



N° 180 — Lundi 30 novembre 1998

LES BUDGETS DE L'ETAT ET DE LA SECURITE SOCIALE EN 1999

A partir de 1991, le déficit public s'était creusé, sous l'effet du ralentissement économique (responsable d'un creusement du déficit de 2,4 points de PIB entre 1991 et 1993) et de la hausse des charges d'intérêt (1 point de déficit supplémentaire de 1991 à 1995). Dès 1993, pour respecter les contraintes du traité de Maastricht, et alors que la France s'enfonçait dans la récession, la politique budgétaire est d'abord devenue neutre (en 1993), puis franchement restrictive (de 1994 à 1997). De 1995 à 1997 la rigueur, essentiellement fiscale, a réduit le déficit de 1,2 point de PIB chaque année.

En 1998, le gouvernement, ne voulant pas casser la reprise de la croissance soutenue initialement par la seule demande externe, a mené une politique budgétaire voisine de la neutralité en maintenant le déficit pratiquement aux 3 % atteints en 1997. Pour 1999, le gouvernement avait le choix entre s'engager dans la voie d'un retour rapide à l'équilibre, ce qui aurait impliqué la reprise des politiques très restrictives des années 1995 à 1997, ou bien soutenir la croissance en se bornant, comme en 1998, à maintenir le déficit juste en deçà des 3 %. Il a décidé d'emprunter une voie moyenne et d'utiliser une part des marges de manœuvre dégagées par la croissance de 1998, pour réduire le déficit, sans viser un retour rapide à l'équilibre budgétaire.

Les recettes du budget de l'Etat

En 1999, grâce au dynamisme des bases fiscales, les recettes fiscales nettes augmenteront de près de 4,1% soit de 55,8 milliards. A législation constante, elles auraient augmenté de 57,5 milliards. La politique fiscale, peu volontariste, consiste pour l'essentiel en transferts entre les différentes catégories d'impôts. Ainsi les hausses discrétionnaires des recettes de l'Etat, de 8,1 milliards, sont compensées par la baisse de la taxe professionnelle (9,7 milliards).

La principale mesure est la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle. En dehors de l'augmentation de l'impôt de solidarité sur la fortune

(+ 2 milliards), les autres mesures se compensent. Ainsi, la diminution de la TVA est-elle pour moitié contrebalancée par l'augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. La hausse de l'impôt sur le revenu a comme contrepartie la suppression de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales. La hausse de la taxe sur les cessions de locaux professionnels finance une partie de la prise en charge par l'Etat de la baisse des droits de mutations sur les transactions immobilières.

La réforme de la taxe professionnelle vise à favoriser l'emploi. La part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle serait supprimée en cinq ans, par une réduction de 100 000 F de l'assiette salariale la première année, de 300 000 F la deuxième année, pour aboutir en cinq ans à une suppression totale. La réforme bénéficiera en priorité aux PME. La taxe professionnelle ne dépendra plus des salaires dès cette année pour 820 000 établissements sur 1 200 000.

Actuellement la taxe professionnelle est assise sur le travail et sur le capital. En 1995, son assiette était constituée de la valeur locative du matériel (globalement 49 % de l'assiette), de celle des bâtiments (pour 12 %) et de 18 % de la masse salariale (pour 35 %). La taxe professionnelle était donc déjà favorable à l'emploi puisqu'elle reposait moins sur les salaires et plus sur le capital que leur part dans la valeur ajoutée. La réforme devrait accentuer cette pénalisation relative des équipements. Cependant, l'impact de la taxe professionnelle sur le coût du travail étant de l'ordre de 2 %⁽¹⁾ et la réforme s'étalant sur cinq ans, la diminution du coût du travail induite est de l'ordre de 0,4 % l'an. Son impact devrait donc être très faible à court terme. En net, les entreprises bénéficieront d'un allègement d'impôt d'environ 8 milliards. L'effet brut de la réforme est de 11,8 milliards. Mais, elle s'accompagne de la suppression de la réduction pour embauche et investissement (+ 1,5 milliard). De plus, la cotisation minimale de taxe professionnelle passe de 0,35 à 1 % de la VA pour les entreprises de chiffre d'affaires supérieur à 50 MF (+ 0,8 milliard) ; cette

(1) Rapport du Conseil des Impôts, « La taxe professionnelle », 1997.

mesure n'est pas directement liée à la réforme de la taxe, mais vise à réduire les inégalités fiscales entre les entreprises.

L'impôt sur le revenu augmentera en 1999 de près de 5,4 % soit 16,2 milliards. Cette augmentation est imputable à l'évolution des bases imposables du fait de la bonne conjoncture (3,3 %) et aux effets à retardement de dispositions législatives prises dans les budgets antérieurs (0,5 %). La principale mesure décidée pour 1999 est la baisse du seuil de plafonnement du quotient familial (3,9 milliards) qui finance l'abandon de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales (4,7 milliards). Cette baisse remet en cause le principe du quotient familial et donc la notion d'équité horizontale familiale selon laquelle des ménages de composition différente, mais de même revenu par unité de consommation, doivent supporter le même taux d'imposition. La réforme (compte tenu du rétablissement des allocations familiales) pèse sur les familles les plus aisées, mais aussi sur les familles avec un enfant ou avec des étudiants de 20 à 25 ans qui ne bénéficient pas des allocations familiales mais qui sont affectées par la baisse du plafond du quotient⁽²⁾. Par contre, le quotient familial n'apparaît plus comme une dépense fiscale dans le Tome II des Voies et Moyens, ce qui signifie que le gouvernement considère dorénavant que le quotient ne constitue pas une aide aux familles mais la simple application du principe de l'équité horizontale familiale.

1. Les principales mesures fiscales du budget pour 1999 ⁽¹⁾

En milliards de F	Ménages	Entreprises	Total
Augmentation de l'ISF	2,0		2,0
Fiscalité de l'assurance-vie	0,5		0,5
Cartes d'identité et permis de conduire	- 1,2		- 1,2
Modification des droits de mutation	- 3,7		- 3,7
Plafond du quotient familial	3,9		3,9
Impôt sur les sociétés		0,9	0,9
Taxe professionnelle		- 8,0	- 8,0
TIPP	1,1	1,5	2,6
TVA	- 5,0		- 5,0
Total	- 2,4	- 5,6	- 8,0

(1) Les montants retracés dans ce tableau mesurent l'effet des modifications de la fiscalité, par l'écart entre le montant prévu pour 1999 et celui qui aurait découlé de la législation antérieure appliquée aux bases fiscales résultant de la conjoncture 1999.

Source : Projet de Loi de finances 1999.

L'impôt sur les sociétés n'est que peu modifié par la Loi de finances de 1999. Afin de limiter les comportements spéculatifs des entreprises, le taux de l'avoir fiscal sur les dividendes issus de produits de placement est abaissé de 50 à 45 % pour un gain fiscal de 0,9 milliard. Spontanément, les recettes de l'IS augmenteraient de 12,4 milliards (16 milliards en raison de l'évolution des bénéfices imposables et - 4,8 milliards en raison de l'effet des mesures des budgets antérieurs, en particulier la réduction de 15 à 10 % de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés).

En ce qui concerne l'ISF, le projet de loi instaure une tranche supérieure d'imposition marginale de 1,8 % pour les patrimoines au-delà de 100 millions de F ainsi que diverses mesures visant à limiter la fraude ou l'évasion fiscale. L'augmentation des recettes de l'ISF découlerait surtout des mesures de contrôle (1,8 milliard) et non du nouveau taux maximal qui ne rapporte que 200 millions de F.

La TVA progresserait spontanément de près de 4,3 % de 1998 à 1999. Mais, la hausse est limitée à 3,5 % du fait des réductions de certains taux. La plus importante (4 milliards) est l'application du taux réduit aux abonnements de gaz et d'électricité, soit un gain de 130 F pour chaque abonné. La LFI augmente les taux de la TIPP sur le gazole de 7 centimes par litre en plus de la hausse normale correspondant à l'inflation prévue (soit un gain de 2,6 milliards). Par ailleurs, les camions de plus de 12 tonnes verront leur TIPP partiellement remboursée.

Le relèvement de 1 à 4,8 % de la taxe sur les cessions de locaux professionnels (+ 4,9 milliards) finance une partie de la prise en charge par l'Etat (8,6 milliards) de la diminution de 20 % des droits de mutation sur les transactions immobilières afin de faciliter l'accès à la propriété et favoriser la mobilité géographique.

Jusqu'à présent, lors du décès de l'assuré, les sommes transmises à un bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie étaient exclues de la succession et n'étaient pas soumises aux droits de succession⁽³⁾. Cette évasion fiscale n'a aucune justification économique ou sociale. Elle permet aux plus riches d'échapper à l'impôt. Elle privilégie le placement en obligations alors qu'il serait plus avisé d'inciter les ménages à prendre le risque des actions. L'exonération devrait être limitée aux contrats d'assurance-décès en faveur d'enfants mineurs ou infirmes. La réforme de 1999 instaure une taxation forfaitaire de 20 % au-delà d'un million de francs. Mais, elle ne s'appliquera qu'aux nouveaux contrats ainsi qu'aux sommes placées après le 14 octobre 1998. En contrepartie de l'absence de rétroactivité de la taxation sur l'assurance-vie, les assureurs supporteront un prélèvement de 0,2 % (déductible de l'IS) sur les primes émises en 1998, ce qui rapporterait 0,5 milliard en 1999. La réforme proposée ne diminue que peu les attraits de l'assurance-vie pour les ménages fortunés. En effet, les taux d'imposition pour les successions sont bien souvent supérieurs. Près de la moitié des ménages (45 %) détiennent un contrat d'assurance-vie ; le taux de détention est d'autant plus fort que le revenu et le patrimoine sont élevés (71 % pour les titulaires de revenus de plus de 300 000 F). Comme la réforme n'est pas rétroactive, les montants susceptibles d'être transmis en franchise de droit restent élevés. On peut regretter que le législateur n'ait pas osé aller jusqu'au bout de la logique économique et fiscale en supprimant une fois pour toutes les avantages attachés à l'assurance-vie (taxation réduite, exonération des droits de succession), quitte à profiter des rentrées fiscales ainsi obtenues pour revoir à la baisse les droits de succession (en particulier sur les transmissions par héritage entre personnes non-apparentées).

(2) Voir H. Sterdyniak : « Politique familiale : réforme d'une réforme ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 177, juillet 1998.

(3) A l'exception de la fraction des primes versées par l'assuré après son soixante-dixième anniversaire au-delà de 200 000 F.

Les dépenses de l'Etat

En 1999, les dépenses publiques doivent augmenter de 2,3 % en valeur, soit 1 % en volume. La faiblesse de ce rythme d'augmentation s'explique par le souci de poursuivre la réduction des déficits publics, sans augmenter les impôts.

La charge de la dette atteint près de 253 milliards de francs (soit environ 15 % du budget total, hors comptes spéciaux du Trésor). Après avoir diminué légèrement en 1998, elle ne connaîtrait en 1999 qu'une hausse très faible (1,9 %).

Le nombre des emplois civils est fixe mais 2 400 sont redéployés. La professionnalisation des armées entraîne une réduction des effectifs militaires de 33 000 postes, soit 38 500 appelés en moins et 5 500 postes supplémentaires de professionnels. Les charges de personnel (salaires bruts, cotisations sociales et retraites) évoluent de 2,9 % en valeur, soit moins que la croissance prévue du PIB. Cette progression s'explique par la hausse de 2,3 % du point Fonction publique décidée le 10 février 1998 pour les années 1998 et 1999 et par l'augmentation du nombre des retraités.

Les dépenses de fonctionnement des administrations évoluent très lentement (+ 0,2 %), et témoignent de la maîtrise des charges courantes. L'augmentation des dépenses informatiques serait prise en charge par un redéploiement des crédits de fonctionnement.

Les dépenses pour l'emploi ont quatre axes principaux : réintégrer les exclus dans le monde du travail, grâce à la loi contre les exclusions ; favoriser l'insertion des jeunes par les *emplois jeunes* ; rendre la croissance plus riche en emplois par la réduction du temps de travail et la diminution du poids des charges sociales. Le budget de l'emploi représente 10 % du budget total de l'Etat.

L'Etat envisage la création de 100 000 nouveaux emplois jeunes en 1999, ce qui porterait leur nombre à 250 000 à la fin de cette année (soit une hausse de 7 milliards des crédits). En revanche, les contrats initiative emploi (CIE) sont recentrés sur les publics les plus en difficulté, ce qui se traduit par une réduction de près de 4 milliards de francs des crédits, après une baisse de 5 milliards entre la LFI de 1997 et les dépenses effectives de 1998.

Les mesures de lutte contre les exclusions incluent le RMI (+ 1 milliard) qui concerne plus d'un million de personnes, mais qui n'est revalorisé que de 1,2 %, soit la hausse prévue des prix, les aides au logement qui progressent de près de 2 milliards, les contrats emploi-solidarité et les emplois consolidés qui devraient concerner 485 000 personnes à la fin 1999, et le plan social étudiant dont les crédits seront portés à 7,2 milliards en 1999 (en raison d'une hausse de 500 millions des bourses aux étudiants). Les contrats de qualification et autres mesures de formation professionnelle pris en charge par l'Etat bénéficient de 1 milliard supplémentaire. Les contrats d'apprentissage sont portés à 230 000 et les contrats de qualification à 130 000, soit une augmentation de 30 %. Les crédits consacrés au reclassement des travailleurs handicapés (+ 4,4 %) enregistrent la création de 2 000 places en centres d'aide par le travail et de 500 places en ateliers protégés. L'ensemble de ces interventions sociales augmente de 7 % par rapport à la LFI 1998.

Les dépenses d'incitation à la réduction du temps de travail (RTT) s'élèveront à 6,5 milliards de francs, soit une augmentation de 27,5 %. Les crédits accordés à la Loi Aubry ont été calculés sur la base de 1,5 million de personnes concernées à la fin de 1999 ; l'augmentation des crédits attribués à cette mesure est de l'ordre de 500 millions de francs, plus 200 millions de crédits d'étude et de conseil pour la réorganisation du travail en vue du passage aux 35 heures hebdomadaires ; 3 milliards de francs avaient déjà été budgétés l'an dernier en prévision de l'adoption de la loi. Le dispositif de *Robien* coûtera l'an prochain, près de 3 milliards, soit 900 millions de plus que l'année dernière. Ces crédits financeront les conventions signées avant la nouvelle loi sur la RTT.

La baisse des charges sociales pesant sur les bas salaires est pérennisée. L'exonération des cotisations sociales est étendue dans certaines zones géographiques : l'aide à l'emploi dans les DOM progresse ainsi de près de 1 milliard de francs.

2. Les dépenses de l'Etat dans le budget de 1999

	1998 (1)	LFI 1999 (2)	(2)-(1)	Variation (en %)
<i>Intérêts</i>	248,3	252,9	4,6	1,9
Emplois-jeunes	8,1	15,0	6,9	85,2
RTT : Loi Aubry	3,0	3,5	0,5	16,7
Loi de Robien	2,1	3,0	0,9	42,9
Ristourne et exonérations de charges sociales	40,0	44,4	4,4	11,0
Interventions sociales, lutte contre l'exclusion	66,8	71,5	4,7	7,0
CIE	13,1	9,5	-3,6	-27,5
<i>Total Emploi et exclusion (a)</i>	<i>133,1</i>	<i>146,9</i>	<i>13,8</i>	<i>10,4</i>
<i>Charges de personnel (b)</i>	<i>610,7</i>	<i>628,2</i>	<i>17,5</i>	<i>2,9</i>
<i>Autres dépenses de l'Etat (c)</i>	<i>594,6</i>	<i>595,6</i>	<i>1,0</i>	<i>0,2</i>
Dépenses hors charges d'intérêt (a)+(b)+(c)	1 338,4	1 370,7	32,3(d)	2,4
Stabilité des dépenses dans le PIB tendanciel ⁽¹⁾	1 338,4	1 386,6	48,2(e)	3,6
Impulsion volontariste sur les dépenses (d)-(e)			- 15,9	

(1) Montant des dépenses si celles-ci avaient été indexées sur l'évolution du PIB tendanciel fixé ici à 2,5 % en volume.

Sources : Projet de Loi de finances 1999, calculs OFCE.

La Sécurité sociale

La plus grande part de la réduction du déficit public entre 1997 et 1999 devrait provenir de la maîtrise des dépenses sociales (0,75 point sur une baisse totale du déficit de 1,2 point de PIB). Le déficit des administrations de Sécurité sociale devrait passer de 13 milliards en 1998 (après 48 milliards en 1997) à un excédent de 13 milliards en 1999.

Aucune mesure nouvelle n'est prise du côté du financement. Aussi, les ressources (cotisations sociales et impôts affectés) augmentent en 1999 de 3,6 % (comme le PIB tendanciel). Le ripage des cotisations maladie salariés sur la CSG a été effectué début 1998. Par contre, la réforme des cotisations patronales a été reportée à l'année 1999, son contenu n'ayant pas encore été décidé.

3. Impact macroéconomique des mesures budgétaires de 1999 (budget de l'Etat et loi de financement de la Sécurité sociale)

	PIB marchand		Consommation des ménages		Investissement des entreprises		Prix à la consommation		Emploi	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Recettes	0,02	0,04	0,03	0,05	0,10	0,18	-0,08	-0,10	2	7
Dépenses	-0,23	-0,33	-0,23	-0,41	-0,22	-0,31	-0,02	-0,03	37	45
Total	-0,21	-0,29	-0,20	-0,36	-0,12	-0,13	-0,10	-0,13	39	52

Source : OFCE, modèle Mosaïque.

L'essentiel de l'effort porte sur l'assurance-maladie. Les Lois de financement de la Sécurité sociale fixent un Objectif national de dépenses d'assurances maladie. Celui de 1998 a été fixé à 2,27 %, celui de 1999 à 2,6 %, soit nettement moins que la croissance du PIB en valeur. En fait, la croissance des dépenses de la branche maladie serait de 3,4 % en 1998. Les comptes de la Sécurité sociale prévoient une augmentation de 1,3 % en 1999, mais cela suppose une inflexion forte, qui semble peu probable.

La croissance des dépenses au titre de la vieillesse serait de 3,7 % en 1998, puis de 3,5 % en 1999. Pourtant, les pensions ne sont que très faiblement revalorisées : pour le régime général, de 1,1 % en 1998 (pour une hausse du salaire moyen hors GVT de 1,5 %) ; de 1,2 % en 1999 (contre 1,8 %). La croissance de 1999 (3,5 %) se décompose en 1,2 % de revalorisation ; 1,1 % d'augmentation du nombre des bénéficiaires et de 1,2 % environ d'évolution structurelle (les entrants ayant des droits supérieurs aux sortants). Grâce aux réformes d'avril 1996, les caisses de régimes complémentaires (AGIRC et ARCCO) devraient passer d'un déficit de 2,8 milliards en 1997, à un excédent de 4 milliards en 1998 et de 12,5 en 1999.

Les dépenses de prestations famille ont diminué de 0,7 % en 1998 en raison de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales et des réductions de l'AGED. Elles devraient baisser encore de 1,2 % en 1999 (ce chiffre suppose que l'ARS sera effectivement majorée, contrairement à ce qui figure dans les comptes ; il intègre le rétablissement de l'universalité des allocations familiales et la baisse du plafond du quotient familial). Les revalorisations ont été très peu généreuses : 1,1 % en 1998 et 0,7 % en 1999. Les mesures prises à la conférence de la famille (report à 19 ans de l'âge donnant droit aux allocations ; extension de l'ARS aux familles à un enfant) sont financées par le report de 10 à 11 ans et de 15 à 16 ans des âges donnant droit à des majorations. La diminution tendancielle du nombre d'enfants et du nombre de famille nombreuses, le souci réaffirmé de la famille auraient dû inciter l'Etat à être plus généreux sur ces deux points. Au total, en 2 ans, les familles ont perdu 13,5 milliards par rapport à une situation où le poids des prestations dans le PIB aurait été maintenu.

Les 26 milliards d'amélioration du solde des administrations de la Sécurité sociale en 1999 sont ainsi

financés pour 7 milliards par les familles et pour 20 milliards par un hypothétique ralentissement des dépenses de santé.

Bilan macroéconomique

Globalement la politique budgétaire pour 1999 est restrictive puisqu'elle combine une réduction d'impôts d'environ 12 milliards (on ne comptabilise pas ici la baisse du plafond du quotient familial qui est prise en compte dans la réduction des transferts vers les familles) et d'une diminution des dépenses de 16 milliards pour l'Etat et de 27 pour la Sécurité sociale. L'impact de l'ensemble de ces mesures est récessif de 0,2 à 0,3 point de PIB. Elles permettent toutefois une évolution positive de l'emploi du fait des dépenses actives et de la création de 100 000 emplois jeunes supplémentaires⁽⁴⁾. La cause principale du ralentissement de la croissance induite par la politique budgétaire réside dans la faible augmentation des dépenses de santé. Le seul budget de l'Etat est lui pratiquement neutre du point de vue conjoncturel.

Si la conjoncture européenne évolue en 1999 conformément à nos dernières prévisions, la politique budgétaire atteindra son objectif de réduction des déficits publics sans trop peser sur l'activité. Par contre, en cas de fort ralentissement de la demande intérieure, le gouvernement devra affronter une situation difficile. La demande intérieure dépend aujourd'hui fortement de la croissance et des créations d'emplois : les hausses de salaires individuels sont trop faibles pour soutenir la croissance de la consommation ; il est indispensable de maintenir un rythme de croissance du PIB au moins égal à 2,5 % pour que les créations d'emplois soient suffisamment fortes ; en dessous de ce seuil il existe un risque d'enclenchement d'une spirale récessionniste non maîtrisable. Une nouvelle récession en Europe, dans un monde en difficulté, ruinerait les espoirs de reprise de l'économie mondiale. Si l'économie européenne devait ralentir en 1999, ce serait de façon similaire dans tous les pays. Aussi, la qualité du *policy mix* prévu dans la zone Euro serait mise à l'épreuve. La meilleure solution serait que la politique budgétaire laisse jouer les stabilisateurs économiques tandis que la politique monétaire soutiendrait l'activité en baissant sensiblement les taux d'intérêt. La pire serait que dans un souci d'affirmer son indépendance, la Banque centrale européenne maintienne le niveau actuel des taux d'intérêt, ou même l'augmente, en arguant du gonflement automatique des déficits publics induit par le ralentissement de l'activité.

(4) On ne tient pas compte ici de l'impact sur l'emploi des mesures favorisant le passage aux 35 heures.