mesures (celles-ci s'autofinancent en partie).

Cette évaluation montre que les mesures fiscales envisagées ne concernent que les ménages et contribuent au soutien de la demande. Pourtant le contexte actuel est déjà celui d'une bonne tenue de la demande intérieure, alors que des doutes subsistent sur l'aptitude de l'économie française à accroître ses capacités de production et, en conséquence, à

¹ Hors la mesure concernant l'aménagement des remboursements aux transporteurs routiers au titre de la TIPP pour 200 millions de francs.

² Les résultats de ces simulations sont présentés en annexe.

soutenir une croissance soutenue sans saturation de l'offre et sans risque inflationniste.

Or l'Union européenne se caractérise par des différences sur les fiscalités du travail, de l'épargne et des entreprises, qui constituent des ressources délocalisables. C'est sur ce type d'impôts qu'une réforme est nécessaire, de façon à améliorer la compétitivité fiscale. Ni cette contrainte, ni celle de l'harmonisation des fiscalités en Europe ne sont prises en compte dans le programme d'allègements d'impôts annoncé au risque d'accroître les phénomènes de délocalisation.

Les délocalisations pour motif fiscal : l'étude de la direction générale des impôts

Selon ses propres termes « *la direction générale des impôts (DGI) ne dispose que d'informations partielles et donc minorées sur les départs à l'étranger de contribuables* ».

Cependant, si « *l'analyse des données ne permet pas de conclure, pour la généralité des contribuables, à la prédominance des motifs fiscaux dans les décisions de départ* », elle reconnaît que « *les caractéristiques présentées par les contribuables disposant d'un patrimoine élevé laissent présager l'importance du facteur fiscal* ».

L'étude de la direction générale des impôts montre ainsi que le « *taux d'expatriation* » des hauts revenus (0,3 %) est quatre fois plus élevé que pour la moyenne des contribuables.

Il existe deux principaux motifs de délocalisation: la taxation des plus-values et l'imposition du patrimoine.

En outre, les délocalisations dues à l'impôt de solidarité sur la fortune sont importantes et entraînent une perte de richesse significative pour la France. « ***La perte de capital par la France peut être estimée à 13 milliards de francs et la perte d'impôt qui en résulte représente 140 millions de francs par an*** ».

La DGI indique enfin « *c'est en effet dans le total constitué par l'ISF, l'IR et la taxation des plus-values (y compris prélèvement social) qu'il faut chercher le déclencheur éventuel de la délocalisation* ». Elle précise ainsi : « *il semble que les motifs fiscaux de délocalisation résident notamment dans la combinaison de la taxation des plus-values (qui peuvent être exonérées ou peu taxées à l'étranger) et de l'imposition du patrimoine* ».

Les délocalisations pour motif fiscal résultent donc, pour l'essentiel, de la combinaison de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la taxation des plus-values.

Rappelons, en outre, qu'aux termes d'une étude commandée par la commission des finances du Sénat à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), notre pays apparaît comme l'un de ceux où la pression fiscale est la plus élevée en Europe, en occupant, impôt par impôt, une position moyenne au regard de cet indicateur mais en faisant usage cumulativement de toutes les assiettes fiscales concevables en application de raisonnements plus politiques ou budgétaires qu'économiques. La France se trouve donc en mauvaise situation pour affronter une recrudescence éventuelle de la concurrence fiscale¹.

B. DES ALLÈGEMENTS EN CONTRADICTION AVEC LES OBJECTIFS EUROPÉENS

Lors du Conseil Ecofin du 28 février 2000, les quinze Etats membres de l'Union européenne se sont mis d'accord **sur les objectifs auxquels devraient répondre les baisses d'impôts**. Quatre critères sont retenus :

- les réductions fiscales non compensées ne peuvent intervenir que dans les Etats membres qui présentent à moyen terme des finances publiques proches de l'équilibre ou en excédent ;

- les réductions fiscales ne doivent pas avoir d'effet accélérateur du cycle économique (mesures « procycliques ») ;

- les Etats doivent tenir compte du niveau global de leur dette et de leurs futurs engagements de long terme, du fait notamment des tendances démographiques ;

- les réductions d'impôts doivent entrer dans le cadre de « paquets de réforme globaux » incluant par exemple les systèmes de protection sociale.

La Commission européenne a l'intention d'appliquer ces critères lorsqu'elle évaluera les prévisions budgétaires pour 2001 et les futurs programmes de stabilité et de convergence actualisés.

Selon la Commission européenne en effet, « *l'idée est que les Etats membres doivent profiter de la forte croissance pour opérer les réformes structurelles difficiles qui permettront une diminution durable de la pression fiscale et non opter pour une solution de facilité consistant dans une baisse temporaire des impôts. Toutefois, pour que les réductions d'impôts puissent être permanentes, elles doivent être accompagnées de diminution comparable des dépenses (...)* ».

¹ Sur ce point, on se reportera utilement au rapport de votre commission « La concurrence

L'évaluation des mesures fiscales présentées par le gouvernement, telle que décrite plus haut, met en évidence plusieurs contradictions avec les critères retenus par le Conseil Ecofin. Outre le caractère « procyclique » des mesures fiscales annoncées, l'absence de programme de réforme global et de maîtrise des dépenses publiques témoignent d'une certaine « improvisation fiscale » dénoncée en termes généraux par la Commission européenne.

III. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE FISCALE VOLONTARISTE

A. LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

La commission des finances du Sénat souhaite un véritable programme fiscal, de caractère pluriannuel, seul en mesure de libérer véritablement l'initiative et l'emploi.

A ce titre, le 14 mars 2000, votre président et votre rapporteur général avaient rappelé leurs priorités : « *plus loin, plus vite, plus fort* »

Ils souhaitent en effet que la France puisse atteindre dans les 3 ans à venir le même niveau de prélèvements que l'Allemagne, soit 42,4 % du PIB. Pour cela une méthode s'impose : des baisses massives et durables d'impôts et de cotisations sociales à hauteur de 250 milliards de francs, soit le double de ce qu'annonce aujourd'hui le gouvernement français.

Cet effort conduirait ainsi à réaliser sur 3 ans ce que le gouvernement social-démocrate de M. Gerhard Schröder a décidé de mettre en œuvre sur 5 années à savoir 250 milliards de francs de baisse d'impôts.

Il s'agit d'une part, de corriger les hausses d'impôts décidées depuis 1997 et d'autre part, d'entamer une réforme structurelle de notre système de prélèvements obligatoires.

S'agissant des ajustements à réaliser, il est indispensable de lutter contre toutes les formes de prélèvements rampants ou de doubles impositions qui, de façon insidieuse, accroissent la charge fiscale pesant sur les Français. Votre commission vous avait fait à ce titre, lors de la discussion du projet de loi de finances 2000, un certain nombre de propositions en ce sens que malheureusement, ni le gouvernement ni l'Assemblée nationale n'avaient cru devoir retenir.

En outre, dans une économie ouverte et de plus en plus mondialisée, mettre fin à l'alourdissement continu depuis 1997 de la pression fiscale est une priorité pour nos entreprises : ce sont elles qui tirent la croissance et qui assurent l'embellie conjoncturelle actuelle. La suppression des mécanismes de double imposition, et du mode de financement des 35 heures (par la contribution sociale sur les bénéfices et la taxe générale sur les activités polluantes) permettraient, par exemple, de restaurer la compétitivité de nos entreprises par rapport à leurs partenaires.

S'agissant des premières mesures structurelles applicables à notre système de prélèvements obligatoires, la commission des finances a préconisé deux réformes importantes. Il s'agit d'abord de réduire le poids de l'impôt sur le revenu acquitté par chaque contribuable. Ensuite, il faut continuer à oeuvrer en faveur de la baisse du coût du travail peu qualifié et notamment des charges sociales qui pèsent sur celui-ci en étendant le champ de la ristourne dégressive sur les bas salaires.

B. UN PROGRAMME CONFIRMÉ PAR LES EXPERTS ÉCONOMIQUES

La commission des finances du Sénat a demandé au Centre d'observation économique (COE) de simuler une diminution des prélèvements obligatoires de 2,9 points de PIB à l'horizon 2003, assortie d'un retour à l'équilibre des comptes publics à cette même date¹.

A ce titre, elle a demandé au COE de simuler trois modalités de baisse des prélèvements obligatoires :

- une baisse de 1 point de TVA accompagnée d'une baisse de l'impôt sur le revenu de 8 % environ ;

- une baisse de l'impôt sur le revenu de 8 % associée à une baisse des cotisations sociales employeurs de l'ordre de 40 milliards de francs ;

- une baisse de 1,5 point de TVA combinée à une réduction de l'impôt sur les bénéfices de 5 %.

Le COE a, dans un premier temps, simulé l'impact des trois modalités de réduction des prélèvements obligatoires sans économie sur les dépenses publiques, afin d'apprécier l'effet « pur » sur la croissance des réductions de prélèvements à hauteur de 2,9 points de PIB en 4 ans.

Or il ressort de cette étude que l'impact favorable sur la croissance de la combinaison « baisse de l'impôt sur le revenu + baisse des

¹ L'ensemble de ces analyses figure en annexe au présent rapport.

cotisations sociales employeurs » apparaît nettement supérieur à celui des deux autres combinaisons.

Réduction du taux de prélèvements obligatoires de 2,8 points en 4 ans

(objectif : 42,4 % du PIB en 2003)

Ecarts variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Baisses* de la TVA et de l'impôt sur le revenu		Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	0,2	1,6	0,3	3,0	0,2	1,3
Consommation	0,3	3,3	0,4	2,5	0,1	2,2
Investissement privé	0,5	2,7	0,7	4,4	0,4	2,4
Prix à la consommation	- 0,5	- 2,7	- 0,4	- 8,6	- 0,7	- 4,3
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,5	- 0,3	- 2,4	0	- 0,5
Solde public (2)	- 0,6	- 2,3	- 0,6	- 2	- 0,6	- 2,5

(1) Ecarts en points.

(2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Les pondérations appliquées correspondent à l'importance respective des différents impôts dans le total.

Ce scénario se traduit en effet par une augmentation du PIB de 0,3 point la première année et de 3 points la quatrième année (soit 0,75 point de croissance supplémentaire chaque année, contre 0,4 point dans les deux autres scénarios). De surcroît, le taux de chômage est plus bas de 2,4 points au bout de 4 ans (contre - 0,5 point dans les autres scénarios).

Dans un second temps, le COE a simulé une réduction équivalente de prélèvements obligatoires gagée par une baisse des dépenses publiques sans dégradation du solde public. La combinaison « baisse de l'impôt sur le revenu + baisse des cotisations sociales employeurs » est encore la plus favorable.

**Baisse des prélèvements obligatoires (- 2,8 points *in fine*)
financée par une baisse des dépenses publiques sans détérioration du solde
public**

Ecart variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Scénario I Baisse de l'impôt sur le revenu et de la TVA		Scénario II Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Scénario III Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	- 0,3	0	- 0,2	1,7	- 0,4	- 0,4
Consommation	0,3	2,6	0,3	1,8	0,1	1,5
Investissement privé	- 0,6	0,2	- 0,4	2,4	- 0,8	- 0,3
Prix à la consommation	- 0,6	- 3,9	- 0,5	- 9,7	- 0,8	- 5,7
Taux de chômage (1)	0,1	- 0,1	- 0,2	- 2,2	0,1	- 0,1
Solde public (2)	0	0	0	0	0	0

(1) Ecart en points.

(2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

Dans ce scénario, le PIB se contracte légèrement en début de période mais augmente sensiblement au bout de 4 ans (+ 1,7 point contre une stabilité ou une légère baisse dans les deux autres scénarios). Surtout, le taux de chômage se réduit de 2,2 points au bout de 4 ans, alors qu'il ne baisse que de 0,1 point dans les autres scénarios.

Deux conclusions peuvent donc être tirées de ces résultats :

- **une réduction des prélèvements obligatoires est extrêmement favorable en termes de croissance et d'emploi dès lors qu'on y intègre une baisse des cotisations sociales employeurs.** Celle-ci a en effet un impact direct sur l'emploi et le chômage (grâce à une diminution du coût du travail), un impact désinflationniste qui permet d'améliorer la compétitivité et un effet accélérateur sur l'investissement des entreprises.

- **la simulation du COE montre clairement qu'il est possible de conduire une baisse des prélèvements obligatoires financée par une baisse des dépenses publiques** sans détérioration du solde public, tout en favorisant la croissance et l'emploi.

Enfin, le COE a simulé le scénario global commandé par la commission des finances, soit une baisse des prélèvements obligatoires de 2,9 points et une résorption du déficit public à l'horizon 2003.

Baisse des prélèvements obligatoires (- 2,8 points *in fine*) financée par une baisse des dépenses publiques et résorption du déficit public (2,4 points de PIB en 4 ans)

Ecarts variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Scénario I Baisse de l'impôt sur le revenu et de la TVA		Scénario II Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Scénario III Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	- 0,8	- 1,7	- 0,7	0	- 0,9	2,1
Consommation	0,2	1,9	1,2	1,1	0	0,8
Investissement privé	- 1,7	- 2,2	- 1,5	- 0,4	- 0,3	- 3,1
Prix à la consommation	- 0,7	- 5,3	- 0,6	- 10,1	- 0,9	- 7,1
Taux de chômage (1)	0,2	- 0,3	- 0,1	- 1,8	0,2	0,3
Solde public (2)	+ 0,6	+ 2,4	+ 0,6	+ 2,8	+ 0,6	+ 2,4

(1) Ecarts en points.

(2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

L'étude du COE montre clairement qu'un scénario de réduction des prélèvements obligatoires et de réduction du déficit public a un impact restrictif sur l'activité à court terme, mais neutre à l'horizon 2003, pour autant que la réduction des prélèvements obligatoires porte à la fois sur l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales employeurs. En outre, le scénario se traduirait par une baisse du taux de chômage (-1,8 point).

Ainsi, il est possible d'assurer une politique budgétaire rigoureuse et une réduction des prélèvements obligatoires sans pénaliser la croissance à moyen terme.

Si la croissance actuelle se prolongeait, cette combinaison de politique économique serait particulièrement adaptée puisqu'elle permettrait un redressement volontariste des comptes publics (politique contracyclique), qu'elle stimulerait la politique de l'offre et qu'elle serait désinflationniste,

créant ainsi les conditions d'une politique monétaire accommodante (scénario de policy-mix « à l'américaine »).

Au vu de ces résultats, votre commission des finances ne peut qu'inviter le gouvernement à entamer une réforme structurelle de notre système de prélèvements en privilégiant pour cela une diminution de l'impôt sur le revenu, associé à une baisse des cotisations sociales.

Ainsi, la baisse des prélèvements obligatoires sera-t-elle engagée de façon durable et efficace afin que la France soit pleinement crédible en Europe.

CHAPITRE III :

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT : LES INTENTIONS DÉMENTIES PAR LES FAITS

En introduction du rapport qu'il a déposé pour le débat d'orientation budgétaire, le gouvernement note que la stratégie de finances publiques qu'il s'est assignée poursuit l'objectif « *de placer la France sur un sentier de croissance durable, équilibrée et solidaire* », et que, pour cela, il doit mettre en œuvre une stratégie des finances publiques dont « *la clef de voûte [...] est une évolution maîtrisée des dépenses publiques* ».

Le gouvernement reconnaît donc explicitement que la prolongation de la croissance doit notamment reposer sur **la maîtrise des dépenses publiques, dont il fait apparemment un axe principal de sa politique économique.**

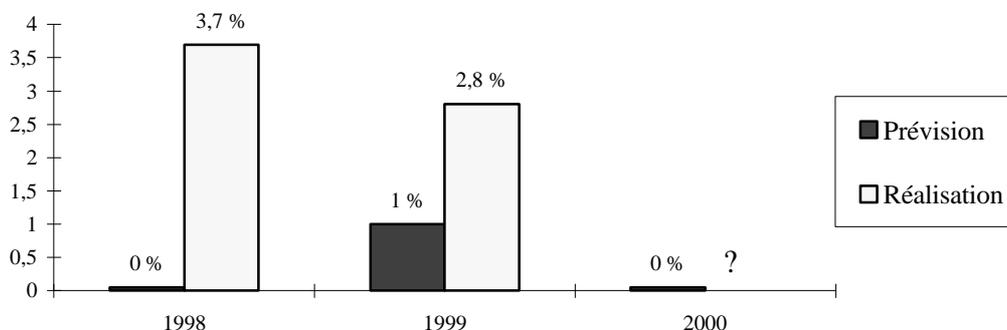
Or, en dépit de ces affirmations, **les dépenses de l'Etat ne sont pas maîtrisées depuis 1998**, alors que de leur maîtrise dépendent la poursuite et le succès des mesures de baisse des impôts présentées par le gouvernement.

I. 1998-2000 : LE DÉRAPAGE MAL DISSIMULÉ DES DÉPENSES

En dépit des analyses convergentes de votre commission et de la Cour des comptes sur l'évolution des dépenses, le gouvernement affirme que celles-ci sont maîtrisées, et que ses engagements en la matière sont respectés, n'hésitant pas à prendre certaines libertés dans la présentation des chiffres, afin d'afficher une réalité qui lui est favorable.

Pourtant, depuis 1998, aucun exercice budgétaire ne s'est traduit par la « maîtrise des dépenses », expression dont votre commission ignore du reste la portée concrète.

**Progression en volume des dépenses de 1998 à 2000 :
prévision et réalisation (en %)**



Source : Cour des Comptes

A. PAS D'ACTION VOLONTARISTE SUR LES DÉPENSES EN 1998

Dans un courrier en date du 9 juillet 1999, adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le Premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Joxe, indiquait que, s'agissant de l'évolution des dépenses, d'éventuels désaccords méthodologiques ne devaient pas « *masquer l'essentiel : la progression rapide des dépenses du budget général en 1998, qui s'établit à 3,6 %, au lieu de 1 % l'année précédente. Elle est ramenée à 1,1 % - ou à 0,8 % compte tenu des « recettes de la dette » - en déduisant les remboursements et dégrèvements d'impôts, qui ont augmenté dans des proportions exceptionnelles et d'ailleurs non totalement élucidées en 1998, et qui, par nature, ne traduisent pas d'action volontariste sur les dépenses* ».

La Cour avait d'ailleurs détaillé son analyse dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998. Notant que les dépenses ordinaires des services civils - qui sont les plus rigides - avaient augmenté de 4,6 % contre 1,9 % en 1997, elle estime que cette situation résulte d'une « *pression de tous les postes à l'exception des dépenses d'intervention qui diminuent de 0,9 %* ».

L'évolution des dépenses de l'Etat en 1998 s'est donc traduite par un net accroissement des dépenses de fonctionnement, en particulier celles de personnel qui ont crû de 3,7 %, tandis que les dépenses en capital des services civils et militaires diminuaient, respectivement de 2,1 % et de 9,3 %, contribuant ainsi pour une part importante à la réduction du déficit de 1998.

B. UNE CROISSANCE EN VOLUME SUPÉRIEURE À 1 % EN 1999

1. Un dérapage des dépenses redouté par votre commission

L'objectif du gouvernement pour la loi de finances de 1999 consistait à afficher une progression des dépenses de 1 point en volume.

Or, cet engagement n'a pas été tenu. En effet, dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes note que « *les dépenses de l'Etat ont progressé sensiblement en 1999* », les charges nettes du budget général augmentant de 3,3 % en valeur et de 2,8 % en volume. **Elle conclut à ce titre que : « c'est beaucoup plus que ce qui était prévu (+ 1 % en volume) ».**

Les charges du budget général pour 1998 et 1999

	Dépenses effectives		
	1998	1999	Variations 99/98 (en %)
<i>(en millions de francs)</i>			
I - Dépenses ordinaires			
<i>A - Services civils</i>			
Titre I : Dette publique ⁽¹⁾	572.281,33	590.867,00	3,2
Titre II : Pouvoirs publics	4.460,16	4.658,50	4,4
Titre III : Moyens des services	657.476,06	671.266,69	2,1
Titre IV : Interventions publiques	480.953,78	511.279,00	6,3
Sous-total A	1.715.171,33	1.778.071,19	3,7
<i>B - Services militaires</i>			
Titre III : Moyens des services	109.545,58	109.344,70	-0,2
Total des dépenses ordinaires	1.824.716,91	1.887.415,89	3,4
II - Dépenses en capital			
<i>A - Services civils</i>			
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	24.630,71	22.396,87	-9,1
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	72.815,37	77.068,29	5,8
Titre VII : Réparation des dommages de guerre		0,14	
Sous-total A	97.446,08	99.465,30	2,1
<i>B - Services militaires</i>			
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	67.777,59	67.824,00	0,1
Titre VI : Subventions accordées par l'Etat	1.157,73	1.178,65	1,8
Sous-total B	68.935,32	69.002,65	0,1
Total des dépenses en capital	166.381,40	168.467,95	1,3
Total général	1.991.098,31	2.055.883,84	3,25 ⁽²⁾

(1) Au titre I, les dépenses en atténuation de recettes ont atteint 331,57 milliards de francs en 1999, soit +3,7 % (319,73 milliards de francs en 1998), dont 329,13 milliards de francs en 1999 (316,94 milliards de francs en 1998) au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts (+3,9 %).

(2) Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, cette progression est ramenée à 3,14 %.

Le dérapage des dépenses en 1999 ne constitue malheureusement pas une surprise pour votre commission qui avait insisté sur la quasi-impossibilité, pour le gouvernement, de respecter son engagement.

A cet égard, il convient de rappeler l'analyse développée par votre rapporteur général dans son rapport¹ sur la loi de finances rectificative pour 1999. En effet, « *eu égard à ce surcroît de dépenses par rapport aux prévisions initiales fort opportunément optimistes du gouvernement, un effort drastique de réduction de la dépense sera nécessaire de sa part. En l'absence de mesures, à ce jour, cela rend dès lors plus incertain le respect par le gouvernement de la norme de progression en volume qu'il avait affichée* ».

2. Une analyse confortée par celle de la Cour des comptes

La Cour des comptes a confirmé l'analyse de votre commission.

Elle valide le jugement qu'elle avait porté sur les conséquences d'une inflation moindre que prévu. Le rapport précité indique en effet : « *une inflation sensiblement inférieure aux prévisions (+ 0,5 % au lieu de + 1,3 %) explique partiellement cet écart* ».

Surtout, elle insiste sur « la progression de plusieurs catégories de dépenses », qu'il s'agisse des garanties, des dépenses de personnel ou des interventions, en particulier, les crédits destinés aux 35 heures ou aux emplois-jeunes.

Elle tient aussi et surtout à critiquer les méthodes comptables retenues par le gouvernement qui tente de dissimuler cette progression des dépenses, en rendant opaque la présentation des informations budgétaires, dont le Parlement est le premier destinataire, et cela de façon à respecter, en affichage, l'objectif qu'il s'était assigné.

Ainsi, au mépris du principe d'universalité budgétaire, a-t-il notamment exclu du calcul de la norme de progression de 1 % les dépenses qu'il qualifie d'« exceptionnelles », celles-ci représentant 13 milliards de francs, soit 10 milliards de francs au titre de la mise en jeu de la garantie de l'Etat au bénéfice de l'UNEDIC, et 3 milliards de francs au titre de la réparation des dégâts occasionnés par les tempêtes.

Or, toute dépense, même si elle ne peut être prévue en loi de finances initiale, est bien une dépense que le budget de l'Etat doit assurer. Dans son rapport précité, la Cour des comptes estime d'ailleurs que « *les charges dites exceptionnelles et les modifications de périmètre de l'action de l'Etat*

¹ Rapport n° 144 (1999-2000), Tome I, page 44.

traduisent bien pour ce dernier des dépenses supplémentaires qu'il n'y a pas lieu de retrancher ». En effet, une norme de progression des dépenses doit concerner toutes celles qui influent sur le solde. A défaut, celle-ci perd toute signification et donc tout intérêt ce qui nuit inévitablement à la crédibilité des informations transmises à Bruxelles au titre du programme de stabilité.

Surtout, la Cour des comptes estime qu'il s'agit, en procédant à des changements de présentation de « *caractère artificiel* », de « **confirmer une prévision ou un engagement antérieur, en recourant à des méthodes qui varient chaque année, selon les besoins de la démonstration** ».

L'engagement antérieur qu'il s'agit de confirmer est la norme de progression des dépenses de l'Etat de 1 %.

Le gouvernement, dont la crédibilité de la politique budgétaire, notamment au niveau communautaire, repose sur le respect de cette norme, a néanmoins réfuté les analyses de la Cour des comptes. Ainsi, dans une lettre en date du 9 mai 2000, adressée au Premier président de la Cour des comptes, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget soulignent l'existence de « *points de désaccords méthodologiques* ». Ce courrier cite notamment le cas des dépenses « *considérées comme exceptionnelles par le gouvernement* »¹.

C'est en effet ainsi que le gouvernement parvient à confirmer ses engagements en matière de dépenses : **sont exceptionnelles les dépenses qu'il considère comme telles** et qui, de ce fait, sont sans impact sur le calcul de leur progression. **La démonstration, dès lors, devient nécessairement imparable !**

C. LE RENONCEMENT À LA MAÎTRISE DES DÉPENSES EN 2000

1. Un objectif initial relativement ambitieux

L'année 2000 devait constituer une étape importante en matière d'évolution des dépenses de l'Etat.

En effet, dans la loi de finances initiale pour 2000, le gouvernement s'est fixé un objectif à la fois clair et relativement ambitieux eu égard à ses

¹ *En outre, par un communiqué du 15 mai 2000, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a, de nouveau, démenti les analyses de la Cour des comptes, estimant que celle-ci avait « retenu une convention de calcul différente de celle habituellement utilisée pour comparer les engagements pris par le gouvernement dans la loi de finances et les résultats de l'exécution budgétaire ».*

engagements antérieurs, et surtout à sa capacité à les respecter : **la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat.**

Concrètement, cet objectif devait se traduire par une progression des dépenses de 15 milliards de francs (17,5 milliards de francs hors dette), égale à l'augmentation prévisionnelle des prix hors tabac (+ 0,9 %).

Par ailleurs, le gouvernement avait mis en avant un important effort d'économies, pour un montant de 34 milliards de francs, après 29 milliards de francs en 1998 et 31 milliards de francs en 1999. Votre rapporteur général, dans son rapport¹ sur le projet de loi de finances pour 2000, avait toutefois relativisé ces économies, qui, en réalité, ne sont que des redéploiements de crédits, destinés à financer les priorités du gouvernement, et souvent réalisés au moyen d'abattements forfaitaires de crédits.

2. Un objectif abandonné de fait

Or, le gouvernement a décidé de rompre avec son engagement d'une stabilisation des dépenses de l'Etat en volume.

Certes, la position officielle du gouvernement n'a pas changé : le rapport qu'il a déposé en vue du débat d'orientation budgétaire confirme le « *cap de la maîtrise des dépenses [de l'Etat], qui seront stabilisées en volume en 2000* ».

En effet, le gouvernement a décidé de présenter un projet de loi de finances rectificative pour 2000, dès le printemps, dont l'objet est essentiellement de procéder à des baisses d'impôts d'un montant de 40,6 milliards de francs, grâce à la réévaluation des recettes de l'Etat à hauteur de 51,4 milliards de francs au total.

Mais le gouvernement a décidé de consacrer le complément des surplus de recettes fiscales à de nouvelles dépenses, soit plus de 10 milliards de francs. Votre commission estime que le financement de telles dépenses qui sont pour la plupart légitimes, doit, comme cela devrait être la règle, être financé par redéploiement de crédits. Elle vous fera des propositions en ce sens.

¹ Rapport n° 89 (1999-2000), Tome I, page 177.

Ces dépenses nouvelles se répartissent comme suit :

- **au titre du financement des réparations des dommages occasionnés par les différents sinistres ayant frappé la France au cours des derniers mois de l'année 1999**, qu'il s'agisse des inondations, du cyclone Lenny aux Antilles, de la marée noire provoquée par le naufrage de l'Erika, ou des tempêtes : **5,46 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, auxquels il convient d'ajouter 2,83 milliards de francs en autorisations de programme, répartis conformément au tableau ci-après :

Réparation des dommages occasionnés par les sinistres de la fin de l'année 1999

Budget bénéficiaire	Crédits ouverts (en millions de francs)	
	Dépenses ordinaires + crédits de paiement	Autorisations de programme
Agriculture et pêche	1 310	215
Aménagement du territoire	125	250
Environnement	165	104
Charges communes	985	
Culture et communication	500	437
Economie, finances et industrie	26	
Emploi	140	
Santé et solidarité	360	
Services communs de l'équipement	105	25
Urbanisme et logement	10	10
Transports terrestres	1	
Routes	390	175
Mer	206	187
Tourisme	139	110
Intérieur et décentralisation	820	970
Justice	8	8
Outre-mer	170	335
TOTAL	5 460	2 826

- **au titre du financement de dépenses à caractère exceptionnel : 4,24 milliards de francs**, auxquels il convient d'ajouter 1,94 milliard de francs en autorisations de programme ainsi répartis :

Financement des dépenses exceptionnelles

Budget bénéficiaire	Crédits ouverts (en millions de francs)	
	Dépenses ordinaires + crédits de paiement	Autorisations de programme
Affaires étrangères	147	-
Agriculture et pêche	256	13,5
Enseignement scolaire	1.000	200,0
Culture et communication	50	-
Santé et solidarité	2.140	600,0
Ville	220	50,0
SGPM	151	74,4
Charges communes	59	-
Justice	200	1.000,0
Transports terrestres	18,4	-
TOTAL	4.241	1.937,9

Enfin, les dépenses militaires font l'objet d'une **ouverture nette de 310 millions de francs en crédits de paiement**, et d'une **annulation nette de plus de 1,2 milliard de francs en autorisations de programme**, alors même que l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2000 mentionne la réalisation de « *divers mouvements de réallocation de moyens au sein du budget de la défense* ».

Il convient du reste de souligner que seul le budget de la défense est concerné par les annulations de crédits dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2000, les budgets civils y échappant pour leur part totalement.

Plus précisément, les crédits de paiement donnent lieu à une ouverture de 2,7 milliards de francs et, dans le même temps, à une annulation de 2,39 milliards de francs.

Quant aux autorisations de programme, elles font l'objet d'une ouverture de 6,87 milliards de francs pour assurer le financement de 27 hélicoptères, mais d'une annulation concomitante de 8,07 milliards de francs, soit près de 9 % des crédits votés en loi de finances initiale.

Une fois encore, le gouvernement privilégie les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement qui, elles, préparent l'avenir.

En effet, cette réduction importante des crédits d'équipements en cours d'exécution 2000 suscite de vives réserves de la part de votre commission. A l'occasion de l'examen du budget initial pour 2000, elle avait déjà souligné que, après l'embellie de 1999 consécutive à la « revue des programmes », **le niveau des crédits proposés en 2000 pour les titres V et**

VI ne permettait pas que soient respectées les dispositions de la loi de programmation.

Plus fondamentalement, le renforcement de cette tendance désormais lourde amène vraisemblablement nos forces à devenir, aujourd'hui, dans une proportion importante, équipées d'un matériel, soit obsolète, soit hors d'état de fonctionner, compte tenu de l'absence de pièces de rechange, et dont l'entretien s'avérera nécessairement de plus en plus coûteux et difficile.

II. UN PROGRAMME PLURIANNUEL DE FINANCES PUBLIQUES 2001-2003 PEU CRÉDIBLE

A. UN PROGRAMME AMBITIEUX

Alors que le gouvernement n'a pu tenir ses engagements passés en matière de progression des dépenses de l'Etat, tout en niant cependant cet état de fait, il continue d'afficher une norme de progression identique à celle retenue par le passé.

Par ailleurs, le rapport qu'il a déposé en vue du débat d'orientation budgétaire insiste sur les améliorations à apporter de façon à faire de la loi de finances un document plus sincère et plus transparent.

1. Poursuivre la « maîtrise » des dépenses

Dans son rapport précité, le gouvernement rappelle que « *la part des dépenses publiques dans la richesse nationale est traditionnellement élevée en France* ». C'est pourquoi il souhaite « *diminuer la part de la dépense publique dans la richesse nationale* », la bonne conjoncture économique permettant d'envisager « *une baisse de plus de deux points de ce ratio sur les années 2000 et 2001* ».

Du reste, lors de la présentation de son programme pluriannuel de finances publiques pour la période 2001-2003, qui est notifié à la Commission européenne conformément aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, le gouvernement a estimé que, « *dans la continuité du précédent programme, la base du triangle de la politique des finances publiques est la définition d'un objectif souhaitable d'évolution de la dépense publique* ». S'agissant des dépenses de l'Etat, il poursuivait : « *la norme retenue est une progression de 1 % en volume, au total, sur les trois années 2001-2003* ». Les dépenses de l'Etat devraient ainsi croître en volume de 0,33 % en 2001, soit

une progression nominale de 1,2 % compte tenu d'une évolution des prix de 0,9 %.

Le gouvernement inscrit donc l'évolution pluriannuelle des dépenses publiques dans une continuité qu'il présente comme vertueuse.

Mais l'affichage d'une telle continuité ne peut que susciter le scepticisme puisqu'elle repose sur des prévisions démenties par l'exécution des années antérieures.

2. Accroître la sincérité du budget

Par ailleurs, le gouvernement insiste avec force sur son souci d'« améliorer la lisibilité des finances publiques ». Il y consacre de longs développements dans le corps de son rapport, tandis que l'annexe VII, intitulée « la transparence des finances publiques » lui est spécifiquement destinée. Une telle insistance ne peut être que louée, même si on peut s'étonner d'un tel souci de « bien faire » qui ne l'engage que pour l'avenir.

Ces objectifs ont été affirmés par une circulaire du Premier ministre du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes-rendus de gestion budgétaire ministériels. Ces derniers seront annexés au projet de loi de règlement, à partir de celui portant sur le budget 1999. Il s'agit notamment de mettre l'accent sur « l'efficacité des politiques conduites et sur les efforts faits par les administrations pour améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur ».

Ce même projet de loi de règlement devrait également comporter, en annexe, le compte général de l'administration des finances qui devrait apporter plusieurs innovations, parmi lesquelles la prise en compte de la charge de la dette en droits constatés, l'enregistrement des recettes fiscales en droits constatés, le changement de méthode d'évaluation des dotations et participations de l'Etat, ou encore la présentation d'une annexe au bilan, retraçant des engagements de Etat.

3. De bonnes intentions sans contenu concret ?

Votre commission prend acte de ces bonnes intentions, qu'elle approuve évidemment sur le plan des principes, mais ne peut toutefois manquer de s'interroger. Quelle sera leur portée concrète ? Quelle sera, surtout, leur utilité ? Quelles conséquences le gouvernement en tirera-t-il pour déterminer sa politique budgétaire ?

En effet, la prise d'engagements en matière de sincérité et de lisibilité du budget se trouve nettement amoindrie lorsqu'un gouvernement recourt, selon les termes précités de la Cour des comptes, « à des méthodes qui varient chaque année, selon les besoins de la démonstration ». C'est pourquoi elle estime que « ceci confirme la nécessité de recourir à des présentations stables et significatives du point de vue du résultat obtenu ».

En outre, l'ambition du gouvernement de procéder à d'importantes rebudgétisations doit être appréciée à l'aune de la débudgétisation opérée dans la loi de finances pour 2000 et consistant à sortir du budget de l'Etat le montant de la « ristourne dégressive », soit 39,5 milliards de francs, afin de le transférer vers un fonds spécialement conçu pour financer les 35 heures. Dès lors, quel jugement objectif peut-on porter sur l'efficacité de la dépense de l'emploi en France, alors que le financement de l'un de ses principaux axes, la réduction du temps de travail, ne figure pas au budget de l'emploi, quoique devant représenter, à terme, 110 milliards de francs ? Au-delà des méthodes comptables retenues, c'est sur la cohérence d'ensemble d'une telle politique qu'il convient dès lors de s'interroger.

4. Un jugement nuancé émanant du FMI et de l'OCDE

Le rapport précité du gouvernement cite une très instructive étude du Fonds monétaire international (FMI), dans laquelle cette institution financière a établi des éléments de définition de la transparence en matière de finances publiques. Le FMI a ainsi déterminé plusieurs critères, dont l'accès du public à une information exhaustive et sincère, publiée à des intervalles réguliers, ou encore un examen contradictoire et indépendant de l'information budgétaire¹.

Or, rien de tout cela n'existe vraiment en France. Le budget est un document souvent peu lisible, sujet à de nombreuses modifications de présentation. Par ailleurs, le gouvernement n'accorde souvent que peu de cas à l'analyse qui peut en être faite par le Parlement, y compris par la majorité qui le soutient, comme l'ont prouvé les orientations prises en matière de politique autoroutière, qui sont exactement contraires aux préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La même annexe cite également les résultats d'une étude conduite par l'OCDE, relative aux principales exigences en matière de transparence. Il apparaît que la France occupe une position médiane au sein de l'OCDE. Toutefois, les questions portant sur les éléments les plus importants reçoivent

¹ Une telle préoccupation rejoint par ailleurs celle de votre commission qui travaille actuellement sur cette question, en liaison avec la délégation du Sénat pour la planification.

toutes une réponse négative, et notamment « *les données sur les performances font-elles l'objet d'un contrôle externe ?* », ou encore « *Existe-t-il des preuves que les données sur les performances sont régulièrement utilisées pour calculer les affectations budgétaires ?* ».

La véritable maîtrise des dépenses de l'Etat ne peut donc s'exonérer d'une réflexion approfondie sur l'efficacité de la dépense publique.

Dans ce contexte, quelle valeur peuvent revêtir ces déclarations, lorsque le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lui-même explique en substance que le solde budgétaire du projet de loi de finances rectificative pour 2000, soit un déficit de 215 milliards de francs, sur lequel est amené à se prononcer le Parlement, est obsolète avant même le vote de la loi, et que, en réalité, ledit déficit devrait s'établir, à la fin de l'année, aux alentours de 200 milliards de francs ?

B. DES OBJECTIFS DIFFICILEMENT RÉALISABLES

La véritable raison de la non-maîtrise des dépenses publiques résulte de l'absence de réformes structurelles à même de réduire les missions et le format de l'Etat.

La politique budgétaire du gouvernement consiste, en fait, à s'en remettre à la bonne conjoncture économique, celle-ci facilitant la réalisation de quelques économies mais ne permettant pas de préparer la survenue d'un éventuel retournement conjoncturel, qui serait lourd de conséquences pour les finances publiques.

1. Les bienfaits de la conjoncture

a) La bonne conjoncture, fondement de la politique budgétaire du gouvernement

Le rapport qu'a déposé le gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire, sur ce point, ne dissimule pas la réalité : la conjoncture tient lieu de politique budgétaire et présente l'avantage, pour le gouvernement, de n'engager aucune réflexion sur le niveau et l'efficacité de la dépense publique.

Or, cette dernière, il convient de le rappeler, atteint des niveaux extrêmement élevés : la France est, derrière la Suède, le pays développé dont

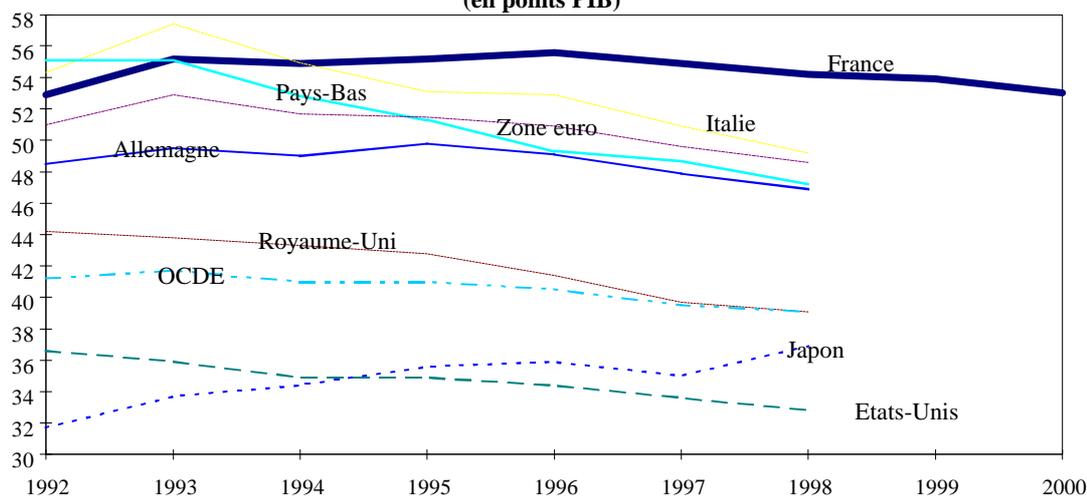
le taux de dépenses publiques est le plus élevé, comme le montre le tableau ci-après :

Part des dépenses publiques dans le PIB des pays de la zone euro et des autres pays du G7

(en points de PIB)

Années	France	Allemagne	Italie	Espagne	Pays-Bas	Belgique	Zone euro	Royaume-Uni	Etats-Unis	Canada	Japon	OCDE
1992	52,9	48,5	54,3	44,8	55,1	55,2	51	44,2	36,6	51,1	31,7	41,2
1993	55,2	49,5	57,4	47,8	55,1	56,2	52,9	43,8	35,9	50	33,7	41,7
1994	54,9	49	54,9	45,9	52,8	54,6	51,7	43,3	34,9	47,5	34,4	41
1995	55,2	49,8	53,1	45,5	51,3	53,6	51,5	42,8	34,9	46,4	35,6	41
1996	55,6	49,1	52,9	43,7	49,3	52,9	50,9	41,4	34,4	44,5	35,9	40,5
1997	54,9	47,9	50,9	42,2	48,7	51,7	49,6	39,7	33,6	42,3	35	39,5
1998	54,2	46,9	49,2	41,8	47,2	51	48,6	39,1	32,8	42,1	36,9	39,1
1999	53,9											
2000	53											

Part des dépenses publiques dans le PIB des pays de la zone euro et certains autres pays du G7 (en points PIB)



Sources :

France : INSEE, bases 1980 corrigées pour passage au SEC 79 (1) et 1995 des Comptes nationaux, calculs Direction de la Prévision

Allemagne, Pays-Bas, Etats-Unis, Japon : OCDE

Italie : OCDE jusqu'à 1994 ; ISTAT depuis 1995 (SEC-95)

Zone euro : Agrégation Direction de la Prévision

Royaume-Uni : HTM ; SEC-95

OCDE : Agrégation Direction de la Prévision

SEC-95 : Système de comptabilité européenne 1995, sur lequel s'appuie par exemple la base 1995 des comptes nationaux français.

(1) La base 1980 corrigée pour passage au SEC 79 correspond aux exigences du traité de Maastricht pour la présentation des déficits publics.

Les économies mises en avant par le gouvernement, qui, du reste, ne s'en cache pas, appartiennent ainsi à la catégorie des « dividendes de la croissance » et ne sont donc le plus souvent que des économies de constatation.

Deux exemples sont particulièrement significatifs :

- **les charges d'intérêt de la dette :** le gouvernement insiste particulièrement sur le fait que, en 1999, pour la première fois depuis 20 ans, le poids de la dette publique dans le PIB a diminué en France, de telle sorte que les charges d'intérêt ont diminué de 3,4 % en 1999, soit environ 10 milliards de francs ;

Il convient toutefois de rappeler que cette situation résulte de la décrue des taux d'intérêt. Par ailleurs, il ne faut pas surestimer l'impact de ces résultats, certes appréciables, au regard du niveau d'endettement total de l'Etat, soit environ 4.300 milliards de francs. Du reste, le service de la dette représente encore 230 milliards de francs par an, le gouvernement notant lui-même que *« revenir au niveau d'il y a vingt ans permettrait de diviser par trois la charge de la dette »*.

Or, que se passera-t-il en cas de remontée des taux d'intérêt, laquelle est d'ailleurs déjà perceptible depuis un an ? En réponse à la question posée sur ce point par votre commission des finances, le gouvernement indique que, *« les paiements d'intérêt sur la dette, qui avaient été stabilisés depuis la loi de finances pour 1998, progresseraient de 5 à 7 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001 »*.

- **les crédits de la politique de l'emploi :** la situation favorable du marché du travail se traduit par de fortes créations d'emploi et, de manière corrélative, par un recul du chômage ;

Toutefois, les économies qui en résultent sont purement conjoncturelles. Le « recentrage » des dispositifs de la politique de l'emploi a permis de procéder, dans la loi de finances initiale pour 2000, à des redéploiements à hauteur d'environ 10 milliards de francs. Mais, comme le note le gouvernement, *« cette évolution positive [la conjoncture favorable] a une incidence directe sur la politique de l'emploi ou sur certains minima sociaux. Certains dispositifs de traitement « palliatif » du chômage ont déjà commencé à se replier »*.

b) Les limites de la facilité

Votre commission estime difficile, voire dangereux, de donner pour seul fondement à la politique budgétaire la bonne tenue de la conjoncture économique.

En effet, rappelant les conséquences désastreuses de la récession de 1993 sur les finances publiques, elle considère que la politique budgétaire doit

aussi être conduite de manière à rendre le plus indolore possible les retournements conjoncturels qui, parfois, peuvent se produire de façon très soudaine.

Le Pacte de stabilité et de croissance fixe notamment aux Etats membres de l'Union économique et monétaire l'objectif à moyen terme d'une situation budgétaire « *proche de l'équilibre ou excédentaire* », afin de permettre aux Etats membres « *de faire face aux fluctuations cycliques normales de l'activité tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du PIB* ».

Tel n'est cependant pas le cas de la France.

Les jugements portés sur sa politique budgétaire insistent tous sur l'insuffisance de l'effort entrepris en matière de dépenses :

- dans son évaluation du programme de stabilité actualisé de la France, **la Commission européenne** considère que « *le déficit des administrations publiques pour 1999 a mieux évolué que ne le prévoyait le programme de stabilité initial de janvier 1999, mais cela tient exclusivement au dynamisme des recettes fiscales [...]. Les dépenses publiques en termes réels ont été supérieures aux chiffres indiqués dans le programme de l'année dernière, ce qui est principalement imputable à une baisse des prix par rapport aux prévisions, mais aussi à un nouveau dérapage des dépenses de santé* ». La Commission estime que la stratégie budgétaire adoptée par le gouvernement français « *est hautement tributaire d'une correction rapide de tout écart par rapport aux objectifs fixés* », et, dans ce contexte, elle « *regrette qu'il ne soit pas prévu de compenser en 2000 ou ultérieurement la croissance excessive des dépenses réelles en 1999* » ;

- **la Banque centrale européenne**, dans son rapport annuel¹, estime que, d'une manière générale, « *les déficits continuent de se réduire, principalement sous l'effet de la conjoncture et de la diminution des charges de la dette* », cette situation pouvant parfaitement s'appliquer à la France ; elle ajoute : « *les mesures discrétionnaires d'assainissement ne semblent donc pas avoir joué un rôle réel dans l'amélioration des situations budgétaires structurelles en 1999* » ;

- **la Cour des comptes**, enfin, dans son rapport préliminaire précité, observe que « *en cas de retournement conjoncturel, la position française serait d'autant plus vulnérable que les dépenses les plus faciles à ajuster ont déjà été fortement réduites et que la remontée des taux d'intérêt observée actuellement pourrait contrecarrer la modération des charges de la dette obtenue ces dernières années* ».

¹ Rapport annuel 1999 de la Banque centrale européenne, mars 2000, pages 39 à 42.

2. L'absence de réformes structurelles

La mise en œuvre de réformes structurelles n'est ni mentionnée, ni envisagée, par le rapport que le gouvernement a déposé en vue du débat d'orientation budgétaire.

Il convient toutefois de relever une exception : le rapport évoque en effet les conséquences sur les dépenses publiques de la réforme de l'Etat dans les termes suivants : *« la sphère publique peut dégager des gains de productivité grâce à la diffusion des nouvelles technologies ou par une meilleure organisation du travail. L'évolution proposée de la dépense publique ne reflète donc pas le niveau des services fournis, mais le coût de leur financement »*.

Ce discours, auquel votre commission ne peut que souscrire, est devenu une simple déclaration d'intention depuis que le gouvernement, cédant aux pressions syndicales, a décidé de retirer son projet de réforme de l'administration fiscale, alors même qu'il est désormais admis que le coût du système de recouvrement des impôts est beaucoup plus élevé en France que dans les principaux pays développés. L'administration des finances ne dégagera donc pas de gains de productivité, dont l'existence est pourtant reconnue par le gouvernement lui-même, et son coût pour les contribuables ne sera pas modifié, la réduction des effectifs qui devait accompagner la réforme ayant été abandonnée.

Du reste, les propos du gouvernement sur l'évolution de l'emploi public manquent de constance. Il semblait, dans un premier temps, souhaiter une stabilisation du nombre de fonctionnaires, tout en procédant à des redéploiements entre départements ministériels. Ainsi, le ministère de la justice aurait vu ses effectifs s'accroître tandis que ceux du ministère de l'économie et des finances diminueraient.

Cette position est devenue caduque, puisque le gouvernement a renoncé à réduire le nombre de ses agents, et décidé d'accorder des crédits supplémentaires à certains ministères, notamment à l'éducation nationale et à la santé, à l'occasion du projet de loi de finances rectificative pour 2000.

Pourtant, les dépenses de la fonction publique s'élèvent à près de 700 milliards de francs en 2000, soit 40 % du budget de l'Etat. Surtout, elles sont fortement dynamiques puisqu'elles ont crû de 57 milliards de francs depuis 1997 (+ 8,9 %), sur les 78 milliards de francs d'augmentation engendrée par les 10 principaux postes de dépenses de l'Etat, comme le montre le tableau ci-dessous :

Les dépenses de l'Etat en 10 postes

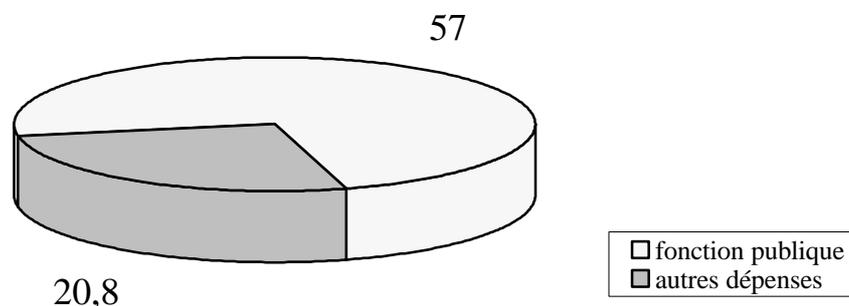
	Loi de finances initiale (en MdF)				en % du BG	Progression depuis 1997	
	1997	1998	1999	2000		En MdF	En %
Fonction publique	637	657	676	694	42,2	57,0	8,9
Dette publique nette	233	235	237	235	14,3	2,1	0,9
Emploi	144	149	152	152	9,2	8,1	5,6
Transferts sociaux	111	110	115	126	7,7	15,0	13,5
Défense (hors rémunérations)	113	104	107	104	6,3	-9,3	-8,2
Interventions économiques et diverses	93	96	99	89	5,4	-3,7	-4,0
Etablissements et entreprises publiques	79	81	85	86	5,3	7,4	9,4
Dépenses en capital civiles	72	72	73	74	4,5	1,7	2,4
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	49	49	47	46	2,8	-2,7	-5,6
Fonctionnement de l'Etat	35	34	34	37	2,3	2,2	6,4
Budget général (A)	1 564⁽¹⁾	1587⁽¹⁾	1625⁽¹⁾	1642⁽¹⁾	100,0	77,8	5,0
Solde des comptes spéciaux du Trésor (B)	-1	5	-3	-3			
Budgétisations exceptionnelles (C)			45	23 ⁽²⁾			
Charges nettes totales (A+B+C)	1.564	1.591	1.667	1.662			

(1) A périmètre constant par rapport à 1998.

(2) Budgétisations 1999 et 2000 cumulées (45,4 - 22,7)

Source : Ministère de l'économie

La progression des dépenses du budget général depuis 1997
résulte essentiellement des dépenses de la fonction publique
(en milliards de francs)



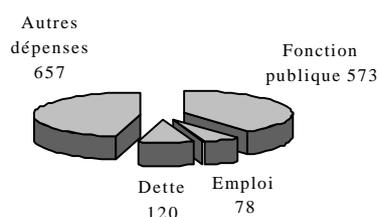
Comme le note fort opportunément le gouvernement dans son rapport précité, « les dépenses de personnel ont évolué depuis 10 ans à un rythme plus rapide que celui des dépenses totales ».

Or, la gestion des personnels de l'Etat comporte d'innombrables dysfonctionnements comme l'a montré le récent, et sur ce point, accablant, rapport de la Cour des comptes consacré à *La fonction publique de l'Etat*. Le gouvernement ne semble pas tirer de conséquences de ces travaux, mais simplement en prendre acte¹.

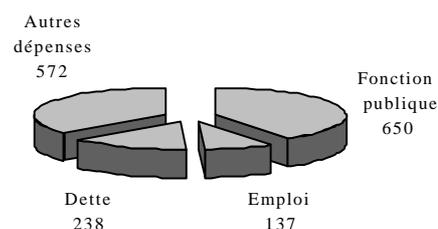
¹ Ainsi, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, a récemment déclaré que l'on ne savait « même pas combien de personnes travaillaient pour l'Etat » !

Cette évolution contribue en tous cas à accroître la rigidité de la dépense publique. Ainsi, les trois premiers postes de dépenses représentent aujourd'hui les deux tiers du budget général, soit 10 points de plus de plus qu'en 1990, comme le montrent les graphiques ci-après :

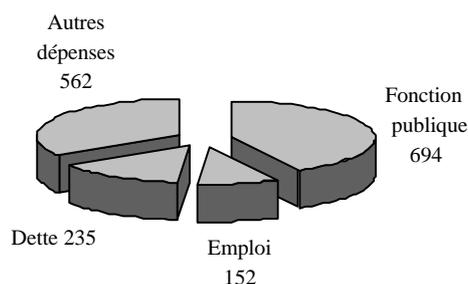
**Trois postes
56,4 % en 1990**



**Trois postes
64,2 % en 1997**



**Trois postes
65,8 % en 2000**



Cela confirme la détérioration de la structure de la dépense publique que votre commission dénonce régulièrement, en déplorant la priorité accordée par le gouvernement aux dépenses de fonctionnement plutôt qu'à celles d'investissement.

3. Dynamiser les dépenses publiques : l'exemple du RMA

Cette gestion passive est particulièrement nette dans le domaine de l'emploi. Le rapport du gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire mentionne une augmentation, à périmètre constant, de 8 milliards de francs des crédits de l'emploi depuis 1997, ainsi que la réalisation d'importants redéploiements de crédits.

Toutefois, ici encore, ces résultats ne tiennent qu'à la bonne situation du marché du travail. Si le chômage venait à croître de nouveau, le budget de l'emploi verrait ses dotations augmenter fortement, et les dispositifs de la politique de l'emploi monter en charge très rapidement.

En effet, aucune réforme structurelle n'a été entreprise, et cela afin d'activer les dépenses d'indemnisation du chômage.

Par delà l'absence de maîtrise quantitative de la dépense, la gestion pêche par une absence de vision prospective de celle-ci privilégiant la qualité sur la quantité.

Dans ce cadre, votre rapporteur général a déposé, avec le président Alain Lambert, une proposition de loi¹ visant à créer un revenu minimum d'activité (RMA) afin de rompre le cercle vicieux de l'assistance, et de promouvoir l'insertion par l'activité, c'est-à-dire la reprise d'un véritable emploi dans le secteur marchand.

Le revenu minimum d'activité (RMA)

Le RMA comporterait deux parts :

- la première, appelée aide dégressive, correspondrait au minimum social ou à l'allocation perçus jusqu'alors par le bénéficiaire ;

Elle serait versée par l'Etat, ou l'UNEDIC pour l'ASS, aux entreprises qui, à leur tour, l'utiliseraient pour rémunérer le nouvel embauché, ce dernier tirant ainsi l'ensemble de ses ressources de son employeur, au lieu de bénéficier d'un revenu d'assistance. Le versement à l'entreprise serait effectué de manière dégressive pendant trois ans. Le coût pour l'Etat ou l'UNEDIC n'en sera donc pas alourdi : au contraire, il ira en diminuant de manière graduelle. En outre, l'allocataire recevra ainsi la garantie que son revenu total ne diminuera pas suite à son retour sur le marché du travail.

- la seconde part, dénommée salaire négocié, correspondrait au salaire proprement-dit versé au nouvel embauché par l'entreprise ;

Son montant serait égal à la différence entre le montant total du RMA et l'aide dégressive mentionnée ci-dessus. Il serait donc appelé à progresser au fur et à mesure de la diminution de la première part. Il conviendrait d'exonérer de charges sociales le salaire négocié afin de s'inscrire dans une logique de diminution du coût du travail, qui a démontré son efficacité en termes de créations d'emplois.

¹ Proposition de loi n° 317 (1999-2000).

L'ensemble, c'est-à-dire le RMA, serait ainsi versé au nouveau salarié par son employeur. Le montant du RMA ne pourrait être inférieur au SMIC, mais les négociations de branches pourront librement décider de l'établir à un niveau supérieur.

L'élément central du dispositif proposé consiste à donner aux entreprises un rôle actif dans sa mise en œuvre, la proposition de loi étant conçue comme un dispositif-cadre, et non comme un mécanisme centralisé et uniforme.

Le RMA prendrait la forme d'une convention tripartite entre l'entreprise, le bénéficiaire du dispositif, et l'Etat ou l'UNEDIC lorsqu'il s'agit de l'ASS.

4. La persistance d'incertitudes

Enfin, les conséquences budgétaires de certains choix du gouvernement sont particulièrement lourdes pour les finances publiques, d'autant plus que leur montée en charge est progressive.

Le plus inquiétant, toutefois, est que le coût de certains de ces choix, potentiellement extrêmement élevé, n'est pas connu avec précision, et fait peser une menace sur le budget de l'Etat.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud, dans son rapport précité, exprime fort bien cette situation, considérant que des *« contraintes pourraient réduire les marges de manoeuvre effectives dont disposera le gouvernement dans le budget 2001 »*. Il poursuit : *« la montée en puissance des « grands chantiers » de la législature [...] comme la dynamique intrinsèque de certaines dépenses ou la prise en compte d'engagements de l'Etat viennent s'imputer sur l'évolution prévue des dépenses. Cependant, un grand nombre d'incertitudes prévalent à l'heure actuelle et empêchent d'évaluer de façon très précise l'impact de ces contraintes »*.

Il cite notamment, rejoignant en cela l'analyse faite depuis déjà quelques années par votre commission, le coût des emplois-jeunes, le financement du dispositif d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale, lié à la réduction autoritaire du temps de travail, dont *« les perspectives restent floues »*, ou encore les dépenses de la fonction publique...

Votre commission ne cache pas son inquiétude quant à l'avenir des 350.000 emplois-jeunes que le gouvernement a décidé, directement ou indirectement, d'embaucher d'ici l'année 2001.

Faut-il voir en eux de futurs fonctionnaires ? Cette éventualité n'est pas à exclure puisque l'ancien ministre de la fonction publique avait déclaré, au début de cette année, que certains emplois-jeunes seraient intégrés dans la fonction publique. Cette décision serait extrêmement lourde sur le plan budgétaire, 23 milliards de francs étant inscrits au budget de l'emploi pour assurer le financement des emplois-jeunes.

En outre, **les conditions de prise en charge du passage aux 35 heures** ne sont pas assurées pour les années à venir. Quand l'ensemble des entreprises seront assujetties à la loi « dite Aubry II », son coût s'élèvera à 105 milliards de francs à partir de 2002. Son financement ne l'est pas davantage pour 2000, depuis que le Conseil constitutionnel a annulé¹ l'article 5 de ladite loi, privant ainsi le mécanisme échafaudé par le gouvernement de 7 milliards de francs qui devaient provenir de la taxation des heures supplémentaires.

Comment le gouvernement trouvera-t-il le financement complémentaire ? Le budget de l'Etat sera-t-il mis à contribution ?

Enfin, le coût du passage aux 35 heures dans l'ensemble de la fonction publique reste totalement inconnu.

Votre commission estime que, en dépit des déclarations rassurantes du gouvernement, les nombreuses questions d'ordre budgétaire qui restent sans réponse font peser de grandes incertitudes sur l'évolution des dépenses publiques en France. A ce titre, elles portent atteinte à la crédibilité de notre pays en Europe.

¹ *Décision 99-423 DC du 13 janvier 2000.*

CHAPITRE IV :

UN ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES TOUJOURS PRÉCAIRE

« *De nombreuses raisons militent pour une poursuite résolue de l'effort de réduction des déficits* » indique fort justement le gouvernement dans le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire. Celui-ci présente néanmoins dans le même temps un projet de loi de finances rectificative pour 2000 dont le déficit s'établit à 215,3 milliards de francs et n'a donc été réduit que de 49 millions de francs par rapport à la prévision associée à la loi de finances initiale. Ce déficit prévu pour 2000 reste d'ailleurs lui-même toujours supérieur, de près de 10 milliards de francs, à celui enregistré en 1999 (- 206 milliards de francs).

La réévaluation des recettes de 51,4 milliards de francs qui figure dans le projet de loi de finances rectificative est en effet affectée pour 80 % à des baisses d'impôt, pour 20 % à l'augmentation des dépenses, et pour 0,098 % à celle du déficit !

Ce déficit budgétaire élevé contribue toujours à expliquer le niveau important du besoin de financement des administrations publiques puisque l'Etat est désormais la seule collectivité publique en situation de déficit. De ce fait, sa dette continue à croître : estimée à 4.300 milliards de francs en 1999, contre 3.700 milliards de francs en 1996, elle devrait s'élever à près de 4.500 milliards de francs en 2000 !

Ainsi se perpétue « l'exception française » marquée par un fort niveau de prélèvements obligatoires, une non-maîtrise des dépenses et l'absence de réformes structurelles. Dans ce cadre, votre commission des finances vous présentera ses préconisations afin de mettre en œuvre un « policy-mix » plus ambitieux et plus efficace dont l'objectif est d'équilibrer les comptes publics d'ici 2003.

I. AUCUN EFFORT DE RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DANS LE COLLECTIF POUR 2000

Le collectif budgétaire pour 2000 marque une rupture nette dans l'effort de réduction du déficit budgétaire mené depuis 1993.

A. UN SOUCI CONSTANT DE RÉDUCTION DEPUIS 1993

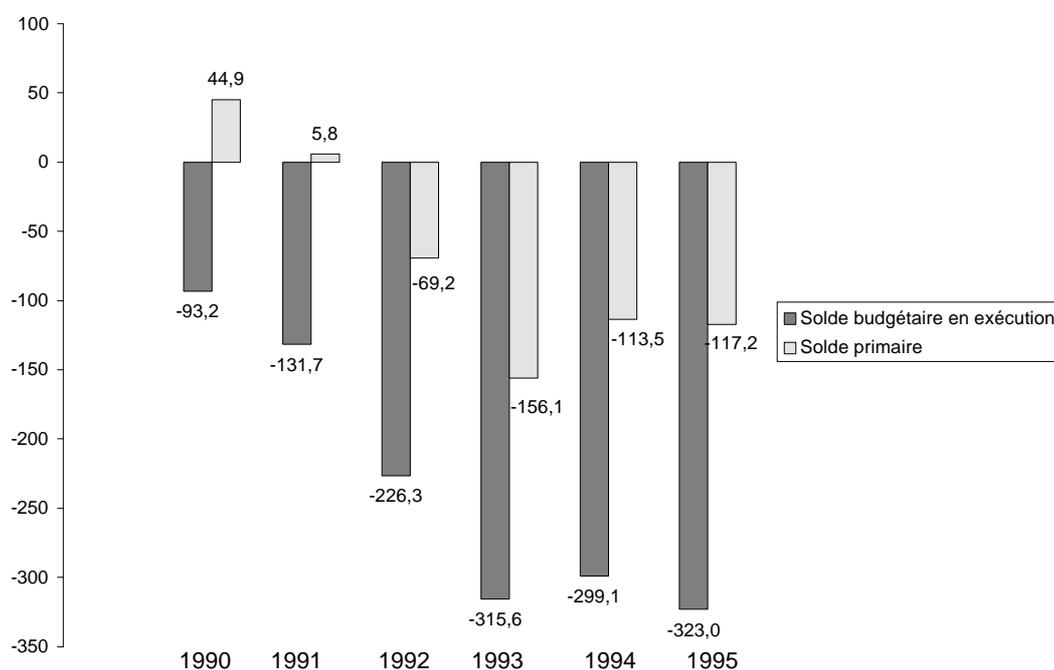
1. L'indispensable stabilisation : 1993-1995

Entre 1990 et 1993, le niveau du déficit budgétaire a plus que triplé, passant en exécution de 93,2 milliards de francs à 315,6 milliards de francs.

Eu égard au contexte économique difficile de l'époque, s'étant notamment traduit en 1993 par la première récession de l'après-guerre, la priorité fut de stabiliser le niveau de celui-ci. Ainsi en 1995, le déficit exécuté s'élevait à 323 milliards de francs après avoir connu un léger infléchissement en 1994 (- 299,1 milliards de francs), tandis que le déficit primaire était réduit de 156,1 à 117,2 milliards de francs entre 1993 et 1995.

Evolution du déficit budgétaire et du solde primaire : 1990 - 1995

(en milliards de francs)

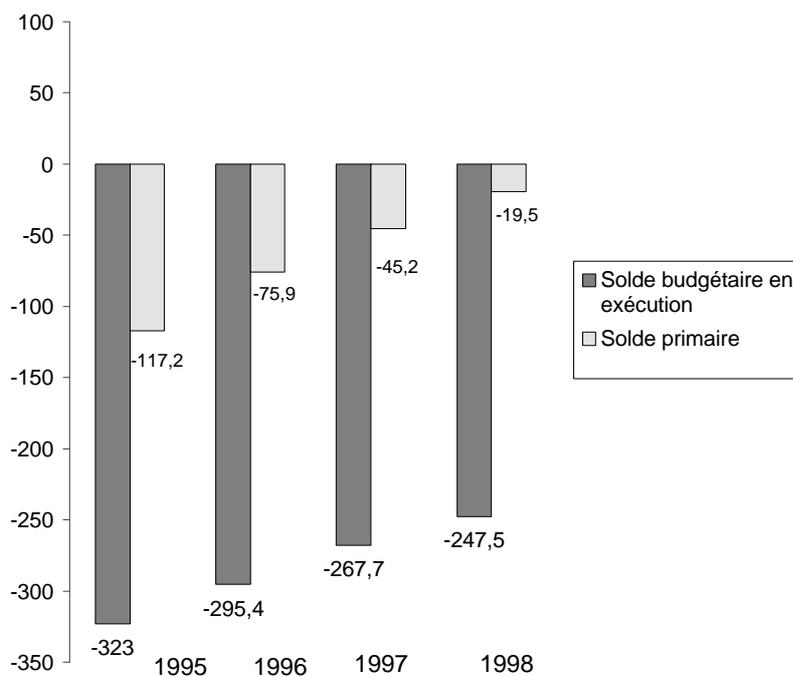


2. Une réduction significative entre 1995 et 1998

Chiffré à 323 milliards de francs en 1995, le déficit budgétaire a été réduit en deux ans de 55,3 milliards de francs, puis de 20,2 milliards de francs en 1998, et cela dans un contexte marqué par une reprise de la croissance (3,4 points de PIB en 1998 contre 1,2 point en 1996). Le solde primaire¹ a également été réduit de moitié entre 1995 et 1997 passant de - 117,2 milliards de francs à - 45,2 milliards de francs.

Evolution du déficit budgétaire et du solde primaire : 1995 - 1998

(en milliards de francs)



¹ Le solde primaire correspond à la différence entre les recettes et les dépenses (hors prise en compte de la charge de la dette sous forme d'intérêts). Lorsque ce solde devient excédentaire, cela signifie que l'Etat n'emprunte plus pour financer les intérêts de sa dette.

B. UNE DIMINUTION FACILITÉE PAR LA CROISSANCE EN 1999

1. Un effort limité en loi de finances initiale

La loi de finances initiale pour 1999 avait chiffré le déficit à 236,5 milliards de francs, soit une diminution de 21,3 milliards de francs par rapport au montant fixé en loi de finances initiale pour 1998.

Votre commission avait, lors de l'examen de ce projet, relevé que l'effort de réduction du déficit était incertain et déploré « *un déficit globalement réduit mais qui reste à un niveau inacceptable* »¹.

2. Une amélioration de 2,4 milliards de francs seulement dans le projet initial de collectif budgétaire pour 1999

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1999, votre commission s'était élevée contre les « non-choix » opérés par le gouvernement et déploré que, dans le projet transmis au Sénat, l'amélioration du déficit soit très insuffisante : seuls 2,4 milliards de francs de recettes y étaient affectés.

Elle s'était étonnée de ce que, malgré une exécution budgétaire facilitée par la croissance, le projet initial ait été marqué par le retour à un déficit primaire du budget de l'Etat de près de 5,2 milliards de francs, la France renouant dans ce cadre avec une politique de facilité qui par ailleurs détériorait, encore, sa situation relative par rapport à ses principaux partenaires en Europe.

3. Un aveu tardif lors des débats au Sénat

Ainsi le gouvernement fut-il contraint lors des débats au Sénat d'aller plus avant dans la baisse du déficit et de réduire celui-ci de 10 milliards de francs, eu égard au montant des recettes, réévalué de 11,3 milliards de francs par voie d'amendement gouvernemental. Le déficit voté en loi de finances rectificative s'établissait donc à 225,9 milliards de francs.

Comme votre commission l'avait anticipé, et nonobstant les critiques du gouvernement ou les doutes de la commission des finances de l'Assemblée

¹ In Rapport général, tome I, n° 66 (1998-1999), pages 42 et suivantes.

nationale¹, celui-ci s'est établi en exécution à 206 milliards de francs, soit une amélioration de 41,5 milliards de francs par rapport à l'exécution de 1998 et de 30,5 milliards de francs par rapport au montant figurant dans la loi de finances initiale. Ce niveau de déficit budgétaire aurait d'ailleurs pu être réduit encore plus significativement si le gouvernement n'avait pas, arbitrairement, reporté de 1999 sur 2000 le prélèvement de 15,7 milliards de francs de recettes non fiscales. En cette hypothèse, le déficit budgétaire pour 1999 aurait alors été inférieur de plus de 35 milliards de francs par rapport au chiffre prévu pour 2000 !

L'évolution du déficit budgétaire au cours de l'année 1999

		Différence cumulée
Loi de finances initiale pour 1999	- 236,5 milliards de francs	-
Projet de loi de finances rectificative	- 234,1 milliards de francs	+ 2,4
Loi de finances rectificative	- 225,9 milliards de francs	+ 10,6
Exécution 1999	- 206 milliards de francs	+ 30,5

L'Etat a donc gagné un an sur son programme de réduction des déficits, comme votre commission l'avait estimé possible eu égard au dynamisme des rentrées de recettes fiscales en 1999.

C. UN ACCROISSEMENT DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE EN 2000

1. 9,3 milliards de francs de déficit supplémentaire en loi de finances initiale pour 2000 par rapport à 1999

Le solde budgétaire voté en loi de finances initiale pour 2000 s'établissait à 215,3 milliards de francs, soit un niveau supérieur de 9,3 milliards de francs à celui qui a été constaté en exécution au titre de 1999. Ce déficit supplémentaire aurait dû être significativement plus élevé si le

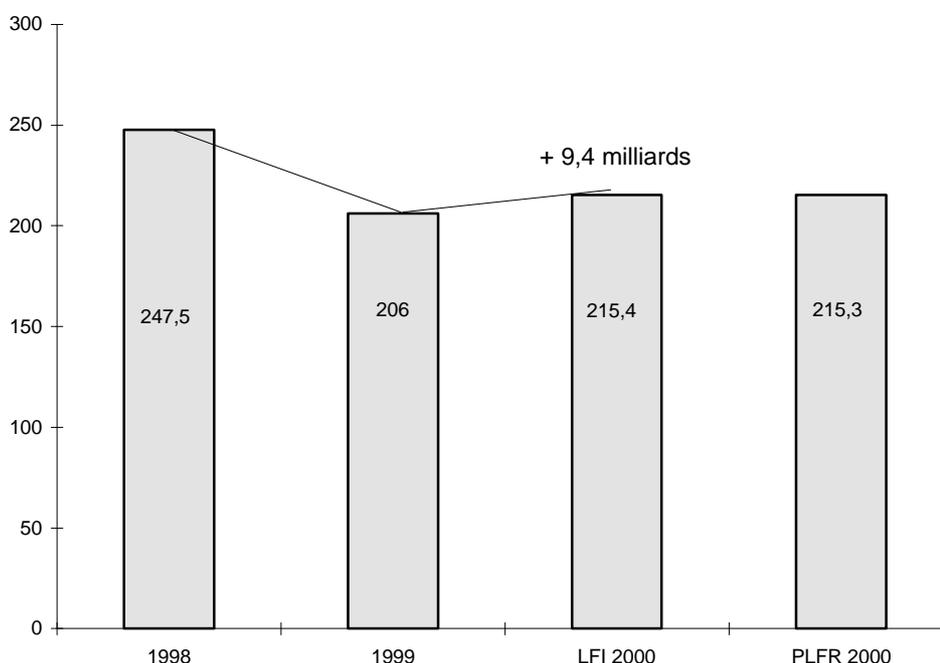
¹ On se félicitera ainsi de ce que l'analyse faite dès l'automne 1999 par votre commission ait été confortée par le très détaillé, quoique tardif, rapport d'information que le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a consacré en mars 2000 à l'exécution du budget de 1999.

gouvernement n'avait pas, de façon arbitraire, reporté de 1999 à 2000 le versement de plus de 15 milliards de francs de recettes non fiscales¹.

2. 0,098 % des réévaluations de recettes affectées à la baisse du déficit dans le collectif pour 2000

Le niveau de solde budgétaire fixé en loi de finances initiale n'a pas été modifié, nonobstant la réévaluation très sensible des recettes affectées par le gouvernement, en loi de finances rectificative. Le déficit n'est « amélioré » qu'à hauteur de 49 millions de francs². Cela signifie donc que la réévaluation des recettes effectuée par le gouvernement n'a été affectée qu'à hauteur de 0,098 % à la réduction du déficit. Or, curieusement, le rapport préparatoire au présent débat, présenté par le même gouvernement, estime que sa réduction est prioritaire : « **en effet, les déficits d'aujourd'hui sont les impôts de demain** » !

Un déficit budgétaire en hausse de près de 10 milliards de francs pour 2000



¹ La Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999 en estime même le montant à 18 milliards de francs même si elle considère ce chiffre comme « un ordre de grandeur plus qu'une mesure précise ». Elle indique par ailleurs que près de 9 milliards de francs de recettes fiscales ont été reportés d'un exercice vers l'autre.

² Cette situation n'a été que tout à fait marginalement modifiée à l'issue de l'examen par l'Assemblée nationale : le déficit y est en effet « amélioré » de 15 millions de francs.

Là aussi les intentions tardent à se traduire en faits quand ces derniers ne viennent pas les contredire¹. On comprend dès lors mieux les raisons pour lesquelles le Premier ministre dans les lettres de cadrage adressées le 2 mai 2000 ait dû préciser que les plus-values de recettes supplémentaires et les marges d'exécution en dépenses qui « *pourraient être dégagées d'ici la fin de l'année seront affectées à la réduction des déficits* ». Bien que justifiée sur le fond, une telle position est en contradiction avec les objectifs figurant dans le collectif 2000 et, à ce titre, très peu respectueuse des droits du Parlement à une information fiable et sincère.

II. L'ÉTAT, SEULE COLLECTIVITÉ PUBLIQUE EN SITUATION DE DÉFICIT DURABLE

Depuis la loi de finances pour 1999, ont été instaurées de nouvelles normes relatives aux politiques des finances publiques.

Les pays membres de la zone euro doivent respecter un programme de stabilité qui fixe des objectifs en terme de besoin ou de capacité de financement des administrations publiques, qu'il s'agisse de l'Etat, des régimes de sécurité sociale, des collectivités locales ou des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Conformément au Pacte de stabilité et de croissance, les pays membres de l'Union européenne doivent en effet, à terme, tendre vers un équilibre de leurs finances publiques, voire être en excédent. Cet objectif doit permettre aux Etats-membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles.

Les objectifs actuellement fixés par le programme 2001-2003 et transmis aux autorités communautaires sont retracés dans le tableau suivant.

Hypothèses et principaux résultats du programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003

Croissance annuelle du PIB (2001-2003)			2,5 %	3,0 %
	1999	2000	2003	2003
Déficit public en point de PIB	2,1	1,7	0,5	0,3
Dettes publiques en point de PIB	60,3	59,4	57,7	57,2

¹ Dans la présentation faite par le ministre de l'économie le 15 mars 2000, sur les comptes publics 1999 et les perspectives pour 2000, devant les commissions des finances des deux assemblées, celui-ci indiquait même, s'agissant de l'utilisation des « marges de manoeuvre », que si la « première orientation » était la baisse des impôts, la deuxième consistait en « la baisse du déficit ». On ne peut que déplorer l'abandon de cette orientation entre le 15 mars et le 26 avril, jour du dépôt du projet de loi de finances rectificative à l'Assemblée nationale.

Source : Ministère de l'économie

Cette évolution globale du déficit public recoupe néanmoins des réalités contrastées que traduit le tableau ci-dessous qui a été publié postérieurement à la transmission du programme pluriannuel et intègre, à ce titre, les résultats connus de l'exécution pour 1999.

Besoin/Capacité de financement des administrations publiques

(en points de PIB)

	1998	1999	2000	2001
Etat	- 3,0	- 2,5	- 2,3	- 2,1/- 2,2
ODAC ^(a)	0,1	0,15	0,2	0,15
APUL ^(b)	0,3	0,4	0,25	0,25
ASSO ^(c)	- 0,1	0,2	0,4	0,6/0,5
TOTAL APU ^(d)	- 2,7	- 1,8	- 1,5	- 1,1/- 1,3

(a) Organismes divers d'administration centrale

(b) Administrations publiques locales

(c) Administrations de Sécurité sociale

(d) Administrations publiques

Source : Commission économique de la Nation (mars 2000)

A. LE « LAXISME » DE L'ÉTAT

L'amélioration relative de la situation de l'État reste en effet limitée : elle repose sur la conjoncture et non sur des réformes de structure.

1. La persistance d'un important déficit de fonctionnement

Le surcroît de recettes résultant de la bonne conjoncture économique continue de servir à financer des dépenses de fonctionnement, particulièrement rigides, plus que des dépenses d'investissement.

En effet, à structure constante, l'examen de la loi de finances pour 2000 montre que les dépenses du budget général qui augmentent le plus sont les dépenses de fonctionnement (titre III). A contrario, les dépenses d'équipement (titres V et VI) peuvent même connaître une légère diminution.

En outre, le gouvernement a prévu des économies de constatation au titre de la charge de la dette résultant de la diminution du taux d'intérêt.

Une telle évolution n'est pas infléchie par les mesures contenues dans le projet de loi de finances rectificative pour 2000. En effet les crédits consacrés aux dépenses ordinaires civiles (hors dépenses en atténuation de recettes) augmentent de 7,15 milliards de francs tandis que la variation nette des dépenses civiles en capital n'est que de 2,6 milliards de francs¹.

Ainsi que cela avait été relevé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, le déficit de fonctionnement de l'Etat reste important et diminuera moins en 2000 que l'année précédente, avec une réduction estimée à 20,5 milliards de francs contre 30,9 milliards de francs en 1999.

Evolution du déficit de fonctionnement

Lois de finances	1997	1998	1999	2000
Solde de fonctionnement (en milliards de francs)	- 115	- 98,8	- 67,9	- 47,4
Evolution (n/n-1)				
- en valeur absolue (en milliards de francs)		+ 16,2	+ 30,9	+ 20,5
- en valeur relative		- 14,1 %	- 31,4 %	- 30,2 %

Source : réponse au questionnaire de la commission des finances

Cette persistance d'un important déficit de fonctionnement signifie donc que le gouvernement continue de dépenser plus, mais pas mieux. Il continue en effet à emprunter pour régler les dépenses courantes, ce qui est critiquable, et non pour financer des dépenses d'investissement, ce qui peut, en revanche, se concevoir.

¹ S'agissant des dépenses militaires, la variation nette n'est que de 310 millions de francs : 2,7 milliards de francs de crédits sont ouverts pour les dépenses ordinaires et 2,4 milliards de francs de crédits de paiement sont annulés pour les dépenses en capital.

**Tableau simplifié du budget en actions de fonctionnement et d'investissement
Section de fonctionnement**

	Dépenses				Recettes		
	LFI 1998	LFI 1999	PLF 2000		LFI 1998	LFI 1999	PLF 2000
1. Charges à caractère général	63,1	64,4	67,1	1. Produits de gestion courante (recettes non fiscales)	134,7	161,3	176,1
2. Charges de personnel	610,7	652,6	675,9	2. Impôts et taxes (recettes fiscales)	1.448,2	1.534,9	1.546,6
3. Autres charges de gestion courante	546,5	567,1	537,0	3. Produits financiers	20,3	22,0	23,6
4. Charges financières	248,7	253,3	251,9	4. Produits exceptionnels	0,0	0,0	0,0
5. Charges exceptionnelles	0,0	0,0	0,0	5. Reprises sur amortissements et provisions	0,0	0,0	0,0
6. Dotations aux amortissements et provisions	0,0	0,0	0,0	Déficit section de fonctionnement	98,8	67,9	48,6
7. Reversements sur recettes	233,1	248,8	263,1				
Total	1.702,0	1.786,1	1.794,9		1.702,0	1.786,1	1.794,9

Section d'investissement

	Dépenses				Recettes		
	LFI 1998	LFI 1999	PLF 2000		LFI 1998	LFI 1999	PLF 2000
1. Dépenses d'investissement	159,1	168,6	166,9	Déficit section de fonctionnement	- 98,8	- 67,9	- 48,6
- Equipement civil	78,1	82,6	84,0				
- Equipement militaire	81,0	86,0	83,0	Cessions d'immobilisations financières	28,0	17,5	16,9
2. Dépenses opérations financières	378,2	300,9	423,9	Ressources d'emprunt	608,1	520,0	622,5
TOTAL	537,3	469,5	590,9		537,3	469,5	590,9

Source : Ministère de l'Economie

2. Un déficit structurel toujours conséquent

La persistance d'un déficit structurel important montre bien que les charges de structure restent trop lourdes, et que l'Etat continue de vivre « au dessus de ses moyens ».

A la différence des années précédentes, l'évolution de la conjoncture depuis 1997 facilite le « bouclage » du budget. Cependant le gouvernement ne semble pas en profiter pour réduire ces charges de structure, et faire jouer au budget un rôle contra-cyclique. Ainsi l'amélioration de 0,6 point de PIB du déficit enregistré entre 1998 et 1999 repose pour les deux tiers sur la conjoncture et un tiers seulement sur les réformes. De ce fait, les prévisions du gouvernement pour 2000, qui doivent donc être maniées avec précaution, font fort opportunément reposer l'amélioration d'ensemble sur le déficit structurel, ce qui n'était pas le cas des exercices antérieurs...

La ventilation du déficit des administrations publiques depuis 1994

(en points de PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Prévisions 2000
Déficit structurel	- 4,6	- 4,0	- 2,6	- 2,2	- 2,0	- 1,8	- 1,5
Déficit conjoncturel	- 1,1	- 0,9	- 1,5	-1,3 *	- 0,9	- 0,5	- 0,5

* dont 0,5 au titre de la soulte de France Telecom

Source : Rapport économique, social et financier pour 1999

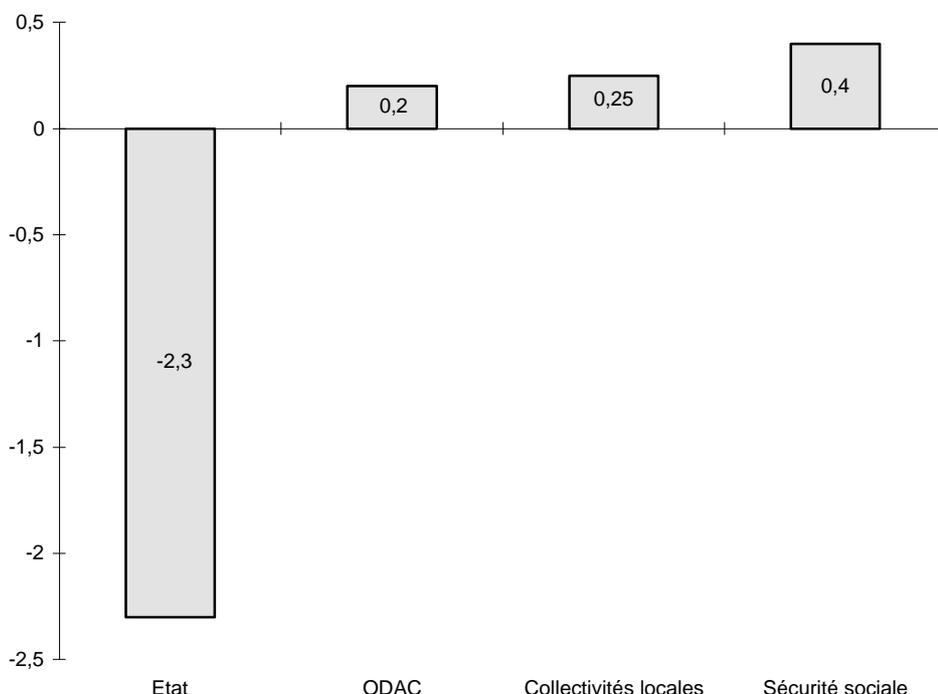
En conséquence, la réduction de 0,9 point du PIB du déficit public entre 1998 et 2000 résulte selon le gouvernement pour une moitié, à hauteur de 0,4 point de PIB, de la diminution de la partie conjoncturelle du déficit. Celle-ci provient du dynamisme de l'activité qui devrait excéder, selon lui, sur ces deux années, la croissance potentielle de l'économie.

B. L'EXCÉDENT DES AUTRES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Dans son rapport préparatoire au présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement a présenté ainsi la situation en recourant pour cela à un euphémisme : « *une situation contrastée des différents comptes publics* ».

L'Etat seule collectivité publique déficitaire en 2000

(en point de PIB)



1. Les collectivités locales ont qualifié la France pour l'euro

Le redressement des finances locales engagé depuis 1992, se poursuit à un rythme régulier et leur permet avec une capacité de financement de 0,3 point de PIB en 1998 et de 0,4 point de PIB en 1999¹, de contribuer très significativement à la réduction des déficits publics. Les prévisions pour 2000 et 2001 font état d'une stabilisation de leur excédent budgétaire à un niveau représentant 0,25 point de PIB.

2. L'assainissement récent des administrations sociales

Déficitaires à hauteur de 0,1 point de PIB en 1998, celles-ci sont excédentaires depuis 1999 pour des montants non négligeables et croissants. Déficitaires de 9 milliards de francs en 1998, elles ont dégagé une capacité de financement de 15 milliards de francs en 1999 et cela pour la première fois depuis 1991. Une partie de cette amélioration est toutefois due à un transfert

¹ Soit respectivement 27,2 milliards de francs et 34,7 milliards de francs.

exceptionnel de l'Etat vers l'UNEDIC de 10 milliards de francs comme le rappelle l'INSEE.

Leur capacité de financement devrait croître de façon significative entre 1999 et 2001 pour représenter, selon les prévisions du gouvernement entre 0,5 et 0,6 point de PIB en 2001. Votre rapporteur général s'interroge cependant sur la réalité de la maîtrise des finances sociales ainsi affichée et craint, en réalité, que cela ne cache une absence de direction, laissant la Sécurité sociale évoluer « au fil de l'eau ».

3. L'amélioration de la capacité de financement des organismes divers d'administration centrale

Celle-ci s'est élevée à 0,1 point de PIB en 1998 et 0,15 point de PIB en 1999 et devrait connaître en 2000 et 2001 des niveaux similaires (respectivement 0,2 et 0,15 point de PIB).

Ainsi en 1999 leur situation s'est améliorée de 5,7 milliards de francs pour s'établir à 14,3 milliards de francs. Cette situation recouvre néanmoins des réalités très diverses et, à ce titre, contrastées. L'amélioration du solde de la CADES tient, de façon structurelle à l'augmentation du produit de la CRDS, mais également, de façon conjoncturelle à des opérations de transfert et de liquidation d'une partie du patrimoine immobilier des caisses de sécurité sociale.

Les structures de défaisance connaissent, elles, des évolutions de leur solde assez heurtées : deux déficits de 3 milliards de francs en 1999 et en 2001, pour deux besoins de financement d'un milliard de francs en 1998 et en 2000.

III. CONFORTER LA STABILISATION DU POIDS RELATIF DE LA DETTE

Dans le programme pluriannuel 2001-2003 précité, communiqué à votre commission en janvier 2000, les chiffres du gouvernement faisaient état d'une progression de la dette publique, passée des 60 points de PIB en 1997 à 60,3 points de PIB en 1999.

Le gouvernement indiquait, alors, sa volonté de faire baisser ce ratio, l'objectif étant d'atteindre 59,4 points en 2000, et entre 57,2 et 57,7 points d'ici 2003.

Cette stabilisation relative de l'ensemble du poids de la dette publique dans le PIB est rendue possible par le retour, entamé depuis 1993 et concrétisé pour la première fois en 1999, à un excédent primaire de l'Etat. Elle repose également sur les efforts de désendettement des collectivités locales.

Elle reste néanmoins fragile et à confirmer. Ainsi les résultats de l'exécution budgétaire pour 1999, plus favorables que prévus, mais connus postérieurement à la transmission du programme pluri-annuel ont permis au gouvernement d'anticiper d'une année ce mouvement de stabilisation de l'ensemble de la dette publique.

Cette situation repose toujours sur le retour de l'Etat à un excédent primaire sur lequel pèsent de lourdes contraintes et il convient, s'agissant de la dette de l'Etat, *stricto sensu*, de souligner que sa part dans le PIB n'est toujours pas stabilisée. C'est pour cela que le gouvernement indique viser un solde primaire positif d' « *une cinquantaine de milliards de francs en 2001, permettant de progresser vers un objectif de stabilisation de la dette de l'Etat en proportion de la richesse nationale* ».

A. LE RETOUR TARDIF À UN EXCÉDENT PRIMAIRE DE L'ÉTAT

Après avoir très fortement chuté de 1990 à 1993, passant de + 30,9 milliards de francs à - 156,1 milliards de francs, le solde primaire de l'Etat s'est très sensiblement réduit entre 1993 et 1997 pour s'établir à - 45,2 milliards de francs et devenir excédentaire en 1999. L'amélioration réelle des finances publiques françaises correspond donc, s'agissant de l'Etat, à un retour en 1999 à une situation d'excédent primaire, et cela pour la première fois depuis 1991. Cette situation a cependant évolué : chiffré en loi de finances initiale à + 0,6 milliard de francs, le solde primaire était déficitaire dans le projet de loi de finances rectificative pour 1999 (- 5,2 milliards de francs) ainsi que votre rapporteur général avait tenu à le souligner, pour le déplorer.

Néanmoins, eu égard aux conditions dans lesquelles le budget pour 1999 a été exécuté, l'excédent primaire s'est élevé à 21,7 milliards de francs soit un montant identique à celui prévu en loi de finances initiale pour 2000. On peut dès lors regretter qu'un effort supplémentaire n'ait pas encore été entrepris en ce sens.

En effet, comme le rappelle fort opportunément le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances pour 2000, « *la croissance de cet excédent est indispensable à la réduction du poids de la dette publique dans le PIB* ».

Solde primaire du budget de l'Etat

(en milliards de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	LFI 2000 (estimations)
A.- Montant du solde en exécution	- 131,7	- 226,3	- 315,6	- 299,1	- 323,0	- 295,4	- 267,7	- 247,5	- 206,6	- 215,4
B - Charge nette de la dette	137,5	157,1	159,5	185,6	205,8	219,5	223,5	231,9	227,7	235
C - Solde primaire (A + B)	+ 5,8	- 69,2	- 156,1	- 113,5	- 117,2	- 75,9	- 45,2	- 19,5	+ 21,7	+ 19,6

Source : Ministère de l'économie

B. LES CONTRAINTES PESANT SUR LA DETTE DE L'ETAT

1. Une charge de la dette dépendante du niveau des taux d'intérêt

La stabilisation de la charge de la dette publique en francs constants dans le budget de l'État a permis au gouvernement de financer ses priorités tout en contrôlant la progression d'ensemble des dépenses.

Cette stabilisation a été rendue possible par la baisse des taux d'intérêt occasionnant des gains de financement non négligeables pour celui-ci, et générant autant « d'économies de constatation ». Ainsi, en 1999, « l'effet taux » a contribué pour 10,8 milliards de francs à l'allègement de cette charge, soit près de la moitié de l'allègement total.

Cette situation risque néanmoins de ne pas se prolonger, comme le reconnaît d'ailleurs le gouvernement, dans la mesure où le taux apparent de la dette, inférieur à 6 %, est désormais proche du taux de marché : « *les charges de la dette ne pourront à l'avenir être contenues qu'à la condition que le solde primaire soit durablement croissant* ». Elle a conduit le Premier ministre dans la lettre de cadrage du 2 mai 2000 à préciser que « *compte tenu du niveau des taux d'intérêt, et de son incidence sur la charge de la dette, je retiens pour 2001, un objectif de croissance des dépenses de l'Etat de 0,3 % en volume* ». Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, pour 2001, les charges nettes devraient progresser de 5 à 7 milliards de francs en fonction des anticipations des taux.

Impact d'un relèvement des taux d'intérêt (courts et longs) de deux points

a) L'endettement à court terme (BTF)

L'encours actuel des BTF est d'environ 250 milliards de francs. Compte tenu du rythme de décentralisation des fonds des CCP (76 milliards de francs seront décentralisés en 2000) et du calendrier de trésorerie, l'encours moyen prévisible sur l'ensemble de l'année 2000 peut être évalué à 300 milliards de francs environ. Un relèvement des taux courts de deux points représenterait donc une charge supplémentaire en année pleine d'environ 6 milliards de francs.

Pour l'année 2001, la poursuite de la décentralisation des fonds des CCP devrait encore accroître l'encours de BTF qui est évalué à 360 milliards de francs environ. **Un relèvement des taux courts de deux points représenterait donc une charge brute supplémentaire pour le budget 2001 d'environ 7,2 milliards de francs.**

b) Endettement à moyen et long terme (BTAN et OAT)

Un relèvement des taux de deux points n'aurait pas de conséquence budgétaire notable en 2000. En effet, pour les nouvelles lignes de BTAN et d'OAT émises en 2000, l'augmentation des charges représentées par le paiement des intérêts échus pour la première année est compensée par les recettes supplémentaires liées aux intérêts courus. Ce raisonnement peut également être appliqué aux émissions nouvelles pour 2001.

En revanche, un tel relèvement pour les émissions nouvelles de l'année 2000 aurait un impact négatif en 2001 puisque les charges supplémentaires représentées par le paiement des intérêts échus pour la deuxième année ne seront plus compensées. Le montant des émissions à moyen et long terme prévues en 2000 est d'environ 590 milliards de francs. **Un relèvement de deux points des taux au début de l'année 2000 aurait ainsi alourdi la charge de la dette pour 2001 d'environ 11,8 milliards de francs.**

Source : réponse au questionnaire de la commission des finances

2. La progression de l'encours de la dette de l'Etat

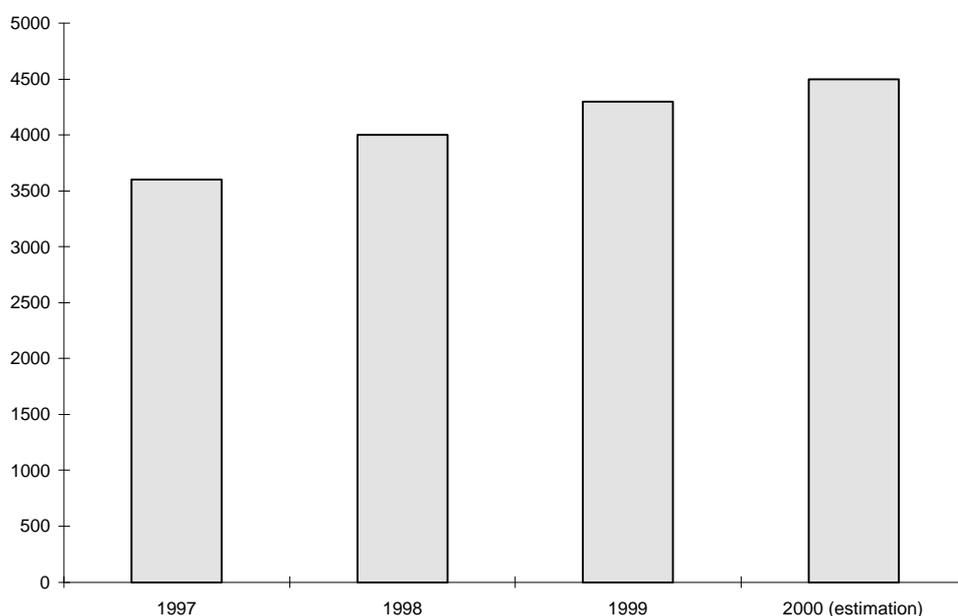
Même si le poids de l'ensemble de la dette publique dans le PIB a diminué en 1999, pour la première fois depuis 20 ans¹, le stock de dette publique continue à croître en valeur absolue. L'ensemble de la dette publique

¹ Exprimée en base 95, la dette publique est passée de 59,5 en 1998 à 58,7 points de PIB en 1999. Néanmoins ainsi qu'a tenu à le souligner l'INSEE cette réduction résulte « d'éléments exceptionnels », tels que la diminution de la trésorerie de l'Etat fin 1999 par rapport à fin 1998, ou le désendettement des structures de défaisance.

s'élève ainsi en 1999 à 5.179,7 milliards de francs¹. Elle devrait progresser de près de 350 milliards de francs d'ici 2001².

S'agissant de la dette de l'Etat, *stricto sensu*, la situation est moins favorable. Le gouvernement n'envisage pas en effet la stabilisation de son poids en proportion de la richesse nationale avant 2001-2002. Par ailleurs, l'encours de cette dette continue de progresser très significativement.

L'encours de la dette de l'Etat : + 200 milliards de francs en 2000



Ainsi, selon les chiffres communiqués par le gouvernement, l'encours de la dette négociable devrait s'élever à 3.951,6 milliards de francs en 1999 (+ 7,5 %) et à 4.181 milliards de francs en 2000 (+ 5,80 % soit 229,1 milliards supplémentaires). Au total la dette de l'État représentait à la fin de 1999, 4.300 milliards de francs et elle devrait s'élever à près de 4.500 milliards de francs à la fin de cette année.

Par voie de conséquence le recours de l'Etat à l'emprunt progressera en l'an 2000 de près de 100 milliards de francs, passant de 520 milliards de francs à 622 milliards de francs dans le budget 2000 tandis que les remboursements s'élèveront à 407 milliards de francs contre 283,4 milliards de francs en 1999.

¹ Dette publique brute consolidée nominale, dite b.c.n.

² Source : réponse au questionnaire de la commission des finances.

C. UN HORS-BILAN INSUFFISAMMENT CHIFFRÉ

1. De nombreux engagements hors-bilan

Il faut en effet ajouter à la dette actuelle les engagements « hors-bilan » de l'Etat, qui pour une part sont conditionnels (les garanties accordées aux établissements publics, aux crédits à l'exportation, à certaines formes d'épargne etc...) et pour d'autres sont certains (les structures de défaisance, les primes d'épargne-logement, ou les charges de remboursement de la dette de Réseau ferré de France). Il faut également, et surtout, intégrer les engagements en assurance vieillesse et en assurance maladie liés au vieillissement de la population.

A ce titre, la question du coût des pensions de la fonction publique illustre le problème budgétaire majeur auquel l'État sera confronté dans un avenir finalement très proche : celui du « hors-bilan », ou de la « dette publique invisible ».

Si la structure et l'évolution du bilan de l'Etat peuvent être appréhendées et contrôlées de façon objective, le « hors-bilan », faisait quant à lui, l'objet jusqu'à présent, d'une grande imprécision, empêchant les citoyens de connaître précisément la situation financière exacte de l'État¹.

2. Des chiffrages épars et peu précis

En effet, le gouvernement apprécie actuellement le « hors-bilan » d'une manière extrêmement restrictive, ne s'en tenant qu'à une simple définition juridique².

Au 31 décembre 1998, cette dette inscrite « hors-bilan » s'élevait à 311,54 milliards de francs, soit 263,23 milliards de francs d'emprunts intérieurs, et 48,31 milliards de francs d'emprunts extérieurs. Or ces chiffres ne recouvrent pas toute la dette garantie implicitement. En effet, dans une réponse à une question écrite³, le gouvernement estimait pour 1997 à

¹ Cette situation, avait été dénoncée par le groupe de travail constitué à l'initiative, et sous la présidence de M. Laurent Fabius, sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire : l'Etat pratiquant « une politique de provisionnement minimal, alors que le principe de sincérité budgétaire milite pour qu'apparaissent, à la lecture du bilan de l'Etat, les causes d'éventuels déséquilibres futurs ».

² Il ne prend en compte que la notion de dette garantie par l'Etat inscrite aux sous-comptes 801 (emprunts intérieurs) et 802 (emprunts extérieurs) de la comptabilité de l'Etat, qui est publiée chaque année au compte de la dette publique.

³ In JO Questions Sénat, 29 juillet 1999, page 2576.

439,19 milliards de francs la dette financière nette des entreprises nationales et des groupes publics.

De plus, les réalités que ce « hors-bilan » recouvre sont très disparates, et souvent difficiles à quantifier précisément. **Au-delà de la question des retraites évoquée ci-dessus, quelques chiffres sont riches d'enseignements sur l'ampleur des besoins de financement.**

Ainsi, le coût des structures de défaisance représenterait-il 2 points de PIB¹ et les garanties de l'Etat pour les prêts au logement représenteraient 2 à 4 % de PIB. Enfin, selon la Cour des comptes, les provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires peuvent être chiffrées à 102 milliards de francs. Or à la fin de 1997, les provisions inscrites s'élevaient à 40,8 milliards de francs.

De même, selon un chiffrage réalisé en 1993 par l'OCDE, le montant de la « dette publique invisible » de la France serait de 216 % du PIB de 1990, contre 157 % pour l'Allemagne, 156 % pour le Royaume-Uni, et 89 % pour les États-Unis.

3. Un progrès tardif et limité

L'annexe au Compte général de l'administration des finances pour 1999 présente un premier progrès qui reste cependant limité. Ce document qui retrace l'ensemble des dépenses et recettes de l'Etat contient également des informations sur le bilan et le compte de l'Etat. Il présente ainsi, pour la première fois, une vue « synthétique » des engagements en annexe au bilan de l'Etat, ainsi qu'une description et une valorisation des immobilisations ainsi que des dotations et participations de l'Etat.

Cette présentation demeure limitée puisque, par exemple, les engagements de l'Etat en matière de retraite ne sont pas chiffrés ! Des progrès restent donc à accomplir afin de doter l'Etat d'une véritable comptabilité patrimoniale.

¹ Il convient de relever que l'accroissement, dans la nouvelle base 1995 du montant de la dette publique au sens de Maastricht, qui est de 60,3 % du PIB en 1998, est dû à l'intégration des structures de défaisance publiques, dont EPFR et CDR, dans le secteur des ODAC.

IV. REDRESSER LES COMPTES PUBLICS DURABLEMENT

A. DES DÉFICITS PUBLICS TOUJOURS SUPÉRIEURS A LA MOYENNE DE LA ZONE EURO

Ce constat s'applique tant à la composante structurelle des déficits publics qu'à leur niveau global. Il a été encore récemment rappelé par la Cour des Comptes dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999 : s'agissant du déficit « *au sein de l'Union européenne, la position de la France en matière budgétaire n'est pas parmi les meilleures. L'exécution du budget de l'Etat en 1999 aurait pu se solder par un déficit inférieur. Le déficit reste à un niveau élevé* ».

1. Un déficit structurel supérieur de 0,8 point de PIB à la moyenne de la zone euro

Ainsi que devait le reconnaître le gouvernement¹, le déficit structurel des administrations publiques françaises a été faiblement réduit entre 1997 et 1999 passant de - 2,2 points de PIB à - 1,8 point de PIB. Il entend par ailleurs le faire diminuer de 0,3 point d'ici 2000. Or, c'est de la réduction du niveau du déficit structurel qui reflète concrètement l'ampleur des réformes de fond mises en oeuvre que dépend l'assainissement durable des finances publiques françaises.

De ce fait, la France continue de connaître un niveau de déficit structurel supérieur à celui de la zone euro, comme le montre le tableau ci-après.

	1997	1998	1999	2000
Solde structurel de la zone euro	- 1,6	- 1,6	- 1,3	- 1,2
Solde structurel de la France	-1,9	- 2,4	- 2,2	-2,0
Ecart France/zone euro	+ 0,3	+ 0,8	+ 0,9	+ 0,8

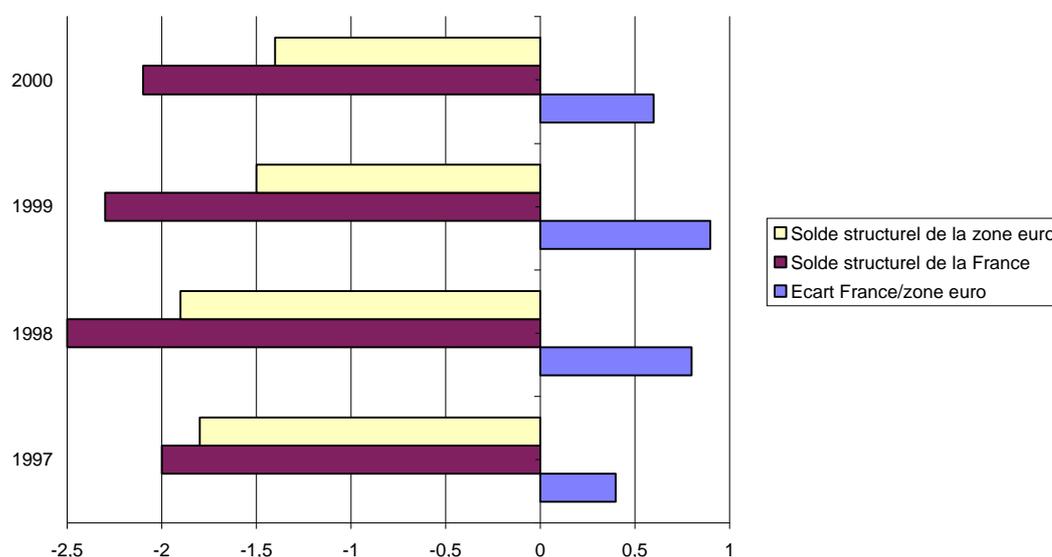
Source : OCDE. *Perspectives économiques, juin 1999*

¹ In *Rapport économique, social et financier pour 1999* - page 145.

Selon les chiffres de l'OCDE¹, le déficit structurel de la France excède en effet sur la période de 1997 à 2000 de 0,3 à 0,9 point de PIB celui de la zone euro, de sorte qu'en 1999 mais également en 2000, la France connaîtra le niveau de déficit structurel le plus élevé de toute l'Union européenne, ainsi que cela ressort du tableau suivant.

On doit également relever, pour le déplorer, que cet écart entre la France et la zone euro ne s'est pas réduit depuis 1998 mais se maintient à des niveaux élevés, de près de 0,8 point de PIB.

Des déficits structurels supérieurs à la moyenne européenne
(en point de PIB)



¹ Eu égard aux méthodes de calcul retenues, les évaluations en valeur absolue retenues par l'OCDE diffèrent de celles du gouvernement. L'appréciation relative du niveau des déficits structurels et de leur variation implique cependant, nécessairement, une approche comparatiste, reposant sur des méthodes communes d'appréciation que seule l'OCDE semble en état de mettre en œuvre.

2. Les déficits publics parmi les plus élevés

Certes, la France s'inscrit depuis 1997 dans le mouvement général de réduction des déficits publics rendu nécessaire par la mise en place des critères de convergence. Ces déficits demeurent néanmoins parmi les plus élevés de l'Union européenne, et sensiblement plus importants que ceux de ses principaux partenaires¹.

Comme le montre en effet le tableau, ci-dessous, la France connaissait en 1999 l'un des niveaux de déficit public les plus importants des principaux pays européens, juste derrière l'Italie, avec un niveau de 1,8 point de PIB.

Capacité ou besoin de financement des administrations publiques

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999
Zone euro	- 4,3	- 2,6	- 2,0	- 1,2
France	- 4,2	- 3,0	- 2,7	- 1,8
Italie	- 7,1	- 2,7	- 2,8	- 1,9
Allemagne	- 3,4	- 2,6	- 1,7	- 1,2
Pays-Bas	- 1,8	- 1,2	- 0,8	0,5
Belgique	- 3,7	- 2,0	- 1,0	- 0,9
Espagne	- 5,0	- 3,2	- 2,6	- 1,1

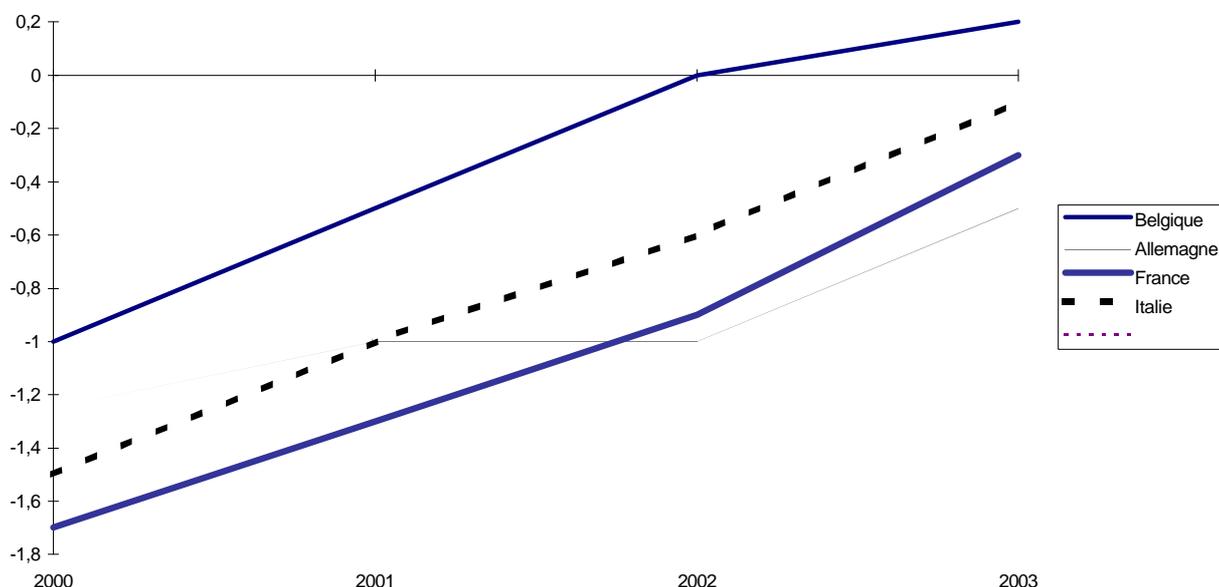
Source : Banque centrale européenne, rapport annuel 1999

Ce constat demeure valable pour les années à venir, la France continuant de connaître des niveaux élevés de déficit public ainsi que cela ressort des programmes de stabilité actualisés des différents Etats-membres.

¹ Ce que souligne d'ailleurs le rapporteur général à l'Assemblée nationale dans son rapport sur le collectif 1999 : « on remarquera que le rythme d'assainissement prévu pour la France en 1999 et 2000 est nettement plus rapide que la moyenne communautaire ou de la zone euro, même si le déficit public français reste à un niveau moyen relativement plus élevé ».

Évolution du déficit public : 2000-2003

(en points de PIB)



Source : Programmes de stabilité actualisés des Etats membres en 1998-1999

B. UN JUGEMENT CRITIQUE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES SUR « L'EXCEPTION FRANÇAISE »

Qu'il s'agisse de la Commission européenne ou de la Banque centrale européenne (BCE), celles-ci critiquent la voie retenue par la France pour réduire son déficit public et consistant à tirer profit d'une conjoncture favorable sans entamer les réformes de structure seules en mesure de réduire le poids des dépenses publiques et ainsi de diminuer durablement, tant le montant du déficit que l'encours de la dette.

1. Les conclusions du Conseil européen des 23-24 mars 2000 : assainissement, qualité et viabilité des finances publiques

Rappelant l'opportunité que constitue aujourd'hui pour les pays européens la croissance, le Conseil de Lisbonne a souhaité que se poursuive plus avant le mouvement d'assainissement des finances publiques.

A ce titre, il a préconisé que soient réorientées les dépenses publiques, réduite la pression fiscale qui pèse sur le travail et que soit mieux pris en compte le vieillissement des populations afin d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques.

2. L'évaluation du programme de stabilité par la Commission

Le 8 mars 2000, la Commission européenne se prononçait sur le programme pluriannuel 2001-2003 de la France et rappelait que la réduction du déficit public en 1999 tenait « *exclusivement au dynamisme des recettes fiscales, en particulier celles provenant des impôts directs dans la mesure où les normes de progression de la dépense n'avaient pas été respectées* ». Elle indiquait dans le cas « *où la marge de manoeuvre budgétaire [serait] plus importante, ...[qu']il conviendrait d'en profiter pour réduire le déficit public plus rapidement* ». Cette position était réaffirmée un mois plus tard par la Commission, lors de la présentation des prévisions économiques et témoigne de sa préoccupation face à l'orientation actuellement prise par la politique budgétaire française. Par ailleurs, le 24 mai 2000, M. Pedro Solbes, lors de la remise du premier rapport sur les finances publiques de l'UEM, rappelait que « *le défi à long terme consiste dans une réduction durable de la dette et de la pression fiscale* ». Une telle voie permet en effet d'éviter une orientation budgétaire procyclique et de trouver un bon équilibre entre les réductions des déficits et les baisses d'impôts.

3. La Banque centrale européenne : une critique à peine voilée de « l'exception française »

Dans son rapport annuel sur 1999, la BCE soulignait que « *l'assainissement des structures budgétaires s'est poursuivi modestement en 1999* » et déplorait, implicitement la voie retenue par la France où « *les déficits continuent de se réduire principalement sous l'effet de la conjoncture et de la diminution des charges de la dette* ». De la même façon, dans son rapport de mars 2000, elle rappelait que « *les gouvernements devraient mieux expliquer que tout surplus de croissance du PIB réel par rapport à ce qui était prévu¹ doit être mis à profit pour accélérer l'assainissement budgétaire* ».

C. POUR UN « POLICY-MIX » PLUS AMBITIEUX ET EFFICACE

Soucieuse de contribuer à la qualité du débat parlementaire, votre commission des finances a demandé au Centre d'observation économique (COE) de simuler une diminution des prélèvements obligatoires de 2,9 points de PIB assortie d'un retour à l'équilibre des comptes publics à l'horizon

¹ On doit rappeler que le gouvernement français a ainsi révisé à la hausse sa prévision de croissance pour 2000 : de 2,6 à 3 % en loi de finances initiale pour 2000, celle-ci est désormais en collectif pour 2000 de 3,4 à 3,8 %.

2003¹. Il serait pour cela nécessaire de réduire les dépenses publiques de 3,8 % en quatre ans, soit une baisse annuelle de 0,95 % en volume.

Les principaux résultats de cette étude montrent s'agissant de la réduction des prélèvements que les voies les plus favorables à la croissance et à l'emploi consistent à réduire le poids de l'impôt sur le revenu et à baisser les cotisations sociales et que celles-ci peuvent être combinées avec l'objectif de retour à l'équilibre des comptes publics : *« il est possible d'assurer une politique budgétaire rigoureuse et une réduction des prélèvements obligatoires, sans pénaliser la croissance à moyen terme »*.

Un tel « policy-mix » serait particulièrement adapté à la conjoncture actuelle puisqu'il ne pénaliserait pas la croissance à moyen terme, permettrait un redressement volontariste des comptes publics, stimulerait la dynamique de l'offre et serait anti-inflationniste, contribuant ainsi à maintenir les conditions d'une politique monétaire favorable à l'activité.

¹ Ces simulations sont détaillées en annexe au présent rapport.

CHAPITRE V :

LES FINANCES LOCALES ET LE BUDGET DE L'ETAT : MISE AU POINT SUR QUELQUES IDÉES REÇUES

Dans son rapport pour le présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement évoque par deux fois les collectivités locales :

Il note, d'une part, que « *depuis trois ans, la progression des dépenses de l'Etat a été inférieure à celle des régimes sociaux et des collectivités locales* ».

D'autre part, il remarque que les transferts de l'Etat aux administrations publiques locales « *augmentent plus vite que la dynamique générale des dépenses* ».

Ces deux points méritent d'être examinés de manière plus attentive.

I. DES COLLECTIVITÉS MOINS VERTUEUSES QUE L'ÉTAT ?

En soulignant que « *depuis trois ans, la progression des dépenses de l'Etat a été inférieure à celle des régimes sociaux et des collectivités locales* », le gouvernement laisse entendre que les collectivités locales feraient preuve de moins de rigueur que l'Etat en matière d'évolution de leurs dépenses.

A. UNE AFFIRMATION À VÉRIFIER

L'idée selon laquelle les dépenses des collectivités locales augmenteraient plus vite que celles de l'Etat, si elle n'est pas forcément fausse, n'est pas avérée en l'état actuel des données disponibles. Dans son rapport pour le présent débat d'orientation budgétaire, le gouvernement indique que, en volume, les dépenses de l'Etat ont progressé de 1,7 % entre 1993 et 1997, et celle des collectivités locales de 1,2 %, soit 0,5 % de moins.

Pour les années 1998 et 1999, les comparaisons sont difficiles à établir car les comptes administratifs des collectivités locales pour 1999 ne sont pas encore disponibles. Il semblerait cependant que, pour 1998 au moins, les résultats ne soient pas aussi unilatéralement à l'avantage de l'Etat ainsi que cela ressort du tableau ci-dessous :

Comparaison des charges du budget général et des dépenses totales des collectivités locales (communes, départements, régions)

(en %)

	1998	1999
Charges du budget général*	+ 3,6	+ 3,3
Dépenses totales des collectivités locales**	+ 3	+ 5,3

Source : Rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999

Source : Les collectivités locales en chiffres, DGCL, 1999

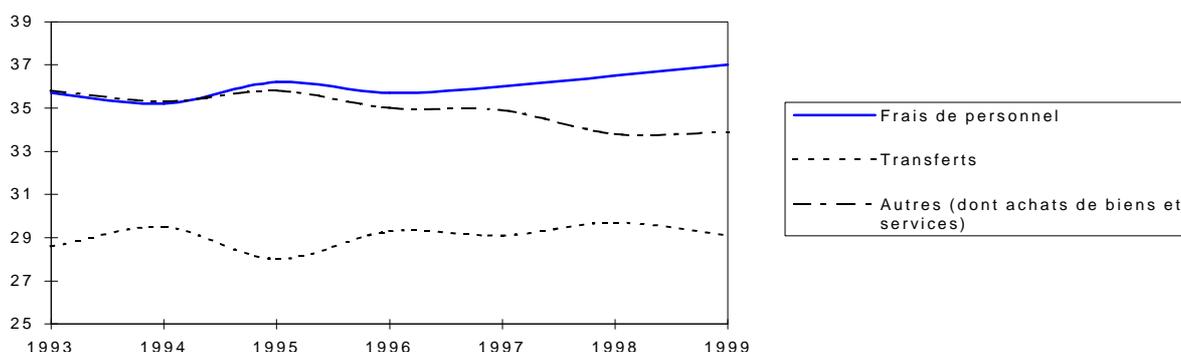
B. PAS DE « DÉRAPAGE » DE LA DÉPENSE LOCALE

L'augmentation des dépenses des collectivités locales provient surtout de la mise en œuvre de décisions de l'Etat, qui s'imposent aux collectivités sans que celles-ci aient leur mot à dire.

Dans son rapport au Parlement de 1999, la commission consultative sur l'évaluation des charges établit une typologie des charges nouvelles imposées aux collectivités locales, et fournit des exemples parlants : la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1992 sur la gestion des déchets se traduit par un coût financier de 60 milliards de francs pour les investissements, « *sans compter les coûts d'élimination des déchets* » ; la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 entraîne une charge supplémentaire de 75,2 milliards de francs pour les collectivités locales ; le protocole salarial dans la fonction publique du 10 février 1998 a entraîné une augmentation en trois ans de 9,5 milliards de francs des dépenses de personnel des collectivités locales ; les revalorisations du montant du revenu minimum d'insertion ou du plafond de ressources pour bénéficier de certaines prestations d'aide sociale se traduisent mécaniquement par un accroissement des dépenses départements ;

Les décisions de l'Etat en matière de rémunération des personnels, et notamment le protocole salarial du 10 février 1998, contribuent à remettre en cause les efforts réalisés par les collectivités locales depuis le milieu des années 90 en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Le graphique ci-dessous montre que les collectivités tentent de préserver les acquis de leur assainissement financier en réduisant le poids de leurs dépenses de fonctionnement autres que les rémunérations :

Evolution de la part (en %) des différentes composantes des dépenses de fonctionnement (hors emprunt)



Données chiffrées : Les collectivités locales en chiffres, DGCL, 1999 ; les données relatives aux années 1998 et 1999 proviennent des budgets primitifs

Par ailleurs, depuis 1997, les dépenses d'investissement des collectivités locales ont recommencé à augmenter, alors qu'elles diminuaient depuis 1993. L'accroissement de l'effort d'investissement des collectivités locales ne doit pas être interprété comme du laxisme budgétaire, compte tenu de la part prépondérante de l'investissement local dans l'investissement public total et de ses effets d'entraînement sur le niveau du produit intérieur brut. La vigueur, relative cependant, de l'investissement local, vient compenser l'atonie de l'effort d'équipement de l'Etat, dont le taux de consommation des crédits d'investissement a encore baissé en 1999, comme le souligne une nouvelle fois la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999.

C. UNE CONTRIBUTION POSITIVE DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En matière de recettes, les collectivités locales font preuve de modération fiscale. Selon la Cour des comptes, l'augmentation de 0,8 point du taux de prélèvement obligatoire au cours de l'exercice 1999 (contre un objectif initial de baisse de 0,2 point) se répartit entre une augmentation de 1,2 point pour l'Etat, de 0,4 point pour les organismes divers d'administration centrale, une augmentation de 0,5 point pour la sécurité sociale et une baisse de 0,2 point pour les administrations publiques locales.

Malgré l'augmentation de leurs dépenses et la stabilisation de leur pression fiscale, les collectivités locales continuent d'afficher un excédent budgétaire, dont la Cour des comptes relève qu'il s'est encore accru en 1999, pour s'établir 34,6 milliards de francs contre 27,2 milliards de francs en 1998. En 1999, le déficit de l'Etat s'établissait à 206 milliards de francs. En outre, il convient de rappeler que les collectivités locales n'ont pas le droit de financer par emprunt leurs dépenses de fonctionnement, alors que, dans la loi de finances initiale pour 2000, l'Etat affichait un déficit de fonctionnement d'environ 50 milliards de francs. De manière générale, les règles comptables applicables aux collectivités sont plus rigides que celles de l'Etat qui, selon la Cour des comptes, se permet « *des facilités comptables exorbitantes des règles communément admises* ».

Outre qu'elles sont en excédent budgétaire, les collectivités locales se désendettent également depuis 1997. Le rapport sur les comptes de la nation de l'année 1998, annexé au projet de loi de finances pour 2000, indique en effet que, « *entre 1980 et 1998, l'Etat a contribué pour plus de 80 % à la progression du ratio d'endettement public en termes de points de PIB* ». Il constate en revanche que « *les administrations locales gardent un endettement relativement stable en part de PIB, ce qui réduit leur poids dans l'endettement public de 26 % à 12 %* ».

Au vu de ces éléments, et contrairement à ce que laisse entendre le gouvernement dans son rapport, il est difficile de conclure que les collectivités locales sont moins vertueuses que l'Etat dans leur gestion de l'argent des contribuables.

II. DES COLLECTIVITÉS LOCALES TROP COÛTEUSES POUR L'ÉTAT ?

En soulignant que « *les transferts de l'Etat vers les administrations publiques locales (...) augmentent plus vite que la dynamique des dépenses de l'Etat* », le gouvernement sous-entend l'idée que le financement des collectivités locales constituerait une charge budgétaire telle pour le budget de l'Etat qu'elle l'empêcherait d'améliorer ses performances en matière de maîtrise de ses dépenses.

Il est vrai que l'Etat doit améliorer ses performances en matière de maîtrise de ses dépenses¹. Il est également vrai que les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales augmentent plus vite que l'ensemble des

¹ Dans son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour 1999, la Cour des comptes considère que « *si l'augmentation en volume des dépenses devait se poursuivre à ce rythme, le succès des efforts de maîtrise des dépenses affichés dans le programme pluriannuel des finances publiques se trouverait compromis* ».

charges du budget général. Les charges du budget général ont augmenté de 3,6 % entre 1998 et 1999, tandis que les dotations de l'Etat aux collectivités locales ont progressé de 4,5 %¹. En tenant compte des compensations d'exonération fiscales, les concours de l'Etat ont progressé de 12,3 %, et de 10,3 % en prenant également en compte les dégrèvements de fiscalité locale pris en charge par l'Etat.

Pour autant, il est difficile de déduire de l'évolution des concours financiers de l'Etat que les collectivités locales font partie des postes de dépense dont il conviendrait d'endiguer le dérapage, pour deux raisons :

A. DES MODALITÉS D'EVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT DÉFAVORABLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

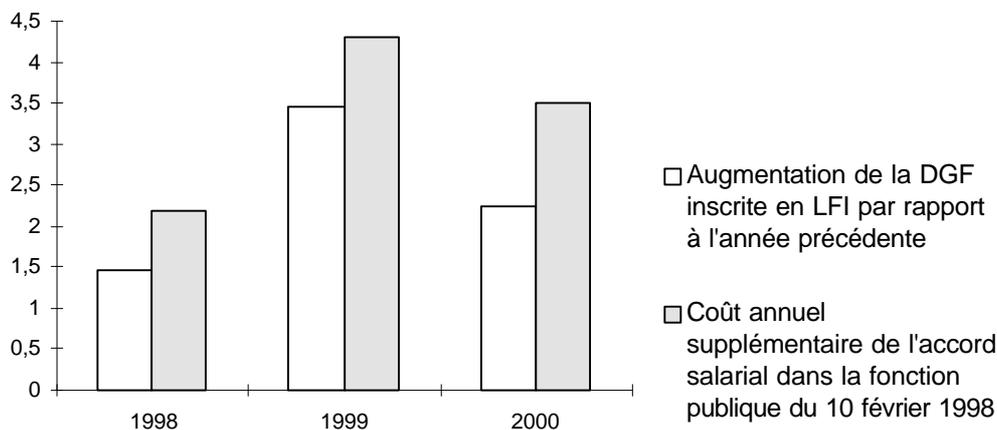
Les dotations de l'Etat évoluent en fonction de taux d'indexation fixés par la loi, dans des conditions qui ne sont pas forcément à l'avantage des collectivités locales :

- le taux d'indexation le plus répandu est celui de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est déterminé en prenant en compte l'évolution des prix et 50 % du taux de croissance du PIB. Cet indice détermine notamment l'évolution de la DGF et celle de la dotation générale de décentralisation. Or, le coût des charges de fonctionnement des collectivités locales, ainsi que celui des charges transférées, est souvent supérieur à l'indice de la DGF. Par exemple, en 1998, en 1999 et en 2000, le coût pour les collectivités locales de l'accord salarial dans la fonction publique du 10 février 1998 a été supérieur à l'augmentation du montant total de la DGF inscrit dans la loi de finances.

¹ En ne tenant pas compte de la « DGD-Formation professionnelle », qui est une dotation un peu particulière inscrite au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité, les dotations de l'Etat ont augmenté de 2,9%.

**Coût de l'accord salarial du 10 février 1998
et augmentation de la DGF en 1998, 1999 et 2000**

(en milliards de francs)



Source : lois de finances, « jaune » sur les rémunérations dans la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 1999

En matière de compensation des charges transférées, le ratio « coût des compétences transférées/ressources transférées » s'élevait à 0,89 pour les départements et à 0,66 pour les régions en 1996, dernière année connue ;

- les subventions d'équipement de l'Etat aux collectivités locales, évoluent en fonction du taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. En cas de réduction de l'effort d'investissement des administrations publiques, l'augmentation du montant des subventions est ralentie ;

- les dotations de l'Etat aux fonds nationaux de péréquation de taxe professionnelle (FNPTP et FNP) sont indexées sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat. Ce mode d'indexation présente l'inconvénient de subordonner l'évolution des dotations aux modifications dans le périmètre du budget de l'Etat. En 2000, par exemple, le taux de progression des recettes fiscales de l'Etat a été calculé après transfert à la sécurité sociale de près de 40 milliards de francs, ce qui a conduit à réduire le montant des dotations de l'Etat au FNP et au FNPTP ;

- depuis 1996, l'évolution du montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales est plafonnée, conformément aux mécanismes de l'enveloppe normée.

Les lois de finances pour 1996, puis pour 1999, ont déterminé le taux de progression plafond de l'ensemble des dotations qui composent l'enveloppe normée. Ce plafond était le taux d'évolution des prix de 1996 à 1998. Il est maintenant déterminé en fonction d'un indice qui prend en compte l'évolution des prix et une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001). Si l'évolution spontanée des dotations qui composent l'enveloppe est supérieure au taux de progression des dotations qui composent l'enveloppe, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) joue le rôle de variable d'ajustement et son montant diminue¹. Ainsi, alors que les recettes de l'Etat ont une élasticité au PIB supérieure à 1, l'évolution des recettes des collectivités locales qui viennent de l'Etat évoluent en fonction d'un taux qui prend en compte, au mieux, un tiers de la croissance du PIB.

Envisager une dérive des dotations de l'Etat aux collectivités locales semble particulièrement incongru alors que, au contraire, le mécanisme de l'enveloppe normée s'est révélé depuis 1996 être un instrument particulièrement efficace, pour l'Etat, de réduction des crédits en faveur des collectivités locales.

B. UNE AUGMENTATION DES CONCOURS DE L'ÉTAT SURTOUT DUE AU REMPLACEMENT DE LA FISCALITÉ LOCALE PAR DES DOTATIONS

L'augmentation des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'explique en réalité par les orientations du gouvernement en matière de fiscalité locale.

L'augmentation du poids des transferts de l'Etat aux collectivités locales s'explique par celle des compensations de suppressions d'impôts locaux. Entre 1998 et 1999, les concours de l'Etat (hors dégrèvements) ont augmenté de 24,1 milliards de francs. Au sein de ces crédits, 7,5 milliards de francs ont représenté une augmentation des dotations de l'Etat aux collectivités locales et 16,6 milliards² correspondent au remplacement d'une ressource fiscale des collectivités locales par une dotation budgétaire.

Entre 1999 et 2000, et avant l'entrée en vigueur de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation prévue par le projet de loi de finances rectificative pour 2000, les concours de l'Etat (hors dégrèvements) ont

¹ Le montant de la DCTP est ainsi passé de 19,1 milliards de francs en 1995 à 11,8 milliards de francs en 2000.

² Ce chiffre tient compte de la compensation de la baisse des droits de mutation des départements.

augmenté de 15,7 milliards de francs¹, répartis en une augmentation de 4,7 milliards de francs des dotations et une progression de 10,9 milliards de francs des compensations d'exonération fiscales, donc du remplacement d'anciennes ressources fiscales par des crédits budgétaires.

L'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales ne doit donc pas être considérée comme la manifestation d'un soutien financier accru en faveur des collectivités locales mais comme la conséquence de la politique du gouvernement consistant à remplacer la fiscalité locale par des dotations budgétaires qui, sur le long terme, se traduisent d'ailleurs par un manque à gagner pour les collectivités locales.

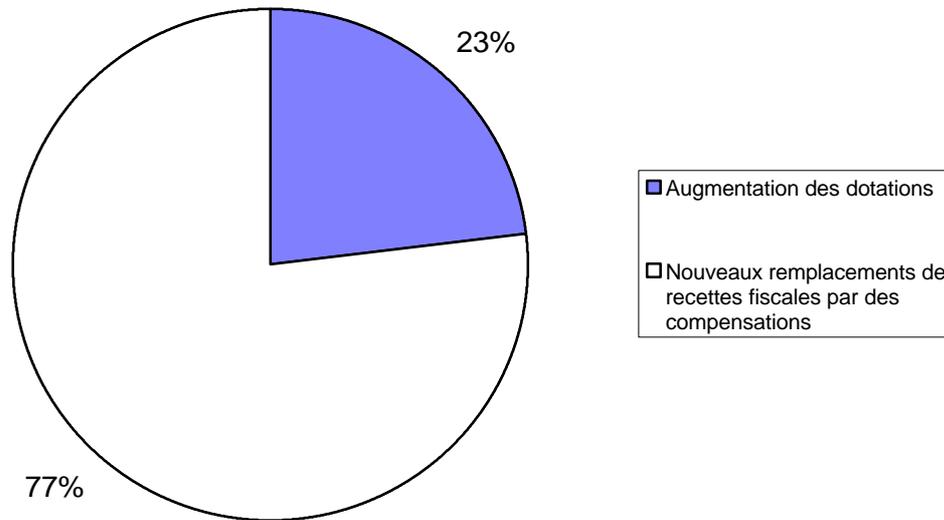
Part de l'augmentation des nouvelles compensations d'exonérations fiscales dans l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales (hors dégrèvements)

1999	2000
68,8	71,2 %

Source : lois de finances

Répartition de l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités en 2000

¹ Ce chiffre ne tient pas compte de la recentralisation de la compétence d'aide sociale des départements dans le cadre de la CMU, qui se traduit par une baisse de 9,1 milliards de francs de la dotation générale de décentralisation (DGD). La compensation de la baisse des droits de mutation des départements, qui est intégrée à la DGD, est prise en compte dans les compensations. En « brut », c'est-à-dire sans neutralisation de l'effet CMU et en maintenant la compensation de la baisse des droits de mutation dans la DGD, l'augmentation des concours de l'Etat s'élève à 9.555 millions de francs, répartis en une diminution de 136 millions de francs du montant des dotations de l'Etat et une augmentation de 9.691 millions de francs des compensations.



C. UNE NOUVELLE ÉTAPE DU PROCESSUS DE RECENTRALISATION DES FINANCES LOCALES ?

La dénonciation par l'Etat du coût budgétaire des collectivités locales marque une nouvelle étape du processus de recentralisation des finances locales.

Depuis 1997, les atteintes à l'autonomie financière des collectivités locales se sont multipliées. Elles ne constituent pas des opérations désordonnées mais s'inscrivent dans un processus de recentralisation des finances locales.

Cette stratégie de l'Etat repose sur l'idée que les gestionnaires locaux sont « d'incorrigibles dépensiers » et que, dans le cadre de ses engagements européens en matière de déficits, la France ne peut pas courir le risque de voir ses performances remises en cause par les dérapages des élus locaux.

Même si cette hypothèse ne repose sur aucune réalité, elle sert de fondement à la stratégie actuelle de l'Etat, qui consiste à rendre les ressources des collectivités locales de plus en plus dépendantes de décisions de l'Etat car, en contrôlant les recettes locales, l'Etat s'imagine pouvoir contrôler également le niveau des dépenses des collectivités locales.

C'est ainsi que, depuis 1997, l'assiette de la taxe professionnelle a été amputée d'un tiers, les collectivités ont perdu la faculté de voter les taux des

droits de mutation à titre onéreux, les régions ne perçoivent plus cet impôt et, bientôt, ne percevront plus non plus la taxe d'habitation.

Ces évolutions aboutissent à accroître les dépenses de l'Etat dans des proportions considérables. En 2000, l'Etat consacre près de 23 milliards de francs à la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, environ 13 milliards de francs à la réforme des droits de mutation et 5 milliards de francs à la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Aucune de ces dépenses n'aurait été nécessaire si l'Etat avait choisi de réduire ses propres impôts au lieu de toucher aux impôts locaux.

Ainsi, après accru son influence sur les dépenses des collectivités locales en contrôlant une part accrue de leurs recettes, l'Etat dénonce désormais le coût budgétaire des collectivités locales, comme pour préparer le terrain à une réduction du montant de ses transferts en direction des collectivités locales.

CHAPITRE VI :

LES FINANCES SOCIALES AU FIL DE L'EAU

L'annonce du retour comptable à l'équilibre du régime général de la sécurité sociale en 1999 (200 millions de francs) et d'un excédent important en 2000 (5 milliards de francs), les discussions autour des perspectives favorables de l'Unedic, les bonnes rentrées de CRDS, tout cela donne l'apparence d'une maîtrise complète et efficace des finances sociales par le gouvernement. Ainsi, le solde positif des administrations de sécurité sociale contribuera dès cette année à afficher, dans le cadre du programme pluriannuel de finances publiques, un niveau de déficit public compatible avec les engagements européens de la France.

Il convient cependant de s'interroger sur la réalité de cette maîtrise apparente et, surtout, sur la manière dont les résultats d'aujourd'hui préparent l'avenir. C'est à l'aune du niveau global de prélèvements affectés à la protection sociale et du rythme d'évolution des dépenses sociales qu'il convient de porter un jugement sur l'état des finances sociales françaises.

Or, force est de constater que l'analyse détaillée des évolutions récentes révèle une coupable réalité : **l'absence de direction de nos finances sociales, qui paraissent voguer au gré des vents de la croissance économique et des évolutions démographiques**, plutôt que de profiter du temps ainsi gagné pour assurer les réparations qui permettront au navire de subir sans dommage les tempêtes à venir.

I. DÉPENSES ET RECETTES EN CONSTANTE PROGRESSION

A. *LE REDRESSEMENT DES SOLDES DES FINANCES SOCIALES*

1. Un équilibre comptable du régime général ...

Déficitaire depuis 1985, le régime général de la Sécurité sociale devrait présenter un léger excédent de 235 millions de francs en 1999, après un déficit de 16,5 milliards de francs en 1998. La Commission des comptes de

la Sécurité sociale a revu ses estimations à la hausse puisqu'elle annonçait en septembre 1999 un déficit de 4 milliards de francs. Elle prévoit pour 2000 un excédent d'environ 5 milliards de francs (cet excédent prévisionnel, initialement de 13,5 milliards de francs, a été ramené à 5 milliards de francs après affectation de 8,5 milliards de francs au Fonds de réserve pour les retraites).

Evolution du solde du régime général

(en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999*	2000**
Maladie	- 35,4	- 14,4	- 15,9	- 9,3	- 1,2
Accidents du travail	0,2	0,3	1,6	1	1
Vieillesse	- 7,9	- 5,2	- 0,2	3,7	0,7
Famille	- 9,6	- 14,5	- 1,9	4,8	4,5
Régime général	- 53,2	- 33,8	- 16,4	0,2	5

Source : CCSS mai 2000

* estimation

** prévisions

Pour 2000, le nouveau compte présenté par la Commission retient des hypothèses économiques plus favorables qu'en septembre. Ainsi la croissance du PIB serait de 3,6 % au lieu de 2,8 %, la prévision de hausse des prix à la consommation est relevée de 0,3 point pour atteindre 1,3 %. Enfin la croissance de la masse salariale atteindrait 5,2 % au lieu de 4 % initialement prévue. Les comptes 2000 retiennent également une révision à la hausse des dépenses d'assurance-maladie, celle-ci se poursuivant à un rythme soutenu. Finalement le rythme de croissance des dépenses restera élevé en 2000 (+ 3,2 %), à peine inférieur à celui des recettes (+ 3,6 %).

2. ... qui se répercute sur le solde des administrations de Sécurité sociale (ASSO)

Le solde des administrations de Sécurité sociale (ASSO) s'est amélioré depuis 1998, passant d'un besoin de financement de l'ordre de 0,1 % du PIB à une capacité de financement de 0,2 % du PIB en 1999, de 0,4 % en 2000 et une prévision de 0,5- 0,6 point de PIB en 2001.

Au sens de la comptabilité nationale, les transferts de l'Etat au profit des ASSO s'élèvent à 192 milliards de francs en 1999. L'Etat prend en charge des dépenses de solidarité versées par des ASSO (Allocation Adultes Handicapés, 25 milliards de francs en 1999). Il finance certaines dépenses de sécurité sociale (BAPSA pour 27 milliards de francs, fonds de compensation des organismes de sécurité sociale pour 19 milliards de francs). Il compense des allègements de cotisations sociales (notamment la réduction dégressive des cotisations patronales sur les bas salaires, 38,4 milliards de francs, jusqu'en 1999). Exceptionnellement, l'Etat a supporté la charge de 10 milliards de francs au titre de la dette obligataire de l'UNEDIC.

Les administrations de sécurité sociale ont donc poursuivi leur redressement pour des raisons essentiellement conjoncturelles (croissance de l'emploi notamment). Comme le souligne le gouvernement dans son rapport d'orientation budgétaire, *« l'amélioration du marché du travail induit d'importants surcroûts de recettes pour les administrations de sécurité sociale, l'essentiel de leurs ressources fiscales et sociales étant assis sur les revenus du travail »*.

Le redressement comptable des administrations de sécurité sociale concerne l'ensemble des régimes : le régime général, les régimes d'assurance chômage (en raison de la sensible diminution du chômage), les régimes complémentaires (notamment l'ARRCO), les accords conclus en 1996 ayant permis d'asseoir la maîtrise de leurs dépenses.

B. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

Les prélèvements obligatoires en faveur des régimes sociaux constituent la première source de prélèvements avec 20,9 % du PIB en 1999 et plus de 1.840 milliards de francs de recettes. Ils sont ainsi progressé de 4,8 % en un an.

Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale en 1999

	en milliards de francs	en % du PIB	Evolution 1999 / 1998 (en %)
CSG	354,4	4	5,4
Autres impôts	77,3	0,9	4
Cotisations sociales (*)	1.408,6	16	4,7
Total	1.840,3	20,9	4,8

(*) déduction faite des cotisations dues non recouvrables

Source : INSEE

La tendance est à la hausse continue des prélèvements obligatoires sociaux depuis 1997. Ils seront ainsi passés en quatre ans de 20,5 % à 21,2 % du PIB.

Prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale

	1996	1997	1998	1999	2000
en milliards de francs	1.627	1.681	1.756	1.840	1.957
évolution	-	+ 3,33 %	+ 4,46 %	+ 4,78 %	+ 6,35 %
en % du PIB	20,5 %	20,5 %	20,6 %	20,9 %	21,2 %

Source : réponse au questionnaire de la commission des finances

Ce dynamisme des prélèvements sociaux ne saurait s'interrompre puisque l'Etat a transféré aux administrations de sécurité sociale en 2000 un certain nombre de nouvelles ressources fiscales pour faire face à différentes réformes comme la couverture maladie universelle (CMU) ou les 35 heures : plus des trois-quarts des droits sur les tabacs, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la cotisation sociale sur les bénéfices des sociétés, la contribution des organismes de protection complémentaire.

Les recettes fiscales affectées à la sécurité sociale sont ainsi passées de 250,1 milliards de francs en 1997 à 546,1 milliards de francs en 2000, principalement en raison de la substitution de la CSG à la majorité des cotisations maladie, mais aussi des transferts successifs.

**Recettes fiscales de l'Etat affectées à la sécurité sociale
(en milliards de francs)**

	1997	1998	estimation 1999	estimation 2000
CSG	149,6	318,6	356,5	371,3
CRDS	25,5	26,7	27,7	28,9
Prélèvement 2 % sur les revenus du capital	4	9	10,7	11,3
Contribution sociale de solidarité sur les sociétés	15,5	16,3	17,2	17,9
Alcools	18,8	19,1	18,9	19,2
Tabacs	2,3	3,9	4,4	47,8
TGAP	-	-	-	3,3
CSB	-	-	-	4,3
Taxe sur les primes d'assurance automobile	5,8	5,7	5,8	6
Taxes dues par les laboratoires et distributeurs pharmaceutiques	1,9	2,7	4,2	4,9
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	1,8	2,7	2,8	2,8
Taxes BAPSA	24,5	25,9	27,1	28
Divers	0,6	0,5	0,5	0,5
Total	250,1	431,2	475,9	546,1
Evolution	-	+ 72,4 %	+ 10,4 %	+ 14,8 %

Source : réponse au questionnaire de la commission des finances

Ces estimations restent partielles puisque par exemple elles ne prennent pas en compte le prélèvement instauré pour le financement de la CMU sur le chiffre d'affaire des organismes de protection complémentaire maladie, ou bien qu'ils minorent les recettes de la CRDS pour 1999 de 500 millions de francs.

Parallèlement, les recettes du régime général vont poursuivre leur progression liée au dynamisme des bases et à la croissance économique.

Recettes du régime général (en milliards de francs)

	1998	1999	2000
Recettes	1.236,2	1.293,6	1.342,3
Evolution	+ 4,4 %	+ 4,6 %	+ 3,8 %
Dont impôts et taxes (y compris CSG)	253,2	284	302
Evolution	-	+ 12,1 %	+ 6,3 %

Source : CCSS mai 2000

La volonté du gouvernement de diminuer les prélèvements obligatoires ne se traduira donc pas dans les prélèvements sociaux, révélant une nouvelle fois un dessaisissement de l'Etat et l'absence de maîtrise des finances sociales.

C. LE MAINTIEN D'INQUIÉTANTES DISPARITÉS ENTRE BRANCHES

La **branche maladie** reste largement déficitaire avec - 9,3 milliards de francs en 1999, ramené à -1,2 milliard de francs en 2000 après avoir connu un déficit de -15,9 milliards de francs en 1998. Ce résultat est certes un peu meilleur que prévu, puisque, en septembre dernier, la Commission des Comptes de la sécurité sociale avait estimé que le déficit de la branche maladie atteindrait 12 milliards de francs, mais la branche maladie reste la seule à ne pas renouer avec les excédents cette année. Les dépenses maladie ont, en effet, à nouveau excédé de 11,6 milliards de francs (+ 2,9 %) l'enveloppe votée par le Parlement.

La progression des dépenses maladie a été ralentie par la baisse des dépenses administratives et de gestion, et le phénomène conjoncturel qu'ont constitué le 31 décembre 1999 et l'engorgement des caisses, qui a reporté des dossiers de remboursement sur le début de l'année 2000.

L'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM), voté en décembre 1999 par le Parlement, devrait être dépassé de 3,5 milliards de francs en 2000. La Commission des comptes a jugé « *difficile à tenir* » l'objectif de 658,3 milliards de francs fixé par le Parlement pour 2000, retenant l'hypothèse d'un dépassement de 3,5 milliards de francs pour le seul

régime des salariés. Le surcroît de dépenses de 1999 s'est concentré sur les soins de ville (+ 12,8 milliards de francs), alors que les dépenses des hôpitaux publics, cliniques et établissements médico-sociaux sont restées « *relativement modérées* » selon le gouvernement.

Trois postes constituent des sujets de préoccupation : les indemnités journalières (+ 6 % en 1999), qui augmentent mécaniquement avec le nombre d'emplois ; les dispositifs médicaux qui augmentent de 19,3 % en 1999 ; les médicaments (+ 6,3 % en 1999 après + 8,1 % en 1998).

La **branche accidents du travail**, traditionnellement excédentaire, devrait présenter une situation comparable en 1999 et 2000 : un milliard de francs.

La **branche vieillesse**, après avoir été déficitaire (- 224 millions de francs en 1998), bénéficie d'un excédent en 1999 de 3,7 milliards de francs, hors versement de 5 milliards au fonds de réserve des retraites, et devrait le voir ramener à 699 millions de francs en 2000. Une situation « *favorable* » qui s'explique, selon la Commission des comptes, par la seule arrivée des générations creuses de la guerre à la retraite.

La **branche famille** bénéficie d'un solde positif de 4,8 milliards de francs en 1999, après un déficit de l'ordre de 1,9 milliard de francs en 1998, et devrait conserver un excédent en 2000 mais légèrement inférieur : + 4,5 milliards de francs. Les versements de prestations, dont beaucoup sont sous condition de ressources, ont en effet été un peu moins importants, probablement en raison de la meilleure situation économique. Ce chiffre ne tient toutefois pas compte du coût des mesures qui seront annoncées lors de la Conférence de la famille le 15 juin prochain, lesquelles devraient porter sur les aides à la garde d'enfant et les aides au logement.

Au total, la branche maladie demeure le véritable « point faible » du régime de sécurité sociale, tandis que la branche vieillesse risque dans l'avenir de voir sa situation se dégrader à nouveau et fortement, en l'absence de réformes. Au total, les perspectives des finances sociales ne sont peut-être pas aussi bonnes que la simple analyse des soldes pourrait le laisser penser.

II. DE SOMBRES PERSPECTIVES

A. UN FRAGILE ÉQUILIBRE

1. La conjonction de facteurs favorables pour 1999 et 2000

a) *La croissance retrouvée...*

La bonne tenue de la croissance économique permet à la Sécurité sociale de bénéficier, comme l'Etat, de recettes en hausse.

Ce fut le cas pour 1999, puisque la Commission des Comptes de la Sécurité sociale de septembre 1999 a relevé à la hausse les prévisions de recettes et que celles-ci le furent encore par la commission des comptes de mai 2000. La masse salariale de 1999 pourrait avoir augmenté de 4,1 % contre 3,7 % attendus en septembre dernier.

Le phénomène s'est accentué en 2000. Comme l'écrit le secrétaire général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale dans son rapport de mai 2000 : « *les recettes bénéficient de la bonne conjoncture économique. Avec une hypothèse de croissance du PIB désormais fixée à 3,6 % en volume, en 2000, la progression de la masse salariale du secteur privé est estimée à 5,4 % (y compris emplois-jeunes) soit un point de plus qu'il n'était attendu à la rentrée de 1999. Ceci correspond à un supplément de recettes d'environ 9 milliards pour le régime général* ».

Cette progression de la masse salariale est liée à la hausse des salaires plus forte que prévue (2,5 % contre 2,3 %) et, surtout, à la reprise de l'emploi salarié (2,65 % contre 1,7 %).

Ces surplus liés à la croissance économique pourraient d'ailleurs augmenter au long de l'année, comme le reconnaît la Commission des Comptes : « *l'hypothèse retenue dans le compte doit être considérée comme prudente* ». **Toute réévaluation des recettes ne devra cependant pas servir à cacher un dérapage des dépenses.**

b) *...utilisée en partie pour de nouvelles dépenses*

L'année 1999 a été marquée par l'utilisation des très forts surplus de recettes afin de couvrir les surplus de dépenses non anticipés.

**Les surplus de recettes et dépenses du régime général pour 1999
(en milliards de francs)**

	Estimations mai 1999	Estimations septembre 2000	Ecart
Recettes	1.253,3	1.293,7	+ 40,4
Dépenses	1.258,5	1.293,4	+ 34,9
Solde	- 5,2	+ 0,3	+ 5,5

Source : CCSS

Le surplus de recettes lié à l'accélération de la croissance s'élèvera donc en 1999 à 40,4 milliards de francs, qui correspondent à l'écart positif entre la prévision d'évolution de la masse salariale et de la croissance économique de mai 1999 et celle de mai 2000.

Or, dans le même temps, le solde attendu du régime général de Sécurité sociale ne s'améliorerait que de 5,5 milliards de francs (déficit attendu de 5,2 milliards de francs en mai 1999)

Cela signifie que 34,9 milliards de francs de recettes supplémentaires ont été utilisés pour financer un dérapage des dépenses

De même que pour l'Etat, on peut donc constater que les surplus de recettes dont bénéficie la Sécurité sociale en 2000 serviront aux sept huitièmes à financer de nouvelles dépenses.

2. Le dynamisme de la sphère des finances sociales

Le gouvernement a opéré de profondes modifications dans le système de recettes des finances sociales depuis 1997 :

- en augmentant la substitution de la CSG aux cotisations maladie ;
- en opérant des transferts d'impositions de l'Etat vers les finances sociales ;
- en multipliant les organismes dotés de missions particulières et de ressources propres.

Le fruit de ces différentes réformes s'observe aujourd'hui où le régime général mais aussi le bloc des finances sociales en général connaissent

un très fort dynamisme de leurs recettes : 4,7 % de hausse en 1997, 4,4 % en 1998, 4,6 % en 1999 et 3,8 % de hausse en 2000 pour le seul régime général, soit un rythme de progression à chaque fois supérieur à celui de la croissance économique.

La hausse des prélèvements obligatoires sociaux explique le redressement comptable du régime général¹. Ce dernier ne peut en aucun cas être considéré comme vertueux puisqu'il repose entièrement sur des hausses de recettes qui cherchent tant bien que mal à suivre la dynamique des dépenses.

Le gouvernement aura réussi, en matière sociale, à créer un mécanisme de prélèvement aligné en période de croissance sur le mécanisme d'évolution des dépenses. Il a échoué à maîtriser les dépenses de même qu'il échouerait en cas de retournement de la croissance à faire face aux chutes de recettes.

Au régime général, il convient d'ajouter les différents fonds créés pour assumer des missions particulières, comme le fonds de financement de la couverture maladie universelle, financé par subvention de l'Etat et prélèvement obligatoire sur les assurances et les mutuelles, le fonds de réserve pour les retraites, le fonds de financement de la réforme des cotisations (FOREC) bénéficiaire de 40 milliards de francs de droits sur les tabacs mais aussi de la taxe générale sur les activités polluantes, ou encore le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, qui perçoit 200 millions de francs de droits sur les tabacs et une subvention. Ceci explique la progression très rapide de la sphère sociale dans les finances publiques et atténuée quelque peu, par des débudgétisations et transferts de ressources, les efforts de compression de la sphère de l'Etat.

Et cette évolution n'est pas favorable à l'Etat qui voit fuir la ressource fiscale, mais aussi croître sans cesse les transferts vers les administrations de sécurité sociale. Le gouvernement le reconnaît lui-même dans le rapport sur le débat d'orientation budgétaire : ces transferts représentaient en 1999 10 % des dépenses de l'Etat et croissaient à un rythme de 7 % en volume.

¹ Cette remarque vaut pour l'ensemble de l'agrégat comptable des administrations de Sécurité sociale. Dans le rapport sur le débat d'orientation budgétaire, le gouvernement le reconnaît : « le redressement des comptes sociaux se poursuivra en 2000 et 2001, après un retour à l'équilibre en 1999, la première fois depuis 1991. Le dynamisme des recettes en constitue le principal moteur ».

3. Le nécessaire respect des décisions des partenaires sociaux

Il convient également de rappeler que l'agrégat des administrations de sécurité sociale (ASSO) utilisé pour le débat d'orientation budgétaire et la transmission à la Commission européenne du programme pluriannuel de finances publiques ne recouvre pas, loin s'en faut, le seul régime général, mais aussi les régimes complémentaires d'assurance maladie et vieillesse, le régime d'indemnisation du chômage et les régimes spéciaux non inclus dans le régime général.

Or si une partie dépend en effet des décisions de l'Etat, une large part lui échappe et reste aux mains des partenaires sociaux qui sont engagés dans démarche très ambitieuse de redéfinition des relations sociales dans la Nation.

Le retour à l'équilibre des finances sociales ne peut bien sûr prendre en considération les résultats de ces travaux mais il ne faudrait pas préjuger des décisions des partenaires sociaux dont plusieurs pourront influencer les finances sociales.

B. UN TRIOMPHALISME DÉPLACÉ

1. Le poids de la dette présente et à venir

Il peut sembler quelque peu déplacé de crier victoire alors que les régimes sociaux sont confrontés à deux dettes, d'ampleur différente mais qui pèsent sur les finances sociales, l'une aujourd'hui et encore pour près de quinze ans, l'autre dans un avenir qui se rapproche sans cesse.

La dette d'hier, c'est celle de la CADES. Elle supporte une double dette : 208 milliards de francs inscrits à son bilan et 84,7 milliards de francs de dettes envers l'Etat soit encore 292,7 milliards de francs à rembourser. A cet effet, les Français ont payé en 1999 plus de 28 milliards de francs au titre de la contribution au remboursement de la dette sociale.

La dette à venir, ce sont les retraites. Sans reprendre des chiffres trop connus, il convient de rappeler que le système français de retraite est condamné à se réformer et que cette réforme aura un coût qui viendra gravement altérer nos finances publiques faute de maîtrise d'autres postes de dépenses comme l'assurance maladie, et de baisse des prélèvements obligatoires sociaux.

2. « L'arlésienne » de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie

Dans le rapport sur le débat d'orientation budgétaire, le gouvernement indique que *« outre le surplus de recettes, l'amélioration des comptes résulterait de manière importante de la modération des dépenses de prestations, au premier rang desquelles les dépenses de maladie. Ces dernières évolueraient pour 2000 en ligne avec l'objectif national des dépenses d'assurance maladie fixé en loi de financement de la sécurité sociale (2,4 % en valeur) et respecteraient en 2001 l'objectif défini de par le programme pluriannuel de finances publiques (1,5 % en volume) »*.

Les derniers résultats de la Commission des comptes de la sécurité sociale viennent ébranler ces prévisions.

Ainsi, ils reconnaissent d'ores et déjà que la prévision de l'ONDAM est erronée et que sa réévaluation semble également optimiste. Les prévisions de *« dépenses doivent être relevées pour tenir compte notamment de l'accélération des dépenses d'assurance maladie enregistrée au cours des derniers mois. Pour l'ensemble de l'année, l'hypothèse retenue dans la prévision est que les dépenses du régime général sur le champ de l'ONDAM seraient supérieures de 3,5 milliards de francs à l'objectif initial. Cette hypothèse suppose un ralentissement sensible des dépenses dans la suite de l'année par rapport aux tendances les plus récentes. (...) En termes de dépenses remboursées, la superposition des phénomènes rend l'objectif de la loi de financement 2000 difficile à tenir. (...) Au vu des tendances récentes, même si elles sont difficiles à interpréter, le risque principal est bien celui d'un dépassement de l'hypothèse retenue dans ce compte [c'est à dire majorée de 3,5 milliards de francs pour l'ONDAM] pour les dépenses d'assurance maladie. »* Par ailleurs, la Commission a pris acte du dépassement prévu de 11,6 milliards de francs de l'ONDAM en 1999, en hausse de 2,9 % par rapport à 1998.

En fin de compte, les dépenses maladie continuent à croître plus vite que prévu par le programme pluriannuel, et elles ne respecteraient les nouveaux objectifs, déjà trop élevés, qu'au prix d'un renversement des tendances en œuvre. On ne voit cependant guère quel renversement pourrait s'opérer sans réformes fortes et courageuses dont rien n'indique, faute de loi de financement rectificative, qu'elles interviendront rapidement.

3. Les incertitudes financières des décisions gouvernementales

D'autres éléments d'incertitude pèsent sur l'évolution des finances sociales et leur capacité à respecter le programme pluriannuel des finances publiques.

La première source d'incertitude reste le financement de la réforme des cotisations sociales et du passage aux 35 heures. Le Conseil constitutionnel a en effet annulé une des taxes mises en place pour compléter le plan de financement, privant les administrations de Sécurité sociale, par le biais du FOREC, de plus de 7 milliards de francs de recettes qu'il conviendra bien de trouver. De ce point de vue là aussi, l'absence de loi de financement rectificative paraît difficilement explicable ainsi que l'a remarqué le Président de la République lors de la promulgation de la loi du financement censurée en janvier dernier.

Parallèlement, la bonne santé financière de l'assurance chômage (UNEDIC), contribue très largement au solde positif des finances sociales en dégageant un excédent prévisionnel de plus de 6 milliards de francs en 2000 et de près de 10 milliards de francs en 2001. Or les discussions en cours entre patronat et syndicats, mais aussi entre partenaires sociaux et Etat, risquent de mettre à mal cet excédent : que toutes ces discussions conduisent à une baisse des taux de cotisations, à une hausse des dépenses ou à des transferts de charges de l'Etat vers l'UNEDIC, le solde s'en retrouvera altéré et la stratégie européenne du gouvernement en matière de finances publiques aussi.

Par ailleurs, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre une réforme de la Prestation spécifique dépendance qui se traduira nécessairement par de dépenses supplémentaires dont on peut se demander si elles sont prises en compte dans le programme pluriannuel.

Enfin, les relations entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales manquent de clarté puisque le collectif budgétaire ne fait pas figurer les 5,5 milliards de francs promis par l'Etat à la CNAF pour financer la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. **Il ne faudrait pas que les bons résultats de la branche famille soient utilisés par l'Etat pour revenir sur ses engagements et fragiliser l'équilibre de la sécurité sociale.**

Aussi les incertitudes ne manquent-elles pas sur les finances sociales et sur le respect des engagements européens de la France en la matière.

C. L'ATTENTE DE RÉFORMES COURAGEUSES

1. « L'hydre » des retraites

En matière de retraites, alors que les rapports et études se multiplient depuis vingt ans comme en témoigne le tableau ci-dessous, le gouvernement ne brille pas par sa précipitation.

Les retraites : vingt ans de rapports

Voici les principaux rapports publiés depuis vingt ans sur le thème des retraites :

- 1980 : rapport de Robert Lion ;
- 1983 : rapport de Jean-Pierre Sueur
- 1985 ; rapport de Maurice Ragot pour le Conseil économique et social (CES) ;
- 1987 : rapport de Philippe Seguin ;
- 1988 : rapport d'Yvon Chotard ;
- 1989 : rapport de René Teulade pour le Xème plan ;
- 1990 : rapport de Denis Kessler pour la Fédération française des sociétés d'assurance ;
- 1991 : Livre blanc de Michel Rocard et Claude Evin ; rapports de Bernard Chevalier pour le Plan et le CES ;
- 1992 : rapport Cottave ;
- 1992 : rapport de Bernard Brunhes ;
- 1994 : rapports de l'Inspection générale des affaires sociales et de Jean-Pierre Thomas ;
- 1995 rapport du Plan ;
- 1996 : rapport de Charles de Courson ;
- 1997 : audit des finances publiques de MM. Bonnet et Nasse ;
- 1998 : rapports de Laurent Caussat, François Morin, Olivier Davanne (Conseil d'analyse économique), de Jérôme Cahuzac, de Jean-Baptiste de Foucauld ;
- 1999 : rapports de René Teulade, de la Fondation Copernic, de Jean-Michel Charpin, de Dominique Taddéi ;
- 2000 : rapports de René Teulade et de Marisol Touraine...

Source : Les Echos du 15 avril 2000

Cependant, en dehors même de la légitime et forte inquiétude qui commence à se faire jour chez les Français sur l'avenir de leurs retraites, il devient urgent pour l'état de nos finances publiques de tracer une voie pavée de décisions précises, et non plus de travaux d'attente.

Or les annonces du gouvernement en février 2000 ont consisté : à confirmer la création du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) dont on attend, plus d'un an après sa création, de connaître avec précision le mode de gestion ; à mettre en place un Conseil d'orientation sur les retraites qui semble tenir de la bonne conscience eu égard à l'urgence des problèmes ; à affirmer des principes sans y adjoindre de décisions.

Celles-ci se font attendre : qu'il s'agisse des différences entre les régimes privés et publics, de l'âge de départ en retraite, des modes supplémentaires de constitution volontaire d'une épargne retraite, sur aucun des points essentiels le gouvernement n'a apporté de réponse, alors que chacun a une traduction financière. Il ne faut pas se laisser abuser par l'équilibre de la branche vieillesse du régime général qui n'est qu'un répit.

2. Le système de santé aux abonnés absents

En matière de santé également, les vraies réformes se font attendre. Le gouvernement se contente de gérer la hausse constante des dépenses, voire d'y contribuer, par exemple en accordant aux hôpitaux publics 10 milliards de francs.

Or cette passivité face à la hausse des dépenses ne constitue pas une politique. Les 10 milliards de francs de l'hôpital public (dans l'attente d'une somme équivalente pour les cliniques) iront dans leur très grande majorité à des dépenses de personnel au lieu d'accompagner les efforts nécessaires et attendus pour adapter les structures hospitalières aux enjeux sanitaires d'aujourd'hui.

Cette remarque vaut encore plus pour les dépenses de santé. Il ne faut pas se contenter d'un solde, d'ailleurs encore largement déficitaire, mais réfléchir à l'utilisation de l'argent public. Correspond-elle aux besoins de Français d'aujourd'hui et prépare-t-elle bien l'avenir ? Si l'industrie pharmaceutique sait prendre en compte les évolutions sanitaires, alors peut-être que le rythme très élevé de progression de ses dépenses n'est pas injustifié. A l'inverse, s'interroge-t-elle assez sur le service rendu, la place des médicaments dits génériques ? Il en va de même d'autres domaines comme l'évolution de la démographie médicale, les bonnes pratiques, les attentes en matière de soins dentaires et optiques, les nouvelles maladies.

Préparer l'avenir ce n'est pas octroyer une rallonge aux dépenses de personnel de l'hôpital public et constater les dépassements de l'ONDAM. Les Français attendent autre chose. Nos finances publiques aussi.

*

La stratégie des finances publiques est la même pour l'Etat et les finances sociales.

Elle part du double constat d'une progression sans précédent des prélèvements obligatoires et d'un rythme trop élevé de hausse des dépenses. Elle aboutit à la conclusion simple que la meilleure manière d'équilibrer les

soldes sans poursuivre dans la voie de la hausse des prélèvements, réside dans la maîtrise des dépenses et la lisibilité de l'action.

Force est de constater que sur aucun de ces points les finances sociales ne peuvent donner satisfaction : prélèvements toujours élevés, dépenses en hausse constante, absence de réforme.

Le solde prend alors une importance relative dans la mesure où il ne peut en aucun cas apparaître comme le fruit d'une politique saine et volontaire mais comme la bonne nouvelle d'une croissance retrouvée et de recettes à l'unisson.

Il n'y a certainement pas de politique du gouvernement en matière de finances sociales. Elles semblent être en complète liberté et évoluer au fil de l'eau.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie dans la matinée du mercredi 31 mai 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur le débat d'orientation budgétaire pour 2001.**

Le président Alain Lambert a tout d'abord expliqué que l'examen du rapport du rapporteur général pour le débat d'orientation budgétaire serait l'occasion de mettre en perspective la politique budgétaire du gouvernement de 1998 à 2003, et qu'il servirait de discussion générale au projet de loi de finances rectificative pour 2000 et au projet de loi de règlement 1998.

Puis, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a expliqué qu'il existait un décalage significatif entre les bonnes intentions exprimées par le Gouvernement dans le débat d'orientation budgétaire, les réalisations du projet de loi de règlement 1998 et les mesures figurant au projet de loi de finances rectificative pour 2000. Il a rappelé le constat sévère de la Cour des comptes sur la gestion de l'exercice 1998, et il a indiqué que le projet de loi de finances rectificative prévoyait un déficit de 215 milliards de francs, supérieur au déficit constaté fin 1999. Il a ajouté que 10 milliards de francs de crédits nouveaux étaient ouverts pour 2000, alors que le Gouvernement aurait pu procéder à des redéploiements.

Concernant l'évolution des finances publiques sur la période 1998-2003, il a rappelé que les prélèvements obligatoires n'avaient cessé d'augmenter, pour atteindre 45,7 % du PIB en 1999, que les dépenses publiques ne diminuaient pas et que le déficit était insuffisamment réduit. Or, la croissance est favorable puisqu'elle a atteint 3,1 % en volume en 1998, 2,9 % en 1999, et qu'elle devrait atteindre 3,6 % en 2000 et 3 % en 2001. Il a énuméré les facteurs explicatifs de cette croissance, à savoir un contexte international porteur, tiré par le dynamisme économique des Etats-Unis, l'assainissement budgétaire acquis en 1997, le desserrement de la politique monétaire et la dévaluation de fait de l'euro, enfin la poursuite de la désinflation. Cependant, des aléas existent, qui pourraient affecter notre économie : un affaiblissement de la croissance aux Etats-Unis, une hausse des taux d'intérêt en Europe pour lutter contre une résurgence de l'inflation, un ralentissement de la demande intérieure, ou encore les effets de mesures structurelles comme la mise en place de la réduction du temps de travail à 35 heures, ou l'absence de mise en œuvre d'une réforme des retraites.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite détaillé le volet « recettes » du collectif budgétaire pour 2000. Il a expliqué que le surcroît de recettes fiscales, soit 51,7 milliards de francs, serait affecté pour 80 % à la diminution des impôts, pour 20 % à des dépenses supplémentaires et pour une part infinitésimale à la réduction du déficit budgétaire. Les recettes fiscales sont réévaluées de 35,7 milliards de francs dont 24,7 milliards de francs correspondant au « rebasage » consécutif à la hausse des recettes 1999, et 11 milliards de francs s'expliquant par le surcroît de croissance attendu. Enfin, il faut ajouter 15,4 milliards de francs de recettes non fiscales qui n'ont pas été perçues en 1999 et seront rattachées à l'exercice 2000.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite rappelé que malgré les mesures proposées dans le collectif budgétaire pour 2000, le rendement des principaux impôts, particulièrement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, aura considérablement augmenté sur la période 1997-2000 conduisant à une hausse historique des prélèvements obligatoires. Il a rappelé les préconisations de la commission des finances en matière de recettes : baisser les prélèvements obligatoires de 2,9 points de PIB d'ici 2003 pour rejoindre le taux de prélèvements de l'Allemagne ; équilibrer les comptes publics ; diminuer l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales. Il a indiqué que ces préconisations étaient validées par les études réalisées à la demande du président de la commission par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et le Centre d'observation économique (COE).

S'agissant des dépenses, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé les écarts entre les promesses du Gouvernement et ses réalisations. La part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut a en effet progressé de 3,7 % en 1998 et 2,8 % en 1999 selon la Cour des comptes, alors que le Gouvernement prévoyait une stabilisation pour 1998 et une hausse de 1 % en 1999. Par ailleurs, les dépenses de la France sont supérieures à celles de nos principaux partenaires européens, en pourcentage du PIB, et cet écart s'est accru depuis 1997.

Il a ensuite rappelé les préconisations de la commission en matière de dépenses, à savoir une transparence des documents budgétaires, le financement des dépenses prioritaires par redéploiement, et l'affectation des 10 milliards de francs de recettes correspondantes à la réduction du déficit, afin de le ramener à 205,4 milliards de francs, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 1999. A ce titre, il a rappelé que l'Etat serait la seule collectivité publique en déficit en 2000, les organismes divers d'organisation centrale, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale devant être en excédent.

S'agissant du déficit, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a expliqué que les efforts de la France étaient insuffisants depuis 1997, puisque

le déficit structurel se réduisait notablement moins rapidement que chez nos partenaires européens. Concernant les finances locales, il a rappelé que l'augmentation des concours de l'Etat résultait pour un quart seulement de l'accroissement des dotations, et pour les trois quarts restants de la compensation des allègements d'impôts locaux. S'agissant des finances sociales, il a regretté que l'accroissement des recettes soit s'accompagne d'une hausse des dépenses, les régimes sociaux étant ainsi vulnérables à tout retournement de la conjoncture.

Pour conclure, il a rappelé les préoccupations de la commission des finances quant à l'amélioration de la transparence budgétaire et la réforme du cadre trop rigide et obsolète de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il a enfin invité le Gouvernement à engager de véritables réformes de structure concernant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la gestion des effectifs de fonction publique et les régimes de retraites.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis des projets de loi de financement de la sécurité sociale, a indiqué que les finances sociales se présentaient sous une apparence favorable grâce au retour à l'équilibre comptable de la sécurité sociale en 1999, à la perspective d'un excédent en 2000, aux bonnes rentrées de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et aux discussions menées entre partenaires sociaux sur la « refondation sociale ». Il a toutefois insisté sur le fait qu'il était nécessaire de dépasser cette simple apparence et d'analyser dans l'évolution actuelle des finances sociales la manière dont les résultats d'aujourd'hui préparaient l'avenir. Il a estimé qu'il convenait de mener cette réflexion à l'aune de trois critères : le niveau global des prélèvements affectés à la sécurité sociale, le rythme d'évolution des dépenses, et les réformes en cours pour adapter le système social aux défis qui se présenteront à lui.

Or, **M. Jacques Oudin** a constaté que sur aucun de ces points, le bilan n'était satisfaisant. Il a d'abord noté la constante progression des dépenses et des recettes. Après le déficit de 16,5 milliards de francs en 1998, le régime général de sécurité sociale reviendrait tout juste à l'équilibre en 2000, alors que la prévision de septembre 1999 tablait sur un déficit de 4 milliards de francs. Ce retour à l'équilibre explique en partie le solde légèrement positif du compte des administrations de sécurité sociale qui dégagerait un excédent de 0,4 % en 2000. Il a noté que chacune des branches présentait des résultats différents. La branche maladie reste largement déficitaire, à hauteur de plus de 9 milliards de francs. En 1999, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été dépassé de 11,6 milliards de francs. Pour 2000, ce dépassement s'élève déjà à 3,5 milliards de francs, la commission des comptes de la sécurité sociale reconnaissant « difficile à tenir » l'objectif voté par le Parlement. La branche accidents du travail dégagera un excédent de 1 milliard de francs, dont la

réurrence permet de s'interroger sur le niveau de cotisations acquittées par les entreprises. Quant à la branche retraite, elle devrait bénéficier d'un excédent de 700 millions de francs en 2000 après un versement de 5 milliards de francs au fonds de réserve pour les retraites, la commission des comptes soulignant que cette situation favorable s'explique par la seule arrivée de générations creuses à l'âge de la retraite. La branche famille, enfin, bénéficie d'un solde positif de 4,8 milliards de francs en 1999, qu'elle devrait conserver en 2000 après un déficit de 2 milliards de francs en 1998.

M. Jacques Oudin a indiqué que les prélèvements sociaux obligatoires s'élevaient à 20,9 % du PIB, en hausse de 4,8 % entre 1998 et 1999. Ce dynamisme devrait se poursuivre en 2000 puisque l'Etat a transféré plus de 60 milliards de francs d'impôts et taxes pour le financement des 35 heures.

Afin de mieux apprécier ces résultats, **M. Jacques Oudin** a fait trois remarques. Il a d'abord souligné la fragilité de l'équilibre de la sécurité sociale. En effet, cet équilibre résulte de toute évidence de la parfaite tenue des recettes dans un contexte de forte croissance économique et de nouveaux prélèvements obligatoires. Ainsi, les surplus servent automatiquement à financer les dérapages de dépenses. En 1999, les 9 milliards de francs de surplus de la croissance ont ainsi servi aux dépenses supplémentaires de l'assurance maladie, à hauteur de 5 milliards de francs. Cette fragilité réside également dans le dynamisme de la sphère des finances sociales, soit plus de 4 % de hausse des recettes et des dépenses chaque année depuis 1997. Par ailleurs, l'Etat transfère sans cesse à des fonds particuliers des missions précises avec des ressources correspondantes, le plus souvent budgétaires, comme ce fut le cas pour les 35 heures.

M. Jacques Oudin a ensuite nuancé le triomphalisme du Gouvernement en matière sociale. Il a notamment rappelé que la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) devait encore rembourser 300 milliards de francs. Il a ajouté que se profilait à l'horizon une dette bien plus importante encore, celle des régimes de retraite. Il a enfin insisté sur l'absence de maîtrise des dépenses d'assurance maladie. Le rapport que le Gouvernement a déposé en vue du débat d'orientation budgétaire fonde le respect des objectifs en matière de finances sociales sur des hypothèses minimales d'évolution des dépenses d'assurance maladie. Moins de quatre semaines plus tard, la commission des comptes de la sécurité sociale a mis à mal cette prévision en reconnaissant que les dépenses maladie augmenteraient plus vite que le rythme actuel qui dépasse déjà les prévisions du programme pluriannuel de finances publiques.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis des projets de loi de financement de la sécurité sociale, a mis en évidence certaines perspectives

difficiles. Il a d'abord rappelé que le Gouvernement n'avait pas financé une partie des mesures qu'il avait décidées : il manque ainsi 7 milliards de francs pour assurer le financement des 35 heures ; l'Etat a une dette de 5,5 milliards de francs à l'égard de la branche famille, l'inscription de ces crédits n'apparaissant nulle part ; l'Etat compte sur les 10 milliards de francs d'excédents de l'UNEDIC pour respecter les engagements qu'il a pris dans le programme pluriannuel, tout en envisageant d'augmenter les charges de l'assurance-chômage en raison de la bonne santé financière de celle-ci. En matière d'assurance maladie, il a considéré que le Gouvernement avait décidé pour seule réforme une dépense supplémentaire de 10 milliards de francs pour le personnel des hôpitaux publics, sans engager la moindre restructuration ni résorption des inégalités régionales. En outre, les cliniques se retrouvent dans une situation très délicate puisqu'elles ne peuvent recruter de personnel ni supporter les charges liées aux 35 heures, qui ne s'appliquent pas à l'hôpital public, et doivent parfois fermer leurs portes alors même qu'elles sont souvent moins chères et plus efficaces que les hôpitaux. Enfin, il a estimé que l'absence de décisions en matière de retraites était extrêmement préoccupante. Malgré la publication de 30 rapports en vingt ans et les annonces solennelles du Premier ministre, en mars dernier, aucune décision n'a été prise, à l'exception de l'installation d'un conseil d'orientation des retraites chargé de réfléchir sur une matière dans laquelle les réflexions manquent bien moins que les actions.

M. Jacques Oudin a conclu que le retour à l'équilibre était purement comptable et qu'il ne reposait sur aucune politique volontariste et courageuse. Il a considéré que les négociations engagées par les partenaires sociaux dans le cadre de la « refondation sociale » constituaient un travail urgent et essentiel pour l'avenir du système de protection sociale.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Philippe Adnot a indiqué que l'augmentation des prélèvements obligatoires concernait particulièrement le secteur de l'environnement puisque le produit de la taxe générale sur les activités polluantes a été doublé dans la loi de finances pour 2000, tandis que l'énergie devrait faire l'objet d'une taxation supplémentaire l'an prochain, pour un gain de 9 milliards de francs. Il a estimé qu'il ne fallait plus utiliser le mot « cagnotte » mais parler plutôt de « recettes cachées », leur montant devant d'ailleurs probablement être plus important qu'annoncé. Il a noté que l'encours de la dette continuait de croître puisque chaque déficit représente un nouvel emprunt. Il a insisté sur la nécessité de présenter le taux d'autofinancement de l'Etat, constatant que, actuellement, les investissements étaient inférieurs aux emprunts contractés. En matière de fiscalité locale, il a noté l'augmentation des concours de l'Etat qui représentent autant de recettes, mais aussi l'absence de compensation intégrale de la baisse d'impôts locaux décidée par le Gouvernement. En matière sociale,

enfin, il a souhaité obtenir l'échéancier de remboursement de la dette de la CADES.

M. Marc Massion a considéré que le rapporteur général avait essentiellement axé son propos sur d'éventuelles craintes à venir en minorant la nette amélioration de la situation économique, celle de l'emploi en particulier. Il a souligné l'attitude paradoxale de la majorité sénatoriale en matière de dépenses, le rapporteur général réclamant une diminution de leur niveau tandis que la plupart des rapporteurs spéciaux souhaiteraient voir les crédits dont ils ont la charge augmenter.

M. Roland du Luart a lui aussi estimé qu'il ne fallait plus parler de « cagnotte » mais de recettes supplémentaires. Il s'est interrogé sur la nécessité, pour le Sénat, d'afficher un déficit budgétaire pour 2000 inférieur à 200 milliards de francs, soit le niveau annoncé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour la fin de l'année. Enfin, il s'est élevé contre la forte augmentation du prix des carburants qui résulterait, selon lui, de l'effet mécanique des taxes.

M. Paul Loridant a jugé que la présentation faite par le rapporteur général manquait d'objectivité, la dynamique économique actuelle n'étant pas prise en considération. Il a ajouté qu'il y aurait vraisemblablement davantage de recettes que prévu, ce surplus, comme l'a annoncé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, devant alors être affecté à la baisse du déficit budgétaire. Il s'est enfin élevé contre les affirmations de M. Jacques Oudin selon lesquelles le secteur hospitalier ne connaissait aucune restructuration, estimant, quant à lui, que les hôpitaux, au sein des conseils d'administration dans lesquels il siège, faisaient l'objet d'importantes réformes.

M. Maurice Blin a fait part de ses inquiétudes sur l'évolution des crédits militaires au sein du collectif pour 2000. Il a expliqué que la préférence accordée par le Gouvernement aux dépenses de fonctionnement par rapport à celles d'investissement portaient atteinte à l'emploi de haut niveau. Il a souligné que les opérations extérieures se multipliaient alors que les crédits qui leur sont alloués sont sous-évalués. La situation est identique pour le financement des missions de service public confiées à l'armée telles que le plan ORSEC mis en place à la suite de la tempête de décembre 1999, pour 20 millions de francs, ou le plan POLMAR décidé suite au naufrage de l'Erika, pour 130 millions de francs. Il a également insisté sur la sous-évaluation du prix du baril de pétrole dans la détermination des crédits destinés à l'achat de carburants, à tel point que l'armée de l'air devrait cesser tout vol après le 1^{er} octobre. Il a souligné le coût croissant de l'entretien des matériels vieillissants alors que les crédits destinés à ce poste diminuent dans le collectif. Il a expliqué que la commande globale de 27 hélicoptères NH 90

se traduisait par l'ouverture de 6,7 milliards de francs dans le collectif, le coût de cette opération étant estimé à l'origine à 8 milliards de francs. En outre, les crédits du titre V diminuent de 2,4 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 2000, en particulier en ce qui concerne l'équipement relatif à la sécurité nationale. Il a ainsi dénoncé la contradiction dans laquelle se trouvent les armées, c'est-à-dire la nécessité de consentir des sacrifices afin de financer des équipements nouveaux. Il a enfin observé, pour le regretter, que seul le budget militaire voyait ses crédits diminuer dans le projet de collectif pour 2000.

M. Alain Lambert, président, après avoir observé qu'il était difficile d'astreindre la commission des finances à une exigence de vérité à laquelle le ministre lui-même ne serait pas tenu, a souhaité connaître l'équivalent en francs courants de la différence de niveau de dépenses publiques dans la richesse nationale entre la France et la moyenne des pays de l'Union européenne, qui atteint 4 points de PIB.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que le projet de loi de finances rectificative pour 2000 prévoyait une réévaluation des recettes de près de 52 milliards de francs et retenait un objectif de solde de 215 milliards de francs. Il a également indiqué que, en présentant ce projet de loi à l'Assemblée nationale, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait annoncé un déficit d'environ 200 milliards de francs pour la fin de l'année. En relevant cette contradiction, il a souligné qu'il était tenu à la prudence et qu'il ne pouvait prévoir le montant de recettes non encore perçues. Le seul moyen qui, dans le cadre de l'ordonnance organique de 1959, reste à la disposition de la commission est celui d'un redéploiement des dépenses permettant de gager les ouvertures de crédits de 10 milliards de francs décidées par le Gouvernement, ce qui lui permet de ramener le solde à 205 milliards de francs. Il a précisé que si de nouveaux surplus de recettes apparaissaient en fin d'année, le Gouvernement pourrait alors indiquer comment il entend les utiliser, ajoutant que la commission dépendait des informations communiquées par le pouvoir exécutif.

Il a indiqué que le niveau élevé des dépenses publiques en France se traduisait par un montant supérieur de 352 milliards de francs à ce qu'il serait si la France se situait dans la moyenne européenne. Il a rappelé que, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2000, il avait dénoncé le financement par emprunt de 50 milliards de francs de crédits de fonctionnement, et a estimé que l'emprunt devrait financer uniquement les investissements. A cet égard, il a rappelé qu'en Allemagne la règle interdisant de financer les dépenses de fonctionnement par le recours à l'emprunt avait valeur constitutionnelle. Il a considéré que l'expression « cagnotte » n'était certes pas fondée en droit, cette terminologie étant approximative et empruntée

au vocabulaire journalistique, mais qu'elle était désormais utilisée fréquemment et qu'elle avait pour avantage d'être comprise par tous.

M. Jacques Oudin a estimé que la véritable rigueur budgétaire consisterait à affecter les surplus de recettes à la réduction du déficit budgétaire et au désendettement.

M. Bernard Angels a jugé que, en fin d'année, le Gouvernement procéderait soit à une nouvelle réévaluation de recettes, soit à une réduction des dépenses, l'objectif étant d'atteindre en fin d'exercice un solde budgétaire inférieur à 200 milliards de francs.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que le problème de la transparence du système d'information publique serait traité dans le cadre de la mission pour laquelle la commission avait demandé les prérogatives des commissions d'enquête. Quant au collectif, il doit se limiter à mesurer des éléments certains et il ne serait pas raisonnable de prendre en compte des recettes non encore perçues. Il a souscrit aux propos tenus sur le niveau trop élevé des taxes pesant sur les carburants, mais a rappelé que leur réduction par voie d'amendement se traduirait par une diminution des recettes du budget de l'Etat. Enfin, il a déploré la « situation scandaleuse » à laquelle sont confrontés les budgets militaires, et s'est dit « choqué » des manipulations budgétaires auxquelles s'est livré le Gouvernement dans le cadre de l'achat de 27 hélicoptères NH 90, cette décision étant présentée comme nouvelle alors qu'il ne s'agit que d'une simple confirmation de commande antérieure et que les crédits d'équipement ne cessent de diminuer.

A N N E X E S

ANNEXE N° 1 :

**SYNTHÈSE DES ÉTUDES RÉALISÉES A LA DEMANDE DU
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES**

ÉTUDES RÉALISÉES À LA DEMANDE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES



SYNTHÈSE

Les simulations budgétaires et fiscales, réalisées à la demande de M. le Président de la Commission des Finances dans la perspective du débat d'orientation budgétaire pour 2001 sont présentées ci-après. Elles portent sur les trois points suivants :

1. Une réestimation du compte des administrations publiques pour 2000.

2. Une évaluation de l'impact des mesures de réduction d'impôts contenues dans le collectif budgétaire (diminution de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la TVA).

3. Une simulation d'une diminution des prélèvements obligatoires de 2,9 points de PIB à l'horizon 2003, assortie d'un retour à l'équilibre des comptes publics à cette date.

Ces travaux menés en liaison avec le Service des Études du Sénat ont été réalisés par deux organismes d'analyse économique :

- l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) pour ce qui concerne les points 1 et 2 ;

- le Centre d'Observation économique (COE) de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris pour le point 3.

Les résultats ont été obtenus à l'aide de modèles macroéconomiques : **e-mod.fr** pour l'OFCE et **OEF (Oxford Economic Forecasting)** pour le COE.

En introduction, il faut rappeler que les modèles macroéconomiques ne sont pas des outils parfaitement adaptés pour conduire une analyse fine des finances publiques.

Concernant l'impact d'un supplément de croissance sur les recettes fiscales, ils ne permettent notamment pas de faire un diagnostic **précis** impôt

par impôt, du fait du manque d'**informations** sur les bases fiscales. Les résultats sont ainsi obtenus à partir d'approximations des bases fiscales par des agrégats **macroéconomiques**.

Par ailleurs, le cadre d'analyse des modèles macroéconomiques est celui de la **comptabilité nationale** et diffère sensiblement de celui de la **comptabilité publique** qui définit les règles de présentation des documents budgétaires.

Sur le fond, les modèles macroéconomiques sont construits sur des fondements néo-keynésiens, dans lesquels les effets de **demande**, et donc de la demande publique, sur l'activité sont **prédominants**, au moins à **court terme**. Il faut néanmoins souligner que le modèle OEF, qui a servi à réaliser des estimations sur une politique à moyen terme volontariste de réduction des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires compatible avec un retour à l'équilibre des comptes publics, est, parmi les modèles disponibles, celui qui privilégie le plus les effets d'**offre** et les comportements que l'on peut approximativement qualifier de « néo-ricardiens » (c'est-à-dire des comportements dans lesquels les agents privés peuvent réagir de manière moins négative à une réduction des dépenses publiques ou du déficit que dans le cadre d'analyse keynésien habituel).

Malgré ces réserves et ces limites, il faut rappeler l'apport des modèles macroéconomiques à une réflexion sur les finances publiques :

- ils sont un outil indispensable pour évaluer l'incidence de la **croissance** sur les **recettes**, ce qui est précisément l'objet du débat actuel sur la « cagnotte fiscale » ;

- ils offrent un **cadre comptable cohérent** qui permet de répondre en dynamique (c'est-à-dire en tenant compte des relations complexes entre croissance et finances publiques¹) à diverses questions de politique économique : quel est le montant de la réduction des dépenses publiques nécessaire pour parvenir à un objectif de réduction des prélèvements obligatoires donné et à un équilibre des comptes publics ? Quel peut en être l'impact sur la croissance et l'emploi ? (cf. point 3)... ;

- enfin, les simulations fiscales réalisées à l'aide des modèles macroéconomiques délivrent quelques messages sur les modalités de **réduction des prélèvements obligatoires** qui peuvent paraître les plus **favorables** à la croissance.

¹ La croissance économique a un effet sur les recettes fiscales et, inversement, la politique budgétaire a un impact sur la croissance.

1. Une réestimation du compte des administrations publiques pour 2000

Cinq conclusions principales se dégagent de l'étude menée par l'OFCE sur ce point (cf. **annexe n° 2**) :

1.1. Si la croissance s'élève en 2000 à 3,6 %, qui est l'hypothèse désormais retenue par le Gouvernement, le **supplément de recettes fiscales** pour l'**Etat** en 2000 par rapport aux estimations de la loi de finances initiale (LFI) pour 2000, s'établirait selon l'OFCE à **35 milliards de francs** environ, soit un résultat qui se décomposerait en :

- **24,7 milliards de francs** d'« effet de base », qui correspond à la différence entre les recettes constatées en 1999 et les recettes prévues pour 2000 au moment de la LFI 2000 ;

- **10 milliards de francs** d'excédents de recettes fiscales par rapport à la LFI 2000, imputables à une hypothèse de croissance plus forte de 0,8 point.

(On peut toutefois observer que le calcul de l'OFCE ne prend pas en compte les **reports** de recettes fiscales de 1999 sur 2000 qui, selon la Cour des Comptes, représentent 9 milliards de francs environ).

1.2. Le report sur 2000 de **recettes non fiscales** initialement prévues pour 1999, pour un montant de **15 milliards de francs**, porterait le supplément de **recettes totales** (« cagnotte ») pour 2000 par rapport à la LFI 2000 à **50 milliards de francs**, soit une évaluation identique à celle du Gouvernement.

(L'OFCE a retenu une évaluation des recettes non fiscales reportées de 1999 sur 2000 très proche de celle du Gouvernement. Il faut noter que la Cour des Comptes en estime le montant à 18 milliards de francs, même si elle considère ce chiffre comme « *un ordre de grandeur plutôt qu'une mesure précise* »).

1.3. Une croissance plus forte à une incidence non seulement sur les recettes de l'Etat mais aussi sur celles des **autres administrations publiques** (Sécurité sociale et collectivités locales notamment).

Ainsi, avec une croissance de 3,6 %, les recettes de la Sécurité sociale seraient plus fortes que prévu de 14 milliards de francs, celles des collectivités locales de 8 milliards de francs.

La « cagnotte » au sens le plus large (c'est-à-dire pour l'ensemble des administrations publiques) serait ainsi de **72 milliards de francs en 2000** : 50 milliards pour l'Etat + 14 milliards pour la Sécurité sociale + 8 milliards pour les collectivités locales.

(**Rappel** : la prise en compte de reports éventuels de recettes fiscales de 1999 sur 2000 ou une évaluation plus forte des reports de recettes non fiscales (cf. supra) se traduirait évidemment par une estimation supérieure du montant total de la cagnotte).

50 milliards de francs étant « consommés » dans les mesures annoncées par le Premier ministre, la réduction du déficit public en 2000 par rapport à l'objectif affiché par le Gouvernement (1,8 % du PIB) serait ainsi de 22 milliards de francs, soit 0,3 % du PIB, portant le déficit global des administrations publiques en 2000 à 1,5 % du PIB.

1.4. L'hypothèse de croissance de 3,6 % en 2000 est plus basse que les prévisions d'autres organismes : l'OFCE affiche ainsi une prévision de croissance de 4,2 % en 2000.

Sous cette hypothèse de croissance de 4,2 %, la cagnotte s'établirait à **92 milliards de francs** (contre 72 milliards sous l'hypothèse de croissance à 3,6 %), se décomposant en :

- 56 milliards de recettes supplémentaires pour l'Etat ;
- 25 milliards pour la Sécurité sociale ;
- 11 milliards pour les collectivités locales.

Sans mesures nouvelles, cette croissance plus forte permettrait une réduction supplémentaire du déficit public de 0,25 % du PIB.

1.5. Selon l'OFCE, les mesures de « redistribution » de la cagnotte annoncées par le Premier ministre auraient un impact positif sur l'activité, donc sur les rentrées fiscales, et s'autofinanceraient en partie¹.

Dans ces conditions, le supplément de recettes pour l'ensemble des administrations publiques par rapport à la LFI 2000, **après les mesures annoncées dans le collectif budgétaire**, s'élèverait à **32 milliards de francs** (pour une croissance de 3,6 %) :

¹ A hauteur de 20 % environ : les mesures de relance représentant **0,5 % du PIB** n'entraîneraient, après prise en compte de leur impact sur la croissance, qu'une augmentation de **0,4 % du PIB** du déficit public.

- 4 milliards pour l'Etat ;
- 19 milliards pour la Sécurité sociale ;
- 9 milliards pour les collectivités locales.

2. Evaluation de l'impact des mesures nouvelles de baisse des impôts

Les mesures nouvelles de baisse des impôts annoncées par le Premier ministre comportent un allègement de la taxe d'habitation (11 milliards de francs), de l'impôt sur le revenu (11 milliards de francs) et une baisse du taux normal de la TVA (soit une perte de recettes de 18 milliards en 2000 et de 31 milliards en année pleine).

L'OFCE a cherché à évaluer l'impact macroéconomique de ces mesures¹.

Les résultats les plus significatifs de cette simulation sont résumés ci-après, suivis de quelques commentaires.

2.1. Les effets les plus marquants des **mesures fiscales** annoncées, tels que les traduit le modèle de l'OFCE, sont les suivants :

- l'augmentation du revenu disponible des ménages et du taux de marge des entreprises se traduit par une légère **accélération de la croissance** en 2000 (+ 0,1 point de croissance) et 2001 (+ 0,2 point de croissance) ;

- une baisse de 1 point du taux de la TVA entraîne un **ralentissement de l'inflation** de 0,2 point en 2000 et 2001 ;

- l'allègement fiscal (40 milliards) en 2000 représente 0,4 % du PIB et 0,7 % (53 milliards) en 2001, mais le déficit public n'est augmenté que de 0,4 % du PIB en 2001 (35 milliards), du fait de l'effet de relance des mesures (celles-ci s'autofinancent en partie).

2.2. Commentaires

2.2.1. Les résultats obtenus par l'OFCE **rejoignent** d'autres évaluations réalisées hors-modèle (par REXECODE ou la CDC par exemple).

¹ L'OFCE avait engagé cette étude avant que la Commission des Finances ne projette de la lui commander. Cet organisme en a ainsi gardé la propriété intellectuelle et toute liberté dans la présentation et le commentaire des résultats. Elle fera l'objet d'une publication ultérieure par ses soins.

2.2.2. Une orientation délibérément expansionniste de la politique budgétaire se justifie-t-elle en période de croissance soutenue ? Une politique budgétaire **contra-cyclique** (qui correspond à une réduction plus marquée du déficit public que celle résultant de l'effet spontané de la croissance) répondrait au souci de constituer des « réserves » pour les périodes de ralentissement conjoncturel. Elle serait propice également à une détente à moyen terme de la politique monétaire (initiant une « *policy-mix* » à l'américaine, tel que le souhaitait M. Strauss-Kahn), favorisant ainsi la prolongation du cycle de croissance dans lequel l'économie française s'est engagée.

2.2.3. Les mesures fiscales envisagées ne concernent que les ménages et sont favorables au soutien de la **demande**. Pourtant, le contexte actuel est déjà celui d'une bonne tenue de la demande intérieure, alors que des doutes subsistent sur l'aptitude de l'économie française à accroître ses capacités de production et, en conséquence, à soutenir une croissance soutenue sans saturation de l'**offre** et sans **risque inflationniste**. Des mesures de soutien de l'offre, favorables à l'investissement des entreprises, n'auraient-elles pas été plus opportunes ?

2.2.4. L'Union européenne se caractérise par des différences sur les fiscalités du travail, de l'épargne et des entreprises, qui constituent des ressources délocalisables. C'est sur ce type d'impôts qu'une réforme est nécessaire, de façon à améliorer la **compétitivité fiscale** (cf. les baisses d'impôts décidées en Allemagne). Ni cette contrainte, ni celle de l'**harmonisation** des fiscalités en Europe ne sont prises en compte dans le programme d'allègements d'impôts annoncé.

2.2.5. Une période de croissance est favorable à la mise en œuvre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité, dans la mesure où tous les agents, grâce au surplus de recettes, peuvent y être « gagnants ». Des mesures ponctuelles comme celles qui viennent d'être annoncées ne prennent pas en compte cette opportunité.

3. Une simulation d'une diminution des prélèvements obligatoires de 2,9 points de PIB à l'horizon 2003, assortie d'un retour à l'équilibre des comptes publics à cette date.

3.1. Présentation des hypothèses de la simulation

3.1.1. Le COE a élaboré, à l'aide du modèle OEF¹, un scénario de politique économique comportant un double objectif :

- une **réduction** de 2,9 points en quatre ans des **prélèvements obligatoires (P.O.)**, ramenant le taux de P.O. à 42,8 % en 2003². Cette baisse est conçue de manière linéaire et progressive (soit 0,7 point par an environ) ;

- un retour à l'**équilibre** des comptes publics à l'horizon 2003.

3.1.2. Le scénario est fondé sur une hypothèse de croissance de 3,6 % en 2000 (soit la prévision du Gouvernement) et de 2,7 % par an sur la période 2001-2003, soit un **rythme intermédiaire** entre les deux hypothèses alternatives (2,5 % et 3 %) du **programme pluriannuel** de finances publiques transmis par le Gouvernement aux autorités communautaires en janvier dernier.

3.1.3. A ce stade, on peut souligner que le scénario demandé par la Commission des Finances s'écarte donc sensiblement de celui du programme pluriannuel des finances publiques sur deux points :

- la réduction des P.O. visée à l'horizon 2003 dans le scénario demandé par la Commission des Finances est de **2,9 points** contre **1,35 point** dans le programme pluriannuel des finances publiques (pour une hypothèse de croissance de 2,7 % par an entre 2001 et 2003) ;

- ce scénario vise également un retour à l'équilibre des comptes publics à l'horizon 2003 alors que le programme du Gouvernement affiche un

¹ OEF est un modèle **multinational**, qui présente en cela l'avantage d'intégrer les conséquences d'une modification de la politique budgétaire pour nos partenaires et les effets que l'économie française peut en attendre en retour.

² La demande de la Commission des Finances portait sur une réduction à 42,4 % du taux de P.O. en 2003. Cependant, au moment où le COE a réalisé cet exercice, le taux de P.O. pour 1999 était estimé à 45,3 %. Pour parvenir à un taux de 42,4 %, la baisse nécessaire pour 1999 était bien de 2,9 points. Les comptes nationaux provisoires qui viennent d'être publiés évaluent le taux de P.O. pour 1999 à 45,7 % : cet effet de base différent explique l'écart entre la simulation réalisée par le COE et la demande de la Commission des Finances.

déficit public, à cette date, équivalent à 0,4 % du PIB (toujours pour une croissance de 2,7 % par an entre 2001 et 2003).

Le scénario élaboré par le COE à la demande de la Commission des Finances est donc nettement plus **volontariste** en termes de réduction durable des P.O. et de rigueur budgétaire que le programme pluriannuel.

3.1.4 Compte tenu de l'importance de la réduction des P.O. simulée et des masses concernées (une baisse de 0,7 point de PIB des PO représente une masse de 65 milliards de francs courants, soit, par exemple, près de 2 points de TVA ou 20 % de l'impôt sur le revenu), le COE a **combiné** trois modalités de baisse des P.O. :

- une baisse de 1 point de la **TVA** accompagnée d'une baisse de l'**impôt sur le revenu** de 8 % environ ;

- une baisse de l'**impôt sur le revenu** de 8 % associée à une baisse des **cotisations sociales employeurs** de l'ordre de 40 milliards de francs ;

- une baisse de 1,5 point de la TVA combinée à une réduction de l'impôt sur les bénéfices de 5 %.

3.2. Principaux résultats

L'ensemble des simulations réalisées par le COE sont présentées dans l'annexe n° 3. Les résultats qui paraissent les plus significatifs sont présentés ci-après.

3.2.1. Les modalités de réduction des P.O. les plus favorables à la croissance et l'emploi

Dans un souci d'illustration, l'exercice réalisé par le C.O.E. a, dans un premier temps, simulé l'impact des trois modalités de réduction des P.O. sans économie sur les dépenses publiques, autrement dit sans contrainte *a priori* sur le déficit global des administrations publiques. Cette simulation permet d'apprécier l'effet « pur » sur la croissance des réductions de P.O. à hauteur de 2,9 points de PIB en 4 ans.

Comme le montre le **tableau n° 1** ci-après, l'impact **favorable** sur la croissance de la combinaison baisse de l'impôt sur le revenu (- 8 %) et baisse des cotisations sociales employeurs (40 milliards de francs) est nettement supérieur à celui des deux autres combinaisons.

Le scénario « réduction de l'impôt sur le revenu + baisses des cotisations sociales employeurs » se traduit par une augmentation du PIB de 0,3 point la première année et de 3 points la quatrième année (soit **0,75 point**

de croissance supplémentaire chaque année contre **0,4 point** dans les deux autres scénarios de réduction des P.O.).

De plus, dans ce scénario, le taux de chômage est plus bas de 2,4 points au bout de 4 ans (contre - 0,5 point dans les deux autres scénarios).

**Réduction du taux de prélèvements obligatoires de 2,8 points en 4 ans
(objectif : 42,4 % du PIB en 2003)**

Ecart variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Baisses* de la TVA et de l'impôt sur le revenu		Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	0,2	1,6	0,3	3,0	0,2	1,3
Consommation	0,3	3,3	0,4	2,5	0,1	2,2
Investissement privé	0,5	2,7	0,7	4,4	0,4	2,4
Prix à la consommation	- 0,5	- 2,7	- 0,4	- 8,6	- 0,7	- 4,3
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,5	- 0,3	- 2,4	0	- 0,5
Solde public (2)	- 0,6	- 2,3	- 0,6	- 2	- 0,6	- 2,5

(1) Ecart en points.

(2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF.

* Les pondérations appliquées correspondent à l'importance respective des différents impôts dans le total.

Dans un second temps, le COE a simulé une réduction équivalente des P.O., « gagée » par une baisse des dépenses publiques, c'est-à-dire **sans dégradation** du solde public.

On retrouve dans le **tableau n° 2** ci-dessous l'impact plus favorable de la combinaison « réduction de l'impôt sur le revenu + baisse des cotisations sociales employeurs » par rapport aux deux autres combinaisons.

Dans ce scénario en effet, le PIB se contracte légèrement en début de période mais **augmente** sensiblement au bout de 4 ans (+ 1,7 point contre une stabilité ou une légère baisse dans les deux autres modalités étudiées).

Surtout, le taux de **chômage** se réduit de **2,2 points** au bout de 4 ans (alors qu'il ne baisse que de 0,1 point dans les autres scénarios).

**Baisse des prélèvements obligatoires (- 2,8 points *IN FINE*)
financée par une baisse des dépenses publiques sans détérioration du solde public**

Ecarts variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Scénario I Baisse de l'impôt sur le revenu et de la TVA		Scénario II Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Scénario III Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	- 0,3	0	- 0,2	1,7	- 0,4	- 0,4
Consommation	0,3	2,6	0,3	1,8	0,1	1,5
Investissement privé	- 0,6	0,2	- 0,4	2,4	- 0,8	- 0,3
Prix à la consommation	- 0,6	- 3,9	- 0,5	- 9,7	- 0,8	- 5,7
Taux de chômage (1)	0,1	- 0,1	- 0,2	- 2,2	0,1	- 0,1
Solde public (2)	0	0	0	0	0	0

(1) Ecarts en points.

(2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF.

Trois conclusions peuvent être tirées des résultats réunis dans le tableau ci-dessus :

- Une réduction des P.O. devient **extrêmement favorable** en termes de croissance et d'emploi dès lors qu'on y intègre une **baisse des cotisations sociales employeurs**. Celle-ci a en effet un impact direct sur l'emploi et le chômage (grâce à la diminution du coût du travail), un impact désinflationniste qui permet d'améliorer la **compétitivité** et un effet accélérateur sur l'**investissement** des entreprises.

Dans une période de reprise de la croissance, où l'économie française est confrontée à un haut niveau de chômage structurel (lié au coût des travailleurs non qualifiés), à des risques de tensions salariales et inflationnistes et à une interrogation sur la capacité de l'offre productive à répondre à l'amélioration de la demande, **l'intérêt d'un scénario de réduction des P.O. intégrant une baisse des cotisations sociales employeurs n'en est que renforcé.**

- Il apparaît possible, selon le modèle, de conduire une baisse des P.O. financée par une baisse des dépenses publiques et sans détérioration du solde public, **tout en favorisant la croissance et l'emploi.**

- Ces résultats sont renforcés si l'on nuance, en parallèle, les effets négatifs qui ressortent des simulations d'une baisse des dépenses publiques. Il existe, en effet, **plus d'arguments en faveur** de l'atténuation de ces effets négatifs (tels qu'ils sont mis en évidence par le modèle) que des **critiques à l'encontre** de l'impact positif sur l'activité d'une baisse des P.O.

3.2.2. *L'impact d'une réduction des P.O. de 2,9 points et d'une résorption du déficit public à l'horizon 2003.*

Dans un troisième temps, le COE a simulé le scénario global commandé par la Commission des Finances qui se caractérise par une baisse des P.O. de 2,9 points et une résorption du déficit public à l'horizon 2003.

Le modèle OEF montre clairement (cf. **tableau n° 3** ci-dessous) qu'un scénario de réduction des P.O. et de résorption du déficit public a certes un impact restrictif sur l'activité à **court terme**, mais **neutre** à l'horizon 2003, pour autant que la réduction des P.O. porte **à la fois sur l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales employeurs** (dans les deux autres modalités de réduction des P.O., l'impact est nettement restrictif à l'horizon 2003). En outre, le scénario se traduirait par une baisse du taux de chômage (- 1,8 point).

Autrement dit, un message essentiel de la simulation est qu'il est possible d'assurer une politique budgétaire rigoureuse et une réduction des P.O. sans **pénaliser** la croissance à **moyen terme**. Si la croissance actuelle se prolongeait, cette combinaison de politique économique serait particulièrement adaptée puisqu'elle permettrait un redressement volontariste des comptes publics (politique **contracyclique**), qu'elle stimulerait la dynamique de l'offre et qu'elle serait désinflationniste, créant ainsi les conditions d'une politique monétaire accommodante (scénario de *policy mix* « à l'américaine »).

**Baisse des prélèvements obligatoires (- 2,8 points *IN FINE*)
une baisse des dépenses publiques et résorption du déficit public
(2,4 points de PIB en 4 ans)**

Ecarts variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Scénario I Baisse de l'impôt sur le revenu et de la TVA		Scénario II Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Scénario III Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1^{ère} année	4^{ème} année	1^{ère} année	4^{ème} année	1^{ère} année	4^{ème} année
PIB	- 0,8	- 1,7	- 0,7	0	- 0,9	2,1
Consommation	0,2	1,9	1,2	1,1	0	0,8
Investissement privé	- 1,7	- 2,2	- 1,5	- 0,4	- 0,3	- 3,1
Prix à la consommation	- 0,7	- 5,3	- 0,6	- 10,1	- 0,9	- 7,1
Taux de chômage (1)	0,2	- 0,3	- 0,1	- 1,8	0,2	0,3
Solde public (2)	+ 0,6	+ 2,4	+ 0,6	+ 2,8	+ 0,6	+ 2,4

(1) *Ecarts en points.*

(2) *Ecarts en points de PIB*

Source : COE avec le modèle multinational OEF.

3.2.3. Réduction des P.O. de 2,9 points de PIB et résorption du déficit public : quel impact sur l'évolution des dépenses publiques ?

Comme cela a été souligné en introduction, un modèle macroéconomique offre un cadre comptable global cohérent : l'évolution des finances publiques y est compatible avec celle de la croissance d'une part ; les évolutions des dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et de solde public y sont cohérentes entre elles, d'autre part.

Les simulations réalisées par le COE permettent ainsi de montrer la réduction **nécessaire** pour conduire conjointement une politique de réduction des P.O. et de résorption du déficit.

Le résultat peut être donné en prenant comme indicateur soit le ratio dépenses publiques / PIB, soit l'évolution en volume des dépenses publiques.

Seuls les résultats du **scénario II** de réduction des P.O. (réduction de l'impôt sur le revenu et baisse des cotisations sociales employeurs) sont présentés ci-après, dans la mesure où ils paraissent les plus intéressants.

Selon le modèle OEF, pour une croissance de 2,7 % par an de 2001 à 2003 (et de 3,6 % en 2000), une **réduction** des dépenses de l'ensemble des administrations publiques de 3,8 % en quatre ans (2000-2003), soit une baisse d'un peu moins de **1 % par an en volume** (0,95 % précisément), permettrait à la fois de réduire les P.O. au niveau souhaité et de résorber le déficit public.

La diminution des dépenses publiques ainsi compatible avec la baisse des P.O. et la résorption du déficit se traduirait *in fine* par une réduction de **5 points** du ratio dépenses publiques / PIB.

Ces résultats peuvent être comparés au programme pluriannuel de finances publiques présenté par le Gouvernement :

- celui-ci retient comme hypothèse une augmentation de 1,3 % par an en volume des dépenses des administrations publiques sur la période 2001-2003 se décomposant en :

- + 0,3 % par an pour les dépenses de l'Etat,
- + 2 % par an pour les dépenses des administrations publiques locales,
- + 1,6 % par an pour le pouvoir d'achat des prestations-vieillesse,
- + 1,5 % pour le pouvoir d'achat des prestations-maladie.

Pour ce qui concerne les dépenses de l'Etat, il faut préciser que le taux d'augmentation de 0,3 % par an en volume est exprimé au sens de la **comptabilité publique**. Exprimée au sens de la **Comptabilité nationale**, l'augmentation en volume est de 1,8 % par an en moyenne (cf. Note bleue de Bercy n° 180, 1 au 15 avril 2000) ;

- le scénario du programme pluriannuel de finances publiques affiche une réduction de la part des dépenses publiques de 3,1 points (pour une croissance de 2,7 % par an).



Il va de soi que le scénario demandé par la Commission des Finances qui aboutit à une résorption du déficit public, se traduirait par une baisse du ratio dette publique/ PIB. Il paraît toutefois difficile d'en évaluer le montant à partir du modèle OEF pour des raisons techniques¹.

¹ *Essentiellement en raison de l'impact désinflationniste très marqué de la mesure de réduction des cotisations sociales employeurs qui se traduit au numérateur par une forte minoration du PIB en valeur, laquelle perturbe fortement l'interprétation de l'évolution du ratio dette/PIB.*

ANNEXE N° 2 :

**UNE RÉESTIMATION DES COMPTES DES
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2000**

UNE RÉESTIMATION DES COMPTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2000

(Etude réalisée par l'OFCE)

1. L'effet de base : le surplus de recettes fiscales en 1999

TABLEAU 1 : Recettes fiscales nettes en 1999

(en milliards de FF)

LFI 1999 (1)	1534.9
Révisé 1999* (2)	1540.9
Exécution 1999 (3)	1565.6
Cagnotte 1999 (3 - 1)	30.7
Effet de base (3 - 2)	24.7

Source : ministère de l'économie et des finances

* Recettes fiscales nettes de 1999 telles qu'elles sont évaluées en loi de finances initiale pour 2000.

L'« effet de base » correspond à la différence entre les recettes fiscales réalisées en 1999 et les recettes fiscales qui étaient prévues pour 1999 au moment de la loi de finances initiales pour 2000. Pour l'Etat, on dispose des données précises : l'effet de base est connu. Il vaut un peu moins de 25 milliards.

Pour les autres administrations, on ne dispose pas de données précises agrégées concernant les hypothèses gouvernementales au moment où est présentée la loi de finances. Le rapport Migaud de l'Assemblée Nationale évalue les prélèvements obligatoires en points de PIB. Compte tenu de l'approximation, l'erreur de prévision des prélèvements de 1999 ne peut être établie qu'avec une marge d'erreur de 4 milliards de FF. Les recettes induites par l'effet de base *grosso modo* nulles pour les Administrations de Sécurité sociale (ASS, -2 milliards) et pour les Administrations publiques locales (APUL, + 4 milliards).

TABLEAU 2 : Estimation de l'effet de base pour les ASS et les APUL

	Prévision 1999 en LFI 2000	Réalisation 1999	Effet de base (en MdFs)
PIB	8816	8833	
Prélèvements obligatoires	En points de PIB	En points de PIB	En milliards de FF
Administrations de Sécurité sociale	20.9	20.83	-2
Administrations publiques locales	5.5	5.54	4

Source : rapport Migaud, INSEE comptes nationaux, PLF2000

2. L'impact de la croissance sur les ressources des administrations publiques

TABLEAU 3 : Influence de la croissance sur les recettes des administrations
(en milliards de FF)

Ecart de croissance (en points de pib)	1	0.8	1.4
Etat	12	10	16
Administrations de Sécurité sociale	20	16	27
Administrations publiques locales	5	4	7
Administrations publiques	37	30	51

La croissance en 2000 sera plus forte que celle prévue au moment de la LFI pour 2000. Si la croissance s'établit à 3,6 % en volume, soit 0,8 point de plus que prévu l'excédent de recettes pourrait atteindre environ 10 milliards pour l'Etat¹. Une partie des recettes de l'Etat ne dépend pas du niveau d'activité de l'année en cours, ce qui limite l'impact de la croissance sur les rentrées fiscales. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les rentrées d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu qui sont proportionnelles aux bases imposables de l'année antérieure. Précisons que les recettes d'impôt sur les sociétés sont particulièrement difficile à anticiper compte tenu des

¹ Nous ne sommes pas en mesure de faire un diagnostic précis impôt par impôt, du fait du manque d'information sur les bases fiscales. Les résultats sont obtenus à partir d'approximations des bases fiscales par des agrégats macro économiques.

nombreux mécanismes de gestions fiscales (amortissements, provisions, reports déficitaires...). Les administrations de Sécurité sociale vont également fortement bénéficier du regain de croissance : les surplus de recettes pourrait atteindre 16 milliards du fait, essentiellement, du dynamisme des cotisations sociales et de la CSG salaires, qui sont directement proportionnels à l'activité économique et à l'emploi.

L'OFCE prévoit pour 2000 une croissance de 4,2 % du PIB. Si tel est le cas, les marges seront plus importantes : 16 milliards pour l'Etat au lieu de 10 et 51 milliards pour l'ensemble des administrations.

Le niveau d'inflation a également une influence sur les recettes et les dépenses. L'effet est difficile à évaluer avec précision et il est faible¹. Pour 2000, le gouvernement n'a pas modifié son hypothèse d'inflation (augmentation des prix à la consommation de 1,3 %). Seule la révision en volume de la croissance aura donc un effet sur les marges budgétaires.

3. La cagnotte 2000

La réduction des prestations versées par l'Unedic est assez négligeable. Elle est de l'ordre de 700 millions de francs pour une croissance passant de 2,8 % à 3,6 % soit 0,01 points de PIB. On considère que les autres dépenses sont exogènes.

¹ Le niveau d'inflation a une influence sur les recettes, par exemple en ce qui concerne la TVA ou les recettes de cotisations sociales. Mais une partie des recettes est indépendante du niveau d'inflation. C'est le cas de l'is et de l'irpp. Une inflation plus forte que prévue induit donc des recettes supérieures, mais moins que proportionnellement. On peut tenir le même raisonnement en ce qui concerne les dépenses. Si l'objectif de dépenses est déterminé en volume, les enveloppes sont fixées en valeur. La régulation budgétaire permet certes d'adapter une partie des dépenses à l'évolution des prix. Mais l'inflation a pour conséquence une diminution des dépenses en volume. Finalement, une inflation plus forte a plutôt tendance à améliorer modérément le solde des administrations publiques.

TABLEAU 4 : Evaluation de la cagnotte pour une croissance de 3,6 %

	effet de base	effet croissance	Recettes non fiscales	Total	en pts de PIB
	en MdFs	en MdFs	en MdFs	en MdFs	
Etat	25	10	15	50	0.5
Administrations de Sécurité sociale	-2	16		14	0.2
Administrations publiques locales	4	4		8	0.1
Total administrations publiques	27	30	15	72	0.8

TABLEAU 5 : Evaluation de la cagnotte pour une croissance de 4,2 %

	Effet de base	Effet croissance	Recettes non fiscales	Total	en pts de PIB
	en MdFs	en MdFs	en MdFs	en MdFs	
Etat	25	16	15	56	0.6
Administrations de Sécurité sociale	-2	27		25	0.3
Administrations publiques locales	4	7		11	0.1
Total administrations publiques	27	51	15	92	1.0

La « cagnotte » annoncée par le gouvernement en ce qui concerne l'Etat apparaît donc *grosso modo* réaliste compte tenu de l'hypothèse de croissance.

4. Impact de la politique économique

TABLEAU 6 : Déficit des administrations publiques (en points de PIB)

Hypothèse de croissance	3.6	4.2
LFI 2000	1.8	1.8
Cagnotte 2000	0.8	1.1
Déficit « spontané »	1.0	0.7
Utilisation de la cagnotte de l'Etat	-0.5	-0.5
Autofinancement	0.1	0.1
Déficit prévisible	1.4	1.1

Si les surplus fiscaux avaient été entièrement affectés à la réduction du déficit des administrations publiques, le déficit des administrations publiques aurait été ramené à 1 % du PIB avec une croissance de 3,6 % et à 0,7 point de PIB si la croissance atteignait 4,2 % du PIB.

Le gouvernement a décidé d'affecter la cagnotte anticipée de l'Etat (51 milliards) à la réduction des prélèvements obligatoires (41 milliards) et à l'augmentation des dépenses (11 milliards). Cela représente 0,5 point de PIB. Pourtant le solde des administrations publiques ne se détériorera pas d'autant car ces mesures devraient avoir un effet positif sur l'activité qui stimulerait les rentrées fiscales et sociales. On estime que le solde des administrations publiques ne se détériorera que de 0,4 % du PIB, ce qui signifierait que **les mesures s'autofinanceraient à hauteur de 20 % environ**. Finalement, le déficit des administrations atteindrait 1,4 points de PIB si ce dernier augmente de 3,6 % et de 1.1 % du PIB si la croissance atteint 4,2 %.

Compte tenu de l'auto financement partiel de la mesure de relance, la cagnotte après les mesures annoncées dans le collectif budgétaire devrait être supérieure à 30 milliards si la croissance s'élève à 3,6 % et pourrait être supérieure à 50 milliards si la croissance est conforme à celle prévue par l'OFCE (cf. tableau 7).

TABLEAU 7 : Cagnotte fiscale par administration (en milliards de FF)

Taux de croissance du PIB	3.6	4.2
Etat	4	10
Administrations de Sécurité sociale	19	30
Administrations publiques locales	9	12
Administrations publiques	32	52

ANNEXE N° 3 :
SIMULATIONS D'UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE EN 2003



9 mai

2000

**LA BAISSÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR
ASSURER UNE RÉDUCTION DURABLE DES
PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES**

Des évaluations macro-économiques

Marie-Claire MARCHESI

A. STÉPHANE ROUDET



SOMMAIRE

<i>LA BAISSÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR ASSURER UNE REDUCTION DURABLE DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES</i>	161
<i>I. La baisse des prélèvements obligatoires : quels leviers faut-il privilégier ?</i>	164
(a) A. Des effets variables sur la croissance et le solde public en fonction du type de prélèvements	164
Tableau 1 Effets comparés d'une baisse des prélèvements obligatoires opérée à travers différents types de fiscalité	
(b) B Réduire le taux de prélèvements obligatoires de 3 points à l'horizon de 2003	167
Tableau 2 Réduction du taux de prélèvements obligatoires de 2,8 points en 4 ans Tableau 2 A Réductions de la TVA et de l'impôt sur le revenu Tableau 2 B Réductions de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales à la charge des employeurs	

Tableau 2 C

Réductions de la TVA et de l'impôt sur les sociétés

Tableau 3

Réduction du taux de prélèvements obligatoires de 1,3 point en 4 ans

II. La baisse des dépenses publiques : un instrument indispensable pour réduire les prélèvements obligatoires sans compromettre l'assainissement budgétaire.....175

(c) A. La baisse isolée des dépenses publiques réduit le revenu national 175

TABLEAU 4

Effets comparés d'une baisse des dépenses publiques opérée à travers différents types de dépenses de l'Etat

(a) B. Des scénarios globaux de baisse des dépenses publiques accompagnant une réduction durable des prélèvements obligatoires 178

TABLEAU 5

Scénarios globaux

Baisse des prélèvements obligatoires (- 2,8 points in fine) financée par une baisse des dépenses publiques sans détérioration du solde public

TABLEAU 5 A

Scénario global I

Baisses de l'impôt sur le revenu et de la TVA financées par une baisse des dépenses publiques (sans détérioration du solde public)

TABLEAU 5 B

Scénario II

Baisses de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs financées par une baisse des dépenses publiques sans détérioration du solde public)

TABLEAU 5 C

Scénario III

Baisses de la TVA et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés financées par une baisse des dépenses publiques sans détérioration du solde public

1. III.La

Tableau 6

Réduction du déficit public de 2,4 points en 4 ans

ANNEXES.....187

I. ANNEXE 1

II. BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (1 % DE PIB) PAR TYPES DE FISCALITÉ

Annexe 2

Réduction du taux de prélèvements obligatoires de 1,3 point en 4 ans

Annexe 3

Baisse des dépenses publiques (1 % de PIB maintenu sur 4 ans) par types de dépenses

Annexe 4

Le modèle multinational OEF

NB : Les numéros de page correspondent à celles du présent rapport.

LA BAISSÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES POUR ASSURER UNE RÉDUCTION DURABLE DES PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES

Des évaluations macro-économiques

Le programme pluriannuel de finances publiques (2001-2003) présenté par le Gouvernement français à la Commission européenne en janvier 2000 propose une réduction notable du taux de prélèvements obligatoires à l'horizon de la fin de l'année 2003. Cette décision, qui marque une rupture dans la tendance qui s'était imposée à l'alourdissement de la pression fiscale en France, a pris effet dès le début de l'année 2000 avec la baisse de la TVA et celle de l'impôt sur le revenu. Si l'on conduit une comparaison au niveau international, on constate, en effet, que le taux de prélèvements obligatoires en France se situe au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne.

Cette situation correspondant à un niveau, lui aussi plus élevé, de la dépense publique pourrait être justifiée par l'existence d'un service public à la rentabilité au-dessus de la moyenne et pour lequel les agents privés auraient révélé leur consentement à payer ? La relation n'est pas clairement avérée ce qui encourage les critiques à l'égard du déséquilibre présumé entre secteur public et privé, qui s'accompagnerait d'un phénomène d'éviction au détriment de la sphère marchande. Si l'on s'en tient à une vision comptable et si l'on admet qu'une baisse des prélèvements obligatoires est souhaitable et bénéfique, alors il apparaît justifié de lui associer un ralentissement des dépenses publiques. Cela est d'autant plus évident qu'en parallèle, et bien que des perspectives de croissance potentielle plus élevée permettent d'envisager des marges de manœuvre plus importantes, la réduction du déficit public demeure une priorité à moyen terme. L'arbitrage, sur le plan macro-

économique, se situe, alors, entre les gains procurés par une baisse de la pression fiscale et ceux supposés provenir des dépenses publiques.

Cette étude propose d'explorer des scénarios dans lesquels une action vigoureuse serait menée sur les prélèvements obligatoires dans le sens d'une réduction plus massive que celle envisagée par le Gouvernement ce qui, par ailleurs, constituerait en soi un levier supplémentaire de soutien à la croissance tendancielle et par conséquent, de résorption du déficit. Après avoir montré les bénéfices d'une telle évolution, les scénarios proposent l'évaluation de son coût en matière budgétaire, une fois enregistrés les effets positifs dus au développement de la demande intérieure et du commerce extérieur. L'étape suivante consiste alors à mesurer l'effort nécessaire en termes de dépenses qui rende soutenable le scénario cumulant à la fois la baisse des prélèvements obligatoires et la poursuite de l'assainissement budgétaire.

Pour répondre à la demande spécifique de la Commission des Finances du Sénat, nous élaborons dans un premier temps un scénario macroéconomique dans lequel le taux de prélèvements obligatoires serait réduit de près de 3 points en quatre années. Si l'on se réfère au taux prévalant en début de période, soit 45,3 %, celui de l'année 1999, cette réduction conduirait au taux de 42,4 % du PIB en 2003, préconisé par le Sénat. La baisse est envisagée de façon progressive et linéaire sur la période.

Les enseignements d'un tel exercice, essentiellement relatifs aux répercussions macroéconomiques d'une baisse de la pression fiscale, mettent en évidence les bénéfices de celle-ci pour la croissance et l'emploi. Ils soulignent également la résorption partielle du coût budgétaire implicite à une telle action. Plusieurs options de mise en œuvre de cette baisse sont envisagées car le choix des prélèvements affectés n'est pas sans incidence sur le résultat macroéconomique d'ensemble. Ainsi, nous proposons l'articulation entre des réductions opérées sur différents types d'imposition :

- une baisse de la TVA accompagnée d'une baisse de l'impôt sur le revenu
- une baisse de l'impôt sur le revenu associée à un allègement des cotisations sociales à la charge des employeurs
- une baisse de la TVA conjuguée à une réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Dans un premier temps, aucune contrainte n'est imposée sur le solde budgétaire afin d'observer les gains spontanés résultant d'un rythme de croissance accru. Afin de situer la proposition du Sénat relativement à celle du Gouvernement, nous effectuons un scénario portant précisément sur les conséquences d'une accentuation du mouvement de baisse des prélèvements

obligatoires jusqu'à 42,4 % du PIB plutôt que 43,7 %, cible retenue dans la programmation des Finances Publiques pour 2003 (dans le cas le plus favorable d'une croissance tendancielle de 3 % par an). L'écart est donc de 1,3 point. Les mêmes options que précédemment sont traitées dans ce cas.

Dans une seconde partie, cette étude propose l'analyse des conséquences macro-économiques d'une baisse des dépenses publiques en envisageant différentes modalités d'économies (dépenses de fonctionnement, transferts aux agents privés, combinaison des deux) mais en se limitant aux dépenses de l'Etat alors que le programme triennal des finances publiques vise toutes les administrations publiques.

Enfin, la partie finale propose un scénario global dans lequel la baisse du taux de prélèvements obligatoires préconisée par le Sénat (soit une baisse de 2,9 points sur 4 ans) est financée intégralement par des économies budgétaires. Cette hypothèse suppose par conséquent que le solde public ne soit pas dégradé une fois le bouclage macro-économique réalisé.

Enfin, indépendamment, nous fournissons une évaluation des conséquences macro-économiques d'une baisse des dépenses qui permettrait une amélioration du solde public de 2,4 points de PIB¹. Cette estimation permet de répondre aux interrogations qui portent sur l'effort supplémentaire spécifique qu'il faudrait envisager si l'ambition était de réduire simultanément le taux de prélèvements obligatoires et le déficit public jusqu'à sa complète disparition.

Afin d'aider à l'analyse des conséquences macroéconomiques des diverses décisions préconisées, nous proposons en référence des estimations portant sur les effets d'un même choc (1 % du PIB nominal) imposé aux différentes composantes des recettes et des dépenses des administrations publiques (dans le cas des dépenses, seules celles de l'Etat sont prises en considération).

Ces différentes évaluations sont réalisées avec un modèle macroéconomique multinational (OEF), que nous faisons fonctionner dans son ensemble. Bien que les hypothèses soient concentrées sur l'économie française, ce choix se justifie par l'intérêt d'obtenir les répercussions en termes de compétitivité et de croissance découlant des mesures de politique économique prises isolément (choc asymétrique). De plus, il permet de fournir des éléments sur l'orientation de la politique monétaire d'accompagnement, cette dernière étant définie à partir de critères européens (inflation et écarts à la croissance potentielle dans la zone euro).

La fiscalité dans le modèle occupe une place que l'on peut *a priori* qualifier de marginale car reposant pour l'essentiel sur des critères comptables. Elle est, en effet, active dans l'établissement des comptes d'agents mais il n'existe pas de sensibilité propre des comportements aux variables fiscales hormis dans le cas de l'impôt sur les sociétés dont, paradoxalement, les variations ne provoquent pas d'impacts macro-économiques sensibles. En revanche, l'endettement public à travers son influence sur la formation des taux d'intérêt nominaux de long

¹ Estimation du déficit de administrations publiques en 1999 au moment de l'élaboration des hypothèses.

terme¹ et son intervention, bien qu'indirecte, dans la richesse financière des ménages, est déterminant pour certains comportements et enchaînements.

Afin de mieux cerner le rôle joué par les différents types de prélèvements, il est intéressant de les répartir en trois catégories, en fonction de l'influence qu'ils peuvent opérer sur le bouclage macro-économique dans le modèle :

1) le premier type englobe les impôts agissant directement sur la formation des revenus des agents sans qu'ils aient pour autant systématiquement une influence propre sur les composantes de la demande. Parmi ceux-ci, on peut, en fonction de ce critère, distinguer l'impôt sur le revenu des ménages de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. L'impôt sur le revenu dont les variations se traduisent par des évolutions de revenu disponible brut n'est pas affecté d'une propension à consommer spécifique (une baisse de l'impôt sur le revenu est strictement équivalente à une hausse de salaires de la même amplitude). Suivant la même logique, les cotisations sociales à la charge des salariés peuvent être assimilées dans le modèle à l'impôt sur le revenu. L'impôt sur le bénéfice des sociétés, quant à lui, participe à l'évaluation de la profitabilité du capital qui, elle-même, détermine le niveau d'investissement mais seulement à moyen terme ce qui explique la sensibilité relativement faible du modèle à toute modification de la fiscalité pesant sur les entreprises.

2) dans la seconde catégorie, on trouve les impôts indirects, essentiellement la TVA, importante par sa masse mais aussi par le rôle qu'elle est amenée à jouer sur la formation des prix et des salaires et, par répercussion, sur l'ensemble des grandes composantes macro-économiques (ne se limitant pas exclusivement à la consommation).

4) enfin, une troisième catégorie se rapporte aux cotisations sociales à la charge des employeurs, qui outre leur importance dans le partage de la valeur ajoutée, occupent dans le modèle une place déterminante. En effet, en faisant varier le coût du travail (et son coût relatif lorsque l'on raisonne au niveau international), les évolutions de charges sociales influencent la formation des prix et par conséquent, l'ensemble de la sphère nominale ce qui se traduit par des modifications de pouvoir d'achat et des gains de compétitivité-prix. De plus, le modèle retient l'hypothèse d'un impact direct du coût du travail sur l'emploi². Dès lors, tout changement allant dans le sens d'un allègement de charges sociales provoque une amélioration de l'emploi ayant à la fois cette origine directe et une seconde, indirecte, à travers les conséquences du processus désinflationniste qu'occasionne la baisse du coût du travail et les surplus de croissance qui en résultent.

¹ Une amélioration du déficit fait baisser les taux tandis qu'un accroissement de la dette relève leur niveau à moyen terme.

² ce qui apparaît en accord avec les constats relatifs aux effets sur l'emploi de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires. Bien que le modèle ne différencie pas le travail qualifié du travail non qualifié, on peut accepter l'hypothèse d'une sensibilité de l'emploi au coût du travail qui reflèterait cet effet structurel et qui se traduirait ici par un impact sur l'emploi global.

La distinction des dépenses publiques par catégories en fonction de leurs rôles respectifs dans la dynamique macroéconomique est plus simple, d'autant plus que l'on se limite aux dépenses de l'Etat en laissant de côté, en particulier, les administrations de sécurité sociale. Parmi les dépenses de l'Etat, on distingue principalement la consommation publique, les transferts aux agents privés et les intérêts versés au titre de la dette. Ces derniers sont, bien entendu, sensibles aux modifications du contexte macro-économique qui produisent des conditions monétaires et financières différentes et font aussi varier le niveau d'endettement de l'Etat. Leur évolution sera donc davantage une résultante du scénario global en particulier lorsque la politique monétaire est endogène (ce qui est le cas avec le modèle OEF). La fonction de réaction de la Banque centrale peut néanmoins être neutralisée afin d'imposer une conduite de politique monétaire différente.

La consommation publique intègre les dépenses de fonctionnement, lesquelles sont principalement visées dans un programme d'économies budgétaires. Elle est une composante sensible puisque sa variation modifie directement le PIB. Ainsi, toute action restrictive sur la dépense publique se traduit à court terme par une croissance économique diminuée (effet « keynésien » traditionnel). A moyen terme, en revanche, la dynamique des prix intégrant la rétroaction de certains effets d'offre (coût du travail, profitabilité, tensions sur la production, etc.) et la politique monétaire répondant aux tensions nominales et réelles, peuvent atténuer ces effets « purs » de demande. Néanmoins, les chocs imposés dans le cadre de cette étude sont circonscrits à l'économie française ce qui réduit la portée de l'effet stabilisateur de la politique monétaire (définie au niveau européen).

Dans le cas des transferts aux agents, le choc opéré sur les dépenses publiques n'est que partiellement transmis à la sphère productive et donc au PIB. Lors d'une intervention sur le revenu des agents, l'impact final sur l'activité dépend, en effet, de la propension à consommer (et par complémentarité de la propension à épargner) le revenu affecté.

1. La baisse des prélèvements obligatoires : quels leviers faut-il privilégier ?

A. Des effets variables sur la croissance et le solde public en fonction du type de prélèvements.

La baisse des prélèvements obligatoires, quelle que soit son origine, a des effets bénéfiques sur la croissance car elle améliore les revenus des acteurs économiques et, donc, le revenu national. En contrepartie, la situation financière de l'Etat peut être détériorée dans des proportions qui dépendront précisément des conséquences positives occasionnées par la baisse de la pression fiscale. En retour, l'alourdissement de l'endettement public altère ces répercussions positives en provoquant des tensions sur les conditions de financement de l'économie.

Lorsque l'on cherche à évaluer les conséquences d'une baisse des prélèvements obligatoires, il est indispensable de raisonner par types de fiscalité car, en dehors

du poids variable occupé par chaque impôt au sein des recettes fiscales, leurs rôles sur le plan macro-économique ne sont pas assimilables.

Le **tableau 1** propose l'évaluation des réponses macro-économiques à des chocs fiscaux de nature différente mais d'ampleur comparable en termes de PIB (1 % de PIB nominal). Les tableaux 1.A, 1.B, 1.C, 1.D présentent les simulations individuellement en annexe 1.

Il ressort clairement de cette comparaison que la baisse des cotisations sociales employeurs apparaît comme le levier le plus bénéfique à moyen terme, à la fois pour l'activité et pour l'emploi. De plus, et par voie de conséquence, la détérioration du solde public à supporter en fin de période n'est que partielle par rapport à l'effort engagé (-0,4 % PIB). Les effets désinflationnistes massifs, si on les compare aux résultats se référant aux autres types d'impôts, se traduisent en effet par des gains de compétitivité-prix qui stimulent le commerce extérieur et par des suppléments de consommation. Ces derniers sont également encouragés par un marché du travail en nette amélioration. L'emploi est en effet sensible à la baisse du coût du travail initié par l'allègement des charges sociales et réagit dans un deuxième temps au rythme de croissance accru. Le comportement plus dynamique des entreprises ne se limite pas à l'emploi. Le stock de capital est alimenté par des flux d'investissement en progression.

A court terme, l'avantage présenté par la baisse des charges sociales est moins évident. La baisse de l'impôt sur le revenu qui assure une consommation plus soutenue ou celle de la TVA qui se traduit par des effets désinflationnistes tout aussi notables conduisent en effet à un surplus de croissance identique bien que reposant sur des dynamiques différentes (entre elles et par rapport à celle alimentée par la baisse des cotisations sociales). Les ressorts de ces dynamiques sont précisément à l'origine des résultats plus médiocres obtenus sur la croissance à moyen terme. Le scénario de baisse de l'impôt sur les sociétés suscite peu de commentaires car les effets mis en évidence par le modèle OEF sont tous de faible amplitude. L'impact sur l'investissement est le plus substantiel, en relation avec la mesure de politique économique mise en œuvre, mais il reste faible par rapport aux autres scénarios dans lesquels la croissance est davantage soutenue.

EFFETS COMPARÉS D'UNE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES OPÉRÉE À TRAVERS DIFFÉRENTS TYPES DE FISCALITÉ

(CHOC ÉQUIVALENT À 1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)

Ecartés variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Baisse de la TVA		Baisse de l'impôt sur le revenu		Baisse de l'impôt sur les sociétés		Baisse des cotisations sociales employeurs	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	0,3	0,8	0,4	0,7	0	0,1	0,4	1,8
Consommation	0,2	1,7	0,7	1,8	0	0,1	0,3	0,6
Investissement privé	0,7	1,2	0,8	0,9	0,1	0,6	0,9	2,2
Prix à la consommation	- 1,3	- 2,2	0	0,6	0	0	- 0,8	- 7,8
Salaires nominaux	- 0,1	- 0,6	0,1	0,8	0	0,1	- 0,2	- 7,5
Taux d'intérêt nominal de court terme (1)	- 0,5	0,2	0,1	0,2	0	0	- 0,5	- 0,8
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,1	0	0	- 0,5	- 1,4
Balance courante (2)	- 0,1	- 0,3	- 0,2	- 0,6	0	- 0,1	0	0,8
Solde public (2)	- 0,9	- 0,8	- 0,9	- 0,8	- 1,0	- 1,0	- 0,7	- 0,4

(1) Ecartés en points (2) Ecartés en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

Le scénario de baisse des charges sociales se distingue sur trois points :

- (i) une baisse du taux de chômage significative ;
- (ii) une dynamique de moyen terme de la demande intérieure fondée davantage sur l'investissement s'opposant, dès lors, aux dynamiques des scénarios de baisse de la TVA et de l'impôt sur le revenu pour lesquelles la consommation reste la composante prédominante, à court comme à moyen terme. Le rythme de croissance supérieur explique, en majorité, les divergences observées sur l'investissement. Par ailleurs, les gains de compétitivité-prix entretenus par la baisse du coût du travail occasionnent des évolutions de commerce extérieur sans comparaison avec celles apparaissant dans les autres scénarios (le volume des exportations est de près de 6 % supérieur à celui du compte de référence), y compris celui de baisse de la TVA dans lequel les exportations bénéficient également de variations de prix favorables (respectivement, + 0,7 %) ;
- (iii) une formation des salaires et des prix alimentant des effets désinflationnistes persistants et plus importants que ceux qui ressortent du scénario de baisse de la TVA dans lequel une action directe sur les prix est intégrée. La baisse du coût du travail participe à la formation des prix à différents stades, agissant initialement sur les prix à la production, elle se transmet ensuite aux prix à la consommation puis aux prix du PIB. Dans un deuxième temps, les salaires nominaux sont indexés sur les prix à la consommation à court terme et sur les prix du PIB à long terme. La spirale désinflationniste initiée par la baisse des cotisations sociales est donc diffusée et entretenue. Dans le cas de la TVA, ce sont les prix à la consommation qui bénéficient directement de la baisse. Celle-ci influence, à court terme, les salaires nominaux et ce n'est que par la suite que le prix du PIB est affecté. Ainsi, l'impact désinflationniste global est inférieur. Il en ressort une progression des salaires réels qui affecte l'emploi.

B. Réduire le taux de prélèvements obligatoires de 3 points à l'horizon de 2003

La Commission des Finances du Sénat souhaite explorer les voies qui permettraient de conduire une action plus vigoureuse que celle proposée par le Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires. Pour répondre à cette demande, un scénario mettant en œuvre une réduction progressive et linéaire du taux de prélèvements obligatoires (intégrant à la fois l'évolution de la masse des prélèvements et celle du PIB en valeur) de 2,8 points sur 4 ans, soit 0,7 point de PIB par année, est analysé. La cible visée en 2003 se situe donc, par rapport au niveau de 1995, à 42,4 % soit plus d'un point en dessous de l'objectif affiché par le programme triennal de finances publiques. Cette évaluation permettra, par conséquent, d'estimer le coût budgétaire de cet effort supplémentaire et d'en commenter ses répercussions macro-économiques.

Si une telle configuration devait prendre forme, elle passerait par la combinaison de différentes baisses d'impôt compte tenu de l'importance des masses concernées. En effet, la première année, la baisse de 0,7 point de prélèvements obligatoires représente *ex ante* une masse de plus de 65 milliards de francs courants. Ce sont

près de deux points de TVA ou encore une baisse de l'impôt sur le revenu des ménages (IRPP)¹ de près de 20 %.

C'est pourquoi, nous proposons, dans le cadre de cette étude, trois modalités différentes pour atteindre l'objectif final en 2003 :

- *une baisse de la TVA accompagnée d'une baisse de l'impôt sur le revenu. Les pondérations appliquées à chacun des impôts correspondent à leurs poids relatifs soit dans ce cas, respectivement 55 % et 45 %. Ainsi, la première année, le choc correspondrait approximativement à une baisse d'un point du taux de TVA et une baisse de près de 4 % de l'impôt sur le revenu.*

une baisse de l'impôt sur le revenu associée à un allègement des cotisations sociales à la charge des employeurs. Suivant les mêmes principes, la baisse de l'impôt sur le revenu approcherait 4 % en valeur la première année tandis que les allègements de cotisations sociales à la charge des employeurs seraient de l'ordre de 40 milliards de francs.

une baisse de la TVA combinée à une réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Ici, la réduction du taux de TVA serait de plus d'un point et demi et l'impôt sur les bénéfices des sociétés enregistrerait une baisse de plus de 5 %.

Le **tableau 2** présente les principaux résultats relatifs à ces différentes modalités. Les résultats sont repris de façon détaillée dans les tableaux 2.A, 2.B et 2.C.

¹ L'IRPP ne représente qu'une partie de l'impôt sur le revenu et le patrimoine des ménages figurant en recettes du compte des administrations publiques en comptabilité nationale (plus de 650 milliards en 1998).

**RÉDUCTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 2,8 POINTS EN 4 ANS
(OBJECTIF : 42,4 % DU PIB EN 2003)**

Ecart variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Baisses* de la TVA et de l'impôt sur le revenu		Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	0,2	1,6	0,3	3,0	0,2	1,3
Consommation	0,3	3,3	0,4	2,5	0,1	2,2
Investissement privé	0,5	2,7	0,7	4,4	0,4	2,4
Prix à la consommation	- 0,5	- 2,7	- 0,4	- 8,6	- 0,7	- 4,3
Salaires nominaux	0	- 0,2	- 0,1	- 7,4	0	- 1,2
Taux d'intérêt nominal de court terme (1)	- 0,2	0,2	- 0,2	- 1,2	- 0,3	0
Taux d'intérêt nominal de long terme	- 0,1	0,2	- 0,1	- 0,6	- 0,1	0,1
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,5	- 0,3	- 2,4	0	- 0,5
Balance courante (2)	- 0,1	- 0,8	- 0,1	0,3	0	- 0,5
Solde public (2)	- 0,6	- 2,3	- 0,6	- 2	- 0,6	- 2,5

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Les pondérations appliquées correspondent à l'importance relative de chacun des impôts dans le total.

RÉDUCTIONS DE LA TVA ET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU
(LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE EST RÉDUIT DE 0,7 POINT PAR AN)

(1) FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,2	0,6	1,0	1,6
Consommation	0,3	1,0	2,1	3,3
Investissement privé non résidentiel	0,5	1,1	2,0	2,7
Exportations	0,2	0,5	0,7	1,0
Importations	0,6	1,4	2,6	4,0
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,5
Prix à la consommation	- 0,5	- 1,2	- 1,9	- 2,7
Salaires nominaux	0	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Taux de change contre \$ *	0,3	0,2	0	- 0,1
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,2	- 0,1	0,1	0,2
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,1	0	0,1	0,2
Balance courante (2)	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,8
Solde public (2)	- 0,6	- 1,2	- 1,7	- 2,3
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,7	- 1,4	- 2,1	- 2,8

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

RÉDUCTIONS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DES COTISATIONS SOCIALES À LA CHARGE DES EMPLOYEURS

(LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE EST RÉDUIT DE 0,7 POINT PAR AN)

(2) FRANCE

Ecart variantiel en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,3	0,9	1,8	3,0
Consommation	0,4	0,9	1,7	2,5
Investissement privé non résidentiel	0,7	1,6	2,9	4,4
Exportations	0,6	1,8	3,8	7,2
Importations	0,7	1,8	3,2	5,2
Taux de chômage (1)	- 0,3	- 0,8	- 1,5	- 2,4
Prix à la consommation	- 0,4	- 1,8	- 4,4	- 8,6
Salaires nominaux	- 0,1	- 1,0	- 3,2	- 7,4
Taux de change contre \$ *	0,4	0,6	0,7	0,8
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,2	- 0,4	- 0,8	- 1,2
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,6
Balance courante (2)	- 0,1	- 0,1	0	0,3
Solde public (2)	- 0,6	- 1,1	- 1,6	- 2,0
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,7	- 1,4	- 2,1	- 2,8

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

RÉDUCTIONS DE LA TVA ET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE EST RÉDUIT DE 0,7 POINT PAR AN)

(3) FRANCE

Ecart variantiel en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,2	0,4	0,8	1,3
Consommation	0,1	0,5	1,3	2,2
Investissement privé non résidentiel	0,4	0,9	1,7	2,4
Exportations	0,3	0,6	1,0	1,4
Importations	0,4	1,0	1,9	3,0
Taux de chômage (1)	0	- 0,2	- 0,3	- 0,5
Prix à la consommation	- 0,7	- 1,8	- 3,0	- 4,3
Salaires nominaux	0	- 0,4	- 0,8	- 1,2
Taux de change contre \$ *	0,6	0,5	0,3	0,2
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,1	- 0,1	0	0,1
Balance courante (2)	0	- 0,1	- 0,3	- 0,5
Solde public (2)	- 0,6	- 1,3	- 1,9	- 2,5
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,7	- 1,4	- 2,1	- 2,8

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

Bien que le choc imposé soit d'une ampleur différente - la masse de réductions est moins importante sur la première année et, en revanche, beaucoup plus élevée en fin de période - les principaux enseignements retenus de la comparaison précédente (cf. I.A) restent, ici, valables.

Quelle que soit la modalité adoptée, la moindre pression fiscale assure des suppléments d'activité qui, au total, permettent de réduire en partie le coût budgétaire initialement engagé, y compris dans le cas le moins favorable, celui conjuguant les baisses de TVA et d'impôt sur les sociétés. Dans ce dernier cas, l'investissement n'est pas plus stimulé que dans les deux autres hypothèses malgré l'amélioration relative de la profitabilité car les variations de l'activité sont ici inférieures. En effet, la contribution des variations du PIB à la croissance de l'investissement (effet accélérateur) est supérieure à celle des variations de la profitabilité.

Comme précédemment, la modalité de baisse qui apparaît la plus efficace, si l'on retient les critères de croissance, d'emploi et de solde public, est celle qui intègre un allègement des charges sociales. Le PIB se situe, en fin de période, 3 % au-dessus de son niveau du compte de référence, le taux de chômage est réduit de plus de deux points tandis que le solde public n'est altéré qu'à hauteur de 70 % par rapport à la dégradation initiale imposée par la baisse du taux de prélèvements obligatoires. Outre les suppléments de recettes générés par une activité plus soutenue, le solde est amélioré par la contraction des prestations sociales qui découle de la baisse du chômage mais aussi par celle des charges d'intérêt qu'autorise la détente maintenue sur le moyen terme des taux d'intérêt à court et à long terme (c'est le seul scénario à proposer une détente des taux sur le moyen terme). Cette combinaison cumule les bénéfices en termes de consommation (provenant de la baisse de l'impôt sur le revenu), d'investissement (effet accélérateur) mais aussi de commerce extérieur puisque la baisse du coût du travail procure des gains de compétitivité-prix importants. Ainsi, en dépit d'une demande intérieure en progression, la balance courante enregistre une amélioration en fin de période, ce qui contraste avec les autres scénarios affichant une dégradation.

Malgré la détente de la politique monétaire suscitée par la baisse relative des prix à la consommation, les mouvements de taux nominaux ne suivent pas dans l'intégralité ceux des prix (la politique monétaire est définie au niveau européen et les prix en France diminuent beaucoup plus que dans les autres pays de la zone euro). Dès lors, ces nouvelles conditions monétaires et financières ne stimulent pas la demande car les taux réels augmentent.

Le **tableau 3** propose une évaluation des conséquences se rapportant à la proposition spécifique du Sénat relativement à celle du programme triennal de finances publiques (cf. annexe 2 pour les scénarios détaillés). L'intérêt de cette estimation est de montrer les suppléments de croissance obtenus en accentuant la baisse du taux de prélèvements obligatoires. Le gain est significatif puisqu'il est compris entre 0,6 % et 1,3 % de PIB en volume la quatrième année. Le chômage est, quant à lui en baisse, entre - 0,2 et - 1,1 point. La dégradation du solde public est en fin de période, comme précédemment, inférieure à l'effort engagé initialement.

RÉDUCTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 1,3 POINT EN 4 ANS

Ecarts variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Baisses* de la TVA et de l'impôt sur le revenu		Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	0,1	0,7	0,2	1,3	0,1	0,6
Consommation	0,2	1,5	0,2	1,2	0,1	1,0
Investissement privé	0,2	1,2	0,3	2,0	0,2	1,1
Prix	- 0,2	- 1,2	- 0,2	- 4,0	- 0,3	- 2,0
Salaires nominaux	0	- 0,1	0	- 3,2	0	- 0,5
Taux d'intérêt nominal de court terme (1)	- 0,1	0,1	- 0,1	- 0,5	- 0,1	0
Taux d'intérêt nominal à long terme	0	0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0
Taux de chômage (1)	0	- 0,2	- 0,1	- 1,1	0	- 0,2
Balance courante (2)	0	- 0,4	0	0,1	0	- 0,2
Solde public (2)	- 0,3	- 1,1	- 0,3	- 0,9	- 0,3	- 1,2

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Les pondérations appliquées correspondent à l'importance relative de chacun des impôts dans le total.

II. La baisse des dépenses publiques : un instrument indispensable pour réduire le taux de prélèvements obligatoires sans compromettre l'assainissement budgétaire

Cette seconde partie analyse les conséquences d'une baisse des dépenses publiques concentrée sur les dépenses de l'Etat. L'objectif final est d'évaluer les économies budgétaires indispensables à la mise en place de la réduction de la pression fiscale et para-fiscale sans détérioration du solde public.

La section précédente a permis d'identifier le coût budgétaire *ex post* (une fois le bouclage macro-économique réalisé) de chacune des modalités envisagées. Par conséquent, nous considérons, comme hypothèse de départ, que ce coût doit être annulé par une baisse adéquate des dépenses publiques.

A. La baisse isolée des dépenses publiques réduit le revenu national

Avant de présenter les scénarios globaux intégrant à la fois les hypothèses de baisses des prélèvements obligatoires (équivalentes à 2,9 points de PIB sur 4 ans) et celles de dépenses publiques correspondantes, nous proposons des simulations de référence permettant d'appréhender les répercussions macro-économiques de la réduction des dépenses de l'Etat. L'évaluation est faite sur les mêmes principes que ceux retenus pour la baisse des prélèvements, c'est-à-dire un choc équivalent à 1 % du PIB nominal *ex ante* maintenu sur 4 ans et concernant deux types de dépenses, la consommation publique excluant la masse salariale et les subventions aux agents privés. Les simulations détaillées sont présentées en annexe 3.

**EFFETS COMPARÉS D'UNE BAISSÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES OPÉRÉE
À TRAVERS DIFFÉRENTS TYPES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT
(CHOC ÉQUIVALENT À 1 % DU PIB *EX ANTE* MAINTENU SUR 4 ANS)**

EcartS variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Baisse de la consommation publique ^(a)		Baisse des subventions ^(b) aux agents privés		Combinaisons des deux types ^(c)	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	- 0,9	- 0,7	- 0,1	- 0,1	- 0,7	- 0,6
Consommation	- 0,1	- 0,4	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,4
Investissement privé	- 1,8	- 0,8	- 0,1	- 0,2	- 1,5	- 0,6
Prix à la consommation	- 0,1	- 1,7	0	- 0,1	- 0,1	- 0,9
Salaires nominaux	- 0,3	- 1,4	0	- 0,2	- 0,2	- 1,2
Taux d'intérêt nominal de court terme (1)	- 0,3	- 0,2	0	0	- 0,2	- 0,2
Taux d'intérêt nominal de long terme	- 0,2	- 0,2	0	0	- 0,2	- 0,1
Taux de chômage (1)	0,2	0,2	0	0	0,2	0,1
Balance courante (2)	0,5	0,7	0	0,1	0,4	0,6
Solde public (2)	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9

(1) EcartS en points (2) EcartS en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Les pondérations appliquées correspondent à l'importance respective des différents impôts dans le total des recettes fiscales.

(a) hors masse salariale.

(b) subventions aux entreprises.

(c) les pondérations correspondent aux parts relatives occupées par chaque type de dépenses dans le total.

La première option considérée, une baisse de la consommation publique, produit des effets fortement restrictifs à court terme. Ce résultat « standard » adossé au mécanisme du multiplicateur keynésien est sans surprise. Toute action sur la consommation publique, composante du PIB, l'affecte directement. Puis, l'effet multiplicateur sur la demande intérieure diffuse l'impact plus largement. L'investissement est touché de manière plus sensible et aussi plus rapide que la consommation (ce qui va à l'encontre de l'idée selon laquelle, en atténuant les effets d'éviction, la baisse des dépenses publiques pourrait se traduire par un surplus d'investissement privé). Le seul canal par lequel la diminution du poids de l'endettement public opère un impact sur le privé est celui des taux d'intérêt dont la détente est permise par l'ajustement budgétaire découlant de la compression des dépenses.

Il faut toutefois préciser que la politique monétaire d'accompagnement est définie au niveau de la zone euro. Ce sont donc les évolutions de l'inflation dans la zone qui déterminent les actions sur les taux. Dès lors, on voit bien qu'une politique budgétaire isolée ne peut être aussi bénéfique qu'une concertation des interventions au niveau européen. Si cette dernière était envisagée, la détente des conditions de financement de l'économie serait bien supérieure et stabiliserait alors l'environnement économique en contrecarrant les effets restrictifs de la politique budgétaire. Les seules pertes à envisager se situeraient au niveau de la balance courante car les gains de compétitivité-prix vis-à-vis des partenaires européens seraient moindres.

Malgré la rétroaction des conditions de l'offre, par la boucle prix-salaires et par les répercussions de la baisse de l'endettement public sur les conditions de financement de l'économie, la demande continue de jouer un rôle décisif dans ce type de configuration. Néanmoins, en fin de période, les évolutions nominales et financières conduisent à une atténuation du choc initial sur le PIB et à une amélioration des ratios de solde public (peu affecté au total par le ralentissement de l'activité) et de dette publique. La contraction de la demande favorise, en revanche, la position extérieure.

Dans le cas des subventions aux entreprises, le choc opéré sur les dépenses publiques n'est que très partiellement transmis à la sphère productive et donc au PIB. Les subventions aux entreprises participent à la formation des profits (sur le plan comptable, dans le modèle, elles sont une composante de l'EBE) et, par cette voie indirecte, influencent l'investissement. Cependant, la prédominance des effets de l'activité sur ceux des composantes financières dans l'explication des fluctuations et du niveau de l'investissement conduit, pour ces évaluations, à des résultats macro-économiques peu perceptibles. L'amélioration des ratios de solde et de dette publics apparaît, dans ces conditions, extrêmement peu coûteuse sur le plan macro-économique. La place et le volume occupés par les subventions dans le budget de l'Etat limitent néanmoins la portée de cet instrument. Un choc de 1 % de PIB nominal en 2000 réduit en effet de moitié le total des subventions versées (en 2000, les subventions sont évaluées à près de 185 milliards de francs courants. Les

économies prévues sur ce poste dans la loi de finances 2000 sont de 19 milliards soit 2/3 du total des économies prévues pour cette année¹).

Le contraste important entre les conséquences obtenues dans chacun des deux cas étudiés ci-dessus a conforté le choix qui consiste à retenir un scénario dans lequel les deux types d'économies sont associés. Il en ressort une modération de l'effet *a priori* plus brutal occasionné par une baisse de la consommation publique, dont l'intensité est souvent discutée.

¹ Cette opération correspond au transfert des baisses de charges sociales patronales. Cependant, elle s'inscrit aussi dans une tendance à la baisse des subventions directes.

B. *Des scénarios globaux de baisse des dépenses publiques accompagnant une réduction durable des prélèvements obligatoires.*

Pour conclure ces analyses, nous proposons d'évaluer des scénarios globaux ayant l'ambition de traduire les trajectoires possibles des dépenses et des prélèvements avec l'idée d'atteindre deux objectifs :

- (i) la réduction du taux de prélèvements obligatoires de près de 3 points en 4 ans, soit à l'horizon de la fin 2003 ;
- (ii) la stabilisation du solde public par une baisse appropriée des dépenses de l'Etat.

Le **tableau 5** regroupe les principaux résultats obtenus dans le cadre de trois scénarios formés sur la base des modalités retenues dans la première partie de l'étude concernant la réduction des prélèvements obligatoires (cf. **tableau 2**). Aux hypothèses qui portaient sur les différents types de fiscalité, nous associons les hypothèses de baisse des dépenses publiques qui permettent de financer la réduction du taux de prélèvements obligatoires sans altérer la situation financière de l'Etat. L'option retenue est celle d'une combinaison entre une baisse de la consommation publique (80 %) et une baisse des subventions aux entreprises (20 %). Ainsi, le raisonnement tient compte des répercussions du bouclage macroéconomique et ne se limite pas à retenir un transfert des dépenses vers les recettes dans des proportions *a priori* équivalentes. Les baisses de dépenses (par rapport au compte de référence et en termes nominaux) sont comprises en fin de période entre 2,8 et 3,1 % du PIB pour un résultat sur le taux de prélèvements de 2,9 % du PIB *in fine*.

Les différences d'amplitude en fonction des scénarios proviennent essentiellement des effets contrastés produits par les différentes baisses de fiscalité sur le PIB et le solde public. Les différents scénarios de baisse de dépenses ne se distinguent pas les uns des autres par de fortes variations du solde public (relativement à son niveau de référence).

SCÉNARIOS GLOBAUX

**BAISSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (-2,8 POINTS *IN FINE*) FINANCÉE
PAR UNE BAISSSE DES DÉPENSES^{**} PUBLIQUES SANS DÉTERIORATION DU SOLDE PUBLIC**

Ecart variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	Scénario I Baisses de l'impôt sur le revenu et de la TVA		Scénario II Baisses* de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs		Scénario III Baisses* de la TVA et de l'impôt sur les sociétés	
	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année	1 ^{ère} année	4 ^{ème} année
PIB	- 0,3	0	- 0,2	1,7	- 0,4	- 0,4
Consommation	0,3	2,6	0,3	1,8	0,1	1,5
Investissement des entreprises	- 0,6	0,2	- 0,4	2,4	- 0,8	- 0,3
Prix à la consommation	- 0,6	- 3,9	- 0,5	-9,7	- 0,8	- 5,7
Salaires nominaux	- 0,2	- 2,1	- 0,2	- 9,0	- 0,2	- 3,1
Taux d'intérêt nominal de court terme (1)	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 1,6	- 0,4	- 0,6
Taux d'intérêt nominal de long terme	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,9	- 0,2	- 0,3
Taux de chômage (1)	0,1	- 0,1	- 0,2	- 2,2	0,1	- 0,1
Balance courante (2)	0,2	0,5	0,2	1,5	0,3	1,0
Solde public (2)	0	0	0	0	0	0

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Les pondérations appliquées correspondent à l'importance relative de chacun des impôts dans le total.

** Baisses de la consommation publique (hors masse salariale) et des subventions aux entreprises.

SCÉNARIO GLOBAL I

**BAISSES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE LA TVA FINANCÉES
PAR UNE BAISSE DES DÉPENSES** PUBLIQUES SANS DÉTERIORATION DU SOLDE
PUBLIC**

(4) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	- 0,3	- 0,5	- 0,2	0
Consommation	0,3	0,7	1,6	2,6
Investissement privé non résidentiel	- 0,6	- 0,9	- 0,1	0,2
Exportations	0,1	0,4	0,9	1,3
Importations	- 0,9	- 1,5	- 0,9	- 0,6
Taux de chômage (1)	0,1	0,1	- 0,1	- 0,1
Prix à la consommation	- 0,6	- 1,5	- 2,7	- 3,9
Salaires nominaux	- 0,2	- 0,8	- 1,4	- 2,1
Taux de change contre \$ *	0,7	0,8	0,6	0,6
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,3	- 0,4	- 0,3	- 0,3
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Balance courante (2)	0,2	0,4	0,4	0,5
Solde public (2)	0	0	- 0,1	- 0,1
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,7	- 1,4	- 2,1	- 2,7

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

** Baisses de la consommation publique (hors masse salariale) et des subventions aux entreprises.

SCÉNARIO GLOBAL II

**BAISSES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS
FINANCÉES
PAR UNE BAISSE DES DÉPENSES** PUBLIQUES SANS DÉTERIORATION DU SOLDE
PUBLIC**

(5) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	- 0,2	0	0,6	1,7
Consommation	0,3	0,7	1,2	1,8
Investissement privé non résidentiel	- 0,4	- 0,2	0,9	2,4
Exportations	0,5	1,7	4,0	7,6
Importations	- 0,8	- 0,9	0	1,3
Taux de chômage (1)	- 0,2	- 0,6	- 1,3	- 2,2
Prix à la consommation	- 0,5	- 2,1	- 5,1	- 9,7
Salaires nominaux	- 0,2	- 1,5	- 4,3	- 9,0
Taux de change contre \$ *	0,7	1,1	1,2	1,4
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,4	- 0,8	- 1,1	- 1,6
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,2	- 0,4	- 0,6	- 0,9
Balance courante (2)	0,2	0,6	0,9	1,5
Solde public (2)	0	0	- 0,1	- 0,1
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,7	- 1,4	- 2,1	- 2,8

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

** Baisses de la consommation publique (hors masse salariale) et des subventions aux entreprises.

SCÉNARIO GLOBAL III

BAISSES DE LA TVA ET DE L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS FINANCIÉES PAR UNE BAISSSE DES DÉPENSES" PUBLIQUES SANS DÉTERIORATION DU SOLDE PUBLIC

(6) FRANCE

Ecart variantiel en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	- 0,4	- 0,7	- 0,5	- 0,4
Consommation	0,1	0,2	0,8	1,5
Investissement privé non résidentiel	- 0,8	- 1,4	- 0,7	- 0,3
Exportations	0,2	0,5	1,1	1,8
Importations	- 1,1	- 2,3	- 2,0	- 2,0

Taux de chômage (1)	0,1	0,1	0	- 0,1
Prix à la consommation	- 0,8	- 2,1	- 3,8	- 5,7
Salaires nominaux	- 0,2	- 1,1	- 2	- 3,1
Taux de change contre \$ *	0,9	1,1	1,0	1,0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,4	- 0,6	- 0,6	- 0,6
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,2	- 0,4	- 0,3	- 0,3
Balance courante (2)	0,3	0,6	0,8	1
Solde public (2)	- 0,1	0	- 0,1	- 0,1
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,7	- 1,5	- 2,2	- 2,8

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

** Baisses de la consommation publique (hors masse salariale) et des subventions aux entreprises.

Plusieurs conclusions peuvent être dressées à partir de la comparaison des résultats réunis dans le tableau 5 :

(i) sur le court terme, un effort doit être consenti en termes de revenu national quelle que soit l'option envisagée. Les trois scénarios se rejoignent sur ce point qui concerne la prédominance, dans un premier temps, des retombées négatives de la contraction de la consommation publique. La perte d'activité affecte cependant de manière contrastée les différentes composantes de la demande intérieure. La consommation, malgré une situation de l'emploi dégradé (excepté dans le scénario II), est soutenue par des mesures fiscales favorables (que ce soit l'impôt sur le revenu ou la TVA) et des évolutions de salaires réels qui ne s'ajustent que progressivement au ralentissement des prix. L'investissement, en revanche, souffre directement de la réduction des débouchés et ne bénéficie pas d'une baisse de la pression fiscale aussi significative. La dynamique des prix et des salaires est, elle aussi, très proche d'un scénario à l'autre.

(ii) en revanche, à moyen terme, la distinction entre les trois scénarios apparaît clairement, aussi bien sur l'intensité des mouvements que sur la dynamique à l'œuvre. Le scénario II reste, sans conteste, le plus favorable que l'on se réfère aux résultats sur le PIB, le chômage ou encore le commerce extérieur. Quelles que soient les modalités envisagées, la consommation des ménages connaît des évolutions qui la situent dans tous les cas au-dessus de son niveau du compte de référence. La baisse de l'impôt sur le revenu cumulée à celle de la TVA lui est, néanmoins, la plus favorable. Les mouvements observés sur l'investissement sont, quant à eux, plus diversifiés. Seul le scénario II fournit un contexte résolument propice à l'investissement grâce aux substantiels suppléments d'activité. Par opposition, le scénario III est le seul à afficher un retrait de l'investissement à moyen terme alors qu'il intègre une mesure fiscale dirigée en sa faveur. Un processus désinflationniste émerge dans toutes les configurations mais avec des amplitudes variables. L'ajustement des salaires nominaux est différent en fonction des scénarios car la formation des prix n'est pas affectée au même niveau (cf. partie I.A). Dès lors, la boucle prix-salaires conduit dans les cas I et III à des évolutions de salaires réels positives qui pèsent sur l'emploi. Enfin, ce contexte désinflationniste étant favorisé par des mesures de politique économique nationale, on observe une déconnexion entre la formation des prix et celle des taux d'intérêt, basée sur des critères européens, qui ne suivent qu'en partie les mouvements de l'inflation interne. De ce fait, les taux réels se situent à des niveaux supérieurs à ceux du compte de référence ce qui opère une pression négative sur la demande.

En conclusion, il apparaît possible de financer une baisse des prélèvements obligatoires par une baisse des dépenses publiques sans entraîner de détérioration des comptes publics. Au départ, les économies budgétaires sont plus que proportionnelles à la réduction souhaitée de la fiscalité du fait des répercussions négatives qu'entraîne la contraction de la consommation publique sur le PIB et donc sur les recettes des administrations publiques. À moyen terme, en revanche, les effets bénéfiques d'une baisse de la pression fiscale dominant (le taux de chômage est toujours en retrait) sauf dans le cas d'une baisse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés où les effets sur le PIB sont simplement atténués. Ce résultat est renforcé si l'on nuance, en parallèle, les effets négatifs qui ressortent des

simulations sur les dépenses publiques. Il existe, en effet, plus d'arguments en faveur de l'atténuation possible de ces effets négatifs que de critiques à l'encontre de l'impact positif sur l'activité d'une baisse de la fiscalité, hormis celles ayant trait à l'intensité de la propension à dépenser les gains retirés d'une réduction d'impôt. Les effets sur l'emploi sont toujours positifs bien que faibles dans les scénarios où les mesures de politique économique ne visent pas volontairement le chômage. Le scénario III qui intègre ce type de mesure fait apparaître simultanément un déploiement de l'investissement. La prédominance des perspectives d'activité (effet accélérateur) s'affirme encore et ceci, malgré des effets de substitution défavorables au capital car l'évolution de son coût relatif souffre à la fois de la baisse du coût du travail et de la hausse des taux d'intérêt réels.

Les effets bénéfiques peuvent aussi se concentrer sur une composante spécifique du PIB sans le faire évoluer globalement. Le scénario I illustre ce cas de figure dans lequel les mesures conjointes de baisse de la consommation publique (qui contribue négativement à l'évolution du PIB et explique en partie la stagnation de celui-ci en fin de période malgré l'augmentation des autres composantes) et de baisse de la fiscalité visant *a priori* la consommation privée conduisent effectivement à une demande des ménages plus dynamique sans que pour autant la croissance globale soit modifiée. Dans la même optique, on peut relever les performances supérieures du scénario III par rapport au scénario I sur la balance courante. Les exportations, favorisées par de meilleures conditions de compétitivité-prix, se situent à un niveau supérieur de 1,8 % à celui du compte de référence contre 1,3 % dans le scénario I. En parallèle, les importations sont en retrait de 2 % alors que dans le scénario I, le recul n'est que de 0,6 % du fait du dynamisme de la demande intérieure.

III. La résorption complète du déficit public à l'horizon de 2003

Cette dernière simulation propose une évaluation de la baisse des dépenses publiques nécessaire pour annuler progressivement le déficit public. Nous partons d'un déficit de l'ordre de 2,4 % du PIB en début d'année 2000 (ce qui est désormais supérieur au déficit estimé pour 1999 soit 2,1 %) et imposons sa résorption graduelle sur quatre années c'est-à-dire à l'horizon de la fin de l'année 2003 (l'évaluation se fait sur le ratio rapportant le solde public au PIB, elle tient compte du bouclage macro-économique). La baisse est de l'ordre de 0,6 point de PIB par an ce qui est proche de l'évolution observée de 1997 à 2000 (si l'on considère le déficit public calculé hors soult France Telecom)

L'estimation présentée dans le **tableau 6** montre l'effort à consentir en termes de revenu national pour atteindre l'assainissement budgétaire proposé. On remarque, cependant, que le retrait du PIB en fin de période est proportionnellement moins important que celui du déficit public. Les effets désinflationnistes occasionnés par le ralentissement du rythme de croissance amoindrissent, à moyen terme, l'impact négatif de la réduction des dépenses publiques. Ici, les salaires réels diminuent et les taux d'intérêt réels également. L'effet négatif sur l'investissement privé est donc atténué tandis que les exportations se développent grâce à des évolutions de prix

plus compétitives. La dépréciation de la monnaie nationale, consécutive à la baisse des taux d'intérêt, accentue ces dernières.

Cette dernière partie permet de compléter les enseignements issus de la section précédente. Elle souligne en particulier l'effort notable qu'il faudrait accomplir sur le plan des dépenses publiques pour pouvoir tout à la fois réduire les prélèvements obligatoires dans les proportions envisagées ci-dessus et annuler le déficit public dans un temps limité à quatre années. Les effets positifs que provoque la baisse de la pression fiscale ne sont pas assez expansifs pour compenser les effets restrictifs de la baisse des dépenses publiques.

Mais l'assainissement budgétaire pourrait aussi être facilité par une dynamique de croissance plus soutenue occasionnant des recettes fiscales plus amples bien que les taux de fiscalité soient réduits.

Cependant, une approximation sommaire - car n'identifiant pas isolément les différents ressorts de la croissance - de l'effet produit par un supplément de PIB de l'ordre de 1 % en volume maintenu sur quatre années (le taux de croissance serait supérieur d'un point la première année puis la différence en niveau sur le PIB serait maintenue), conduit à une baisse du déficit public de 0,4 point de PIB en fin de période, ce qui est loin d'être comparable à l'hypothèse retenue précédemment.

Une deuxième évaluation consistant à imposer cette fois-ci un taux de croissance tendanciel durablement plus élevé (+ 0,4 point par an de 2001 à 2003 en partant d'un choc de + 1 % en 2000) conduit, en fin de période, à une baisse de l'ordre d'un point de PIB, bien plus significative mais encore éloignée de la cible évoquée ci-dessus¹. Il resterait, par conséquent, un effort à réaliser sur le plan des dépenses publiques.

¹ L'estimation est susceptible de varier en fonction de la dynamique de croissance à l'œuvre, tous les revenus n'étant pas affectés par le même multiplicateur de recettes fiscales.

RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC
(- 2,4 POINTS EN 4 ANS)

(7) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	- 0,5	- 1,0	- 1,4	- 1,7
Consommation	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,7
Investissement privé non résidentiel	- 1,1	- 1,9	- 2,4	- 2,8
Exportations	- 0,1	- 0,1	0,1	0,4
Importations	- 1,4	- 2,7	- 3,9	- 4,9
Taux de chômage (1)	0,1	0,2	0,3	0,4
Prix à la consommation	- 0,1	- 0,3	- 0,7	- 1,4
Salaires nominaux	- 0,2	- 0,6	- 1,2	- 2,0
Taux de change contre \$ *	0,3	0,5	0,7	0,8
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,2	- 0,4	- 0,5	- 0,6
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,4
Balance courante (2)	0,3	0,6	1,0	1,4
Solde public (2)	0,6	1,1	1,7	2,4
Taux de prélèvements obligatoires (1)	0	0	0	0

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

ANNEXES

ANNEXE 1 : Baisse des prélèvements obligatoires
(1 % de PIB) par types de fiscalité

ANNEXE 2 : Réduction du taux de prélèvements
obligatoires de 1,3 point en 4 ans

ANNEXE 3 : Baisse des dépenses publiques (1 %
de IB maintenu sur 4 ans) par types de
dépenses

ANNEXE 1

Baisse des prélèvements obligatoires (1 % de PIB) par types de fiscalité

BAISSE DE LA TVA

(1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)

(8) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,3	0,4	0,7	0,8
Consommation	0,2	0,7	1,4	1,7
Investissement privé non résidentiel	0,7	0,8	1,3	1,2
Exportations	0,5	0,6	0,6	0,7
Importations	0,7	1,0	1,7	1,9
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,2
Prix à la consommation	- 1,3	- 1,9	- 2,2	- 2,2
Salaires nominaux	- 0,1	- 0,7	- 0,6	- 0,6
Taux de change contre \$ *	1,0	- 0,1	- 0,4	- 0,2
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,5	0,1	0,3	0,2
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,2	0,1	0,2	0,2
Balance courante (2)	- 0,1	- 0,1	- 0,3	- 0,3
Solde public (2)	- 0,9	- 0,9	- 0,8	- 0,8
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 1,0	- 1,1	- 1,0	- 0,9

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

BAISSE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU
(1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)

(9)

(10) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,4	0,6	0,6	0,7
Consommation	0,7	1,3	1,6	1,8
Investissement privé non résidentiel	0,8	1,1	1,0	0,9
Exportations	0,1	0,1	- 0,1	- 0,1
Importations	1,0	1,6	1,8	1,8
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Prix à la consommation	0	0,1	0,3	0,6
Salaires nominaux	0,1	0,3	0,6	0,8
Taux de change contre \$ *	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0,1	0,2	0,2	0,2
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0,1	0,1	0,1	0,1
Balance courante (2)	- 0,2	- 0,4	- 0,5	- 0,6
Solde public (2)	- 0,9	- 0,8	- 0,8	- 0,8
Taux de prélèvements obligatoires (1)	-1,0	- 0,9	- 0,9	- 0,9

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

**BAISSE DES COTISATIONS SOCIALES À LA CHARGE DES EMPLOYEURS
(1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)**

(11) FRANCE

Écarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,4	0,7	1,2	1,8
Consommation	0,3	0,3	0,5	0,6
Investissement privé non résidentiel	0,9	1,2	1,6	2,2
Exportations	1,1	2,1	3,7	5,7
Importations	0,8	1,1	1,7	2,3
Taux de chômage (1)	- 0,5	- 0,9	- 1,2	- 1,4
Prix à la consommation	- 0,8	- 2,6	- 5,0	- 7,8
Salaires nominaux	- 0,2	- 1,8	- 4,4	- 7,5
Taux de change contre \$ *	0,7	0,5	0,4	0,2
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,5	- 0,5	- 0,7	- 0,8
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,4
Balance courante (2)	0	0,2	0,4	0,8
Solde public (2)	- 0,7	- 0,6	- 0,5	- 0,4
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,8	- 0,7	- 0,7	- 0,7

(1) Écarts en points (2) Écarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

BAISSE DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS
(1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)

(12) FRANCE

Écarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0	0	0,1	0,1
Consommation	0	0	0,1	0,1
Investissement privé non résidentiel	0,1	0,3	0,5	0,6
Exportations	0	0	0	0
Importations	0	0,1	0,2	0,2
Taux de chômage (1)	0	0	0	0
Prix à la consommation	0	0	0	0
Salaires nominaux	0	0	0	0,1
Taux de change contre \$ *	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0
Balance courante (2)	0	0	0	- 0,1
Solde public (2)	- 1,0	- 1,1	- 1,1	- 1,1
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0

(1) Écarts en points (2) Écarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

ANNEXE 2

b) Réduction du taux de prélèvements obligatoires de 1,3 point en 4 ans

RÉDUCTIONS DE LA TVA ET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE EST PROGRESSIVEMENT RÉDUIT DE 1,3 POINT EN 4 ANS)

(1) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,1	0,3	0,5	0,7
Consommation	0,2	0,5	0,9	1,5
Investissement privé non résidentiel	0,2	0,5	0,9	1,2
Exportations	0,1	0,2	0,3	0,4
Importations	0,3	0,7	1,2	1,8
Taux de chômage (1)	0	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Prix à la consommation	- 0,2	- 0,6	- 0,9	- 1,2
Salaires nominaux	0	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Taux de change contre \$ *	0,2	0,1	0	- 0,1
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,1	0	0	0,1
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0,1
Balance courante (2)	0	- 0,1	- 0,2	- 0,4
Solde public (2)	- 0,3	- 0,6	- 0,8	- 1,1
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,3	- 0,7	- 1,0	- 1,3

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

RÉDUCTIONS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DES COTISATIONS SOCIALES À LA CHARGE DES EMPLOYEURS

(LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE EST PROGRESSIVEMENT RÉDUIT DE 1,3 POINT EN 4 ANS)

(2) FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,2	0,4	0,8	1,3
Consommation	0,2	0,4	0,8	1,2
Investissement privé non résidentiel	0,3	0,8	1,3	2,0
Exportations	0,3	0,8	1,7	3,1
Importations	0,3	0,8	1,5	2,3
Taux de chômage (1)	- 0,1	- 0,4	- 0,7	- 1,1
Prix à la consommation	- 0,2	- 0,8	- 2,1	- 4,0
Salaires nominaux	0	- 0,4	- 1,4	- 3,2
Taux de change contre \$ *	0,2	0,3	0,3	0,3
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,5
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Balance courante (2)	0	0	0	0,1
Solde public (2)	- 0,3	- 0,5	- 0,7	- 0,9
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,3	- 0,6	- 0,9	- 1,2

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

RÉDUCTIONS DE LA TVA ET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE EST PROGRESSIVEMENT RÉDUIT DE 1,3 POINT EN 4 ANS)

(3) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	0,1	0,2	0,4	0,6
Consommation	0,1	0,2	0,6	1,0
Investissement privé non résidentiel	0,2	0,4	0,8	1,1
Exportations	0,1	0,3	0,5	0,6
Importations	0,2	0,4	0,9	1,3
Taux de chômage (1)	0	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Prix à la consommation	- 0,3	- 0,8	- 1,4	- 2
Salaires nominaux	0	- 0,2	- 0,4	- 0,5
Taux de change contre \$ *	0,3	0,3	0,2	0,1
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,1	- 0,1	0	0
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,1	- 0,1	0	0
Balance courante (2)	0	0	- 0,1	- 0,2
Solde public (2)	- 0,3	- 0,6	- 0,9	- 1,2
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,3	- 0,7	- 1	- 1,3

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

ANNEXE 3

Baisse des dépenses publiques (1 % de PIB maintenu sur 4 ans)
par types de dépenses

BAISSE DE LA CONSOMMATION PUBLIQUE**
(1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)

(4) FRANCE

Ecart variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PI B	- 0,9	- 0,8	- 0,7	- 0,7
Consommation	- 0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,4
Investissement privé non résidentiel	- 1,8	- 1,5	- 0,9	- 0,8
Exportations	- 0,2	0,1	0,3	0,4
Importations	- 2,4	- 2,3	- 2,0	- 2,0
Taux de chômage (1)	0,2	0,2	0,1	0,2
Prix à la consommation	- 0,1	- 0,4	- 0,8	- 1,1
Salaires nominaux	- 0,3	- 0,8	- 1,0	- 1,4
Taux de change contre \$ *	0,5	0,5	0,3	0,3
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Balance courante (2)	0,5	0,6	0,6	0,7
Solde public (2)	0,8	0,8	0,8	0,9
Taux de prélèvements obligatoires (1)	0,1	0	0	0,1

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

** hors masse salariale

RÉDUCTION DES SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES
(1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)

(5) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Consommation	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3
Investissement privé non résidentiel	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Exportations	0	0	0	0
Importations	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Taux de chômage (1)	0	0	0	0
Prix à la consommation	0	0	- 0,1	- 0,1
Salaires nominaux	0	- 0,1	- 0,1	- 0,2
Taux de change contre \$ *	0	0,1	0,1	0,1
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	0	0	0	0
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	0	0	0	0
Balance courante (2)	0	0,1	0,1	0,1
Solde public (2)	0,9	0,9	0,9	0,9
Taux de prélèvements obligatoires (1)	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2

(1) Ecarts en points (2) Ecarts en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

REDUCTION DE LA CONSOMMATION PUBLIQUE ET DES SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES

(- 1 % DE PIB EX ANTE MAINTENU SUR 4 ANS)

(6) FRANCE

Ecarts variantiels en % sauf (1) et (2)

Année	1	2	3	4
PIB	- 0,7	- 0,7	- 0,6	- 0,6
Consommation	- 0,1	- 0,3	- 0,3	- 0,4
Investissement privé non résidentiel	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 0,6

Exportations	- 0,2	0,1	0,2	0,3
Importations	- 2	- 1,9	- 1,7	- 1,6
Taux de chômage (1)	0,2	0,1	0,1	0,1
Prix à la consommation	- 0,1	- 0,4	- 0,6	- 0,9
Salaires nominaux	- 0,2	- 0,6	- 0,9	- 1,2
Taux de change contre \$ *	0,4	0,4	0,2	0,3
Taux d'intérêt nominal à court terme (1)	- 0,2	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Taux d'intérêt nominal à long terme (1)	- 0,2	- 0,2	- 0,1	- 0,1
Balance courante (2)	0,4	0,5	0,5	0,6
Solde public (2)	0,8	0,8	0,9	0,9
Taux de prélèvements obligatoires (1)	0,1	0	0	0

(1) Ecart en points (2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF

* Le taux de change est exprimé à l'incertain (une dépréciation de la monnaie se traduit par un écart variantiel positif)

** hors masse salariale

ANNEXE 4

Le modèle multinational OEF

LE MODÈLE MULTINATIONAL OEF

Le modèle multinational macroéconométrique OEF, de fréquence trimestrielle, comprend 22 modèles nationaux et 6 zones géographiques (couvrant 52 pays). Bien entendu, une hiérarchie existe dans le traitement détaillé des pays. Les principales économies industrialisées (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et Canada) donnent lieu à des modèles "volumineux" et plus performants (250 variables) que les petits pays européens ou certains pays émergents (150 variables). D'autre part, certaines régions du monde sont traitées en bloc et avec une précision sommaire.

L'approche "globalisante" des modèles multinationaux se traduit par une structure théorique similaire à la plupart des modèles nationaux qui les composent. C'est le cas du modèle OEF. Les spécificités nationales transparaissent alors essentiellement à travers les valeurs des coefficients estimés dans chacune des équations de comportement.

Sur le plan méthodologique, l'approche économétrique correspond à la nouvelle génération de modèles macro-économiques puisqu'elle est basée sur l'existence et la mise en évidence de relations de cointégration entre les principales composantes économiques dans le long terme. Techniquement, cela se traduit par la présence de modèles à correction d'erreur dans la majorité des équations du modèle.

Pour l'interprétation économique, cette architecture technique n'est pas sans importance. Elle permet d'appréhender à la fois la dynamique de court terme et le comportement de long terme des principales variables analysées, la première étant corrigée systématiquement afin d'assurer l'équilibre de moyen-long terme du modèle. Le qualificatif "long" doit être nuancé car pour un modèle trimestriel comme l'est OEF, l'ajustement au long terme peut être réalisé en l'espace de quelques années (dont le nombre est inférieur à 5 ans, notamment). Cette structure technique répond ainsi doublement aux exigences du contenu théorique puisque les expressions de long terme ont aussi la propriété d'intégrer des déterminants reflétant des comportements d'offre, souvent absents dans les générations précédentes de modèles macro-économiques néo-keynésiens.

Outre la globalisation géographique, la quasi-totalité des variables économiques sont endogénéisées.

Le traitement des taux d'intérêt et des taux de change est, sur ce plan, un exemple déterminant. La politique monétaire est endogène dans le

modèle multinational, conduire des variantes à politique inchangée suppose donc que l'on neutralise un certain nombre d'équations.

La formalisation des variables financières s'étend au-delà des taux d'intérêt et de change. Elle couvre, en effet, mais de façon plus sommaire, les déterminants directs de marchés financiers. Ainsi, le marché des actions et leur prix ne sont pas exogènes dans le modèle. La demande de monnaie est également déterminée par le bouclage macro-économique multinational.

Ces choix de développement ont des conséquences sur l'ensemble du modèle car, ces variables financières sont présentes dans les comportements économiques centraux : approche en Q de Tobin pour l'investissement des entreprises ; influence de la richesse financière dans le comportement de consommation et bien entendu, présence des taux d'intérêt courts et/ou longs dans un grand nombre d'équations pour expliquer à la fois l'équilibre de moyen-long terme et la dynamique de court terme.

La transmission des chocs financiers internes et/ou externes conditionne donc, de manière significative, à côté de la transmission des chocs en volume, les résultats du modèle. Dans ces domaines, la prédominance de l'économie américaine et allemande (pour l'Europe) apparaît clairement.

La dernière version du modèle OEF (début 1999) intègre la modélisation de la zone euro (11 pays). Cela se traduit par l'existence de variables "zone euro" résultant simplement de l'agrégation pondérée de variables calculées par les différents modèles nationaux. Mais surtout, les spécifications concernant la politique monétaire ont été modifiées. Ainsi, le taux d'intérêt à court terme pour la zone euro est déterminé dans le modèle allemand par une fonction de réaction de la BCE basée prioritairement sur une cible d'inflation (2 %) et, de façon marginale, sur une cible de croissance potentielle (2,5 % pour l'ensemble de la zone).

Un taux de change euro/dollar est formalisé à partir des différentiels de taux d'intérêt et d'inflation par rapport aux États-Unis et d'une prime de risque fonction de la balance courante. Il est décliné à l'ensemble de la zone. Aucune autonomie nationale n'est donc plus autorisée.