

**Rapport
sur l'évolution de l'économie nationale
et des finances publiques**

**Rapport
déposé par le Gouvernement
pour le débat d'orientation budgétaire**

présenté au nom de
M. Lionel JOSPIN,
Premier ministre

par M. Laurent FABIUS,
Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
et

par M^{me} Florence PARLY,
Secrétaire d'État au Budget

Mai 2001

Table des matières

Rapport pour le débat d'orientation budgétaire 3

Partie I

La politique économique : maintenir le cap 7

Une France forte pour affronter le ralentissement de l'économie mondiale

Pour une croissance partagée

Partie II

La stratégie des finances publiques : financer les priorités du présent et préparer l'avenir 18

Depuis 1997, une gestion dynamique au service de l'emploi et de la croissance

Une stratégie des finances publiques pour préparer l'avenir

Les comptes publics à horizon 2004 : vers l'équilibre

Partie III

Inscrire l'ensemble des acteurs publics dans cette stratégie 27

Des déséquilibres persistants entre les comptes des différentes administrations

Le compte de l'État en 2002 : maintenir le cap

Une amélioration des comptes sociaux grâce à des recettes dynamiques

Un excédent durable des collectivités locales

Annexes

I. La situation économique en France 35

II. Situation comparée des finances publiques de la zone euro 37

III. L'évolution des prélèvements obligatoires depuis 1997 41

IV. Les concours de l'État aux collectivités locales 45

V. L'évolution des dépenses de l'État 47

VI. Une nouvelle présentation du budget de l'État 55

Rapport pour le débat d'orientation budgétaire

La politique économique : maintenir le cap

Depuis près de quatre ans, le gouvernement mène une politique économique qui poursuit deux objectifs : une croissance forte et durable, une croissance partagée au service de l'emploi. La poursuite de cette politique doit permettre de consolider le rythme de croissance de l'économie française à un niveau proche de 3 % dans les années à venir, et de favoriser le développement de l'emploi.

En dépit de la flambée du prix du baril de pétrole, la croissance s'est élevée à 3,2% en 2000. Pour les années 2001 et 2002, le ralentissement de l'économie américaine et plus généralement de l'économie mondiale, pèsera sur le rythme de nos exportations, mais il pourrait faciliter la détente des conditions monétaires et financières. La demande intérieure française, soutenue par les créations d'emplois et les baisses d'impôts, devrait constituer encore le socle de croissance solide que l'on a connu depuis quelques années. Sa robustesse devrait permettre d'absorber ce nouveau choc extérieur sans que la croissance n'en souffre exagérément.

Le souci de l'efficacité de la dépense publique est l'un des piliers de cette stratégie de croissance forte, durable et solidaire. Cette approche sérieuse de la dépense a permis et doit permettre de concentrer encore l'effort budgétaire au service des priorités du gouvernement et de la majorité qui le soutient. Elle entraîne une amélioration des comptes publics, qui ménage des marges de manœuvre pour l'action publique future, et elle assure des conditions monétaires favorables à l'investisse-

ment. Elle autorise des baisses de prélèvements au bénéfice de l'emploi et de la consommation.

Le gouvernement affirme sa volonté d'inscrire dans cette ligne équilibrée sa politique budgétaire à venir. Il veut dépenser à bon escient pour le présent, améliorer les comptes pour préparer l'avenir et baisser les impôts.

Une France forte pour affronter le ralentissement de l'économie mondiale

Depuis juin 1997, le gouvernement s'est attaché à inscrire la France dans une stratégie de croissance forte et durable.

Il a d'abord eu la volonté de réveiller la croissance, jusqu'alors bridée par des chocs et des politiques économiques restrictives. En particulier, il a favorisé le redémarrage de la consommation. Au moment de la crise des pays émergents puis du choc pétrolier, il a été en mesure de préserver l'enchaînement vertueux reliant la confiance des ménages et des entrepreneurs, la vigueur de la demande intérieure et la force de la croissance. En dépit des chocs externes, la consommation et l'investissement sont restés vigoureux, la demande intérieure a continué d'augmenter, la croissance a été forte, sensiblement plus forte que chez nos grands partenaires européens.

Il a également eu le souci de prolonger l'expansion en augmentant le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie française. Il a travaillé et travaille encore, par une politique active en faveur de l'emploi et de la formation, à lutter contre l'ex-

clusion du marché du travail d'hommes et de femmes encore trop nombreux et à mieux mobiliser les ressources en travail de l'économie française. Il favorise la diffusion de l'innovation et des nouvelles technologies dans l'appareil économique français, source de gains de productivité durables. Il veille à améliorer, par des réformes de structures, l'efficacité des producteurs privés et publics de notre économie, ce qui renforce leur compétitivité et autorise, par

des prix plus bas, l'accès de tous aux produits et services les plus récents.

Cette politique économique, attentive à la fois au réglage conjoncturel et aux enjeux structurels de plus longue portée, a enclenché une dynamique de croissance qui devrait nous mettre relativement à l'abri, en tout cas mieux que nos partenaires européens, du mauvais temps pour l'activité mondiale qu'annonce le ralentissement américain.

Taux de croissance du PIB dans les pays du G7(en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	Cumul 1998-2002
Canada	3,3	4,5	4,7	2,3	2,4	17,2
États-Unis	4,4	4,2	5,0	1,5	2,5	17,6
France	3,5	3,0	3,2	2,9	3,0	15,6
Royaume Uni	2,6	2,3	3,0	2,6	2,8	13,3
Allemagne	2,1	1,6	3,0	1,9	2,6	11,2
Italie	1,8	1,6	2,9	2,0	2,5	10,8
Japon	- 1,1	0,8	1,7	0,6	1,5	3,5

Source : 1998-1999 : comptes nationaux ; 2000 à 2002 : CEN de mars 2001 pour la France, perspectives économiques du FMI de mai 2001 pour les autres pays.

Depuis 1997, la France connaît une croissance plus forte et plus régulière que ses voisins européens

Deux traits sont frappants dans la croissance française par rapport à ses partenaires du G7. Son niveau d'abord : avec les États-Unis et le Canada, la France se trouve dans le peloton de tête de la croissance au sein du G7. Elle croît sensiblement plus vite que ses grands partenaires au sein de la zone euro, l'Allemagne et l'Italie. Mais sa régularité aussi : de tous les pays sous revue dans ce tableau, la France est celui dont la croissance enregistre le moins d'à-coups sur la période. L'écart à la croissance moyenne sur ces cinq années (3,1%) n'a pas été en France supérieur à 0,4% pour une année donnée. La France partage cette caractéristique avec le Royaume-Uni, dont la croissance est à peine plus volatile. Chez les cinq autres grands pays, la croissance est nettement plus heurtée avec un écart à la moyenne deux à quatre fois supérieur.

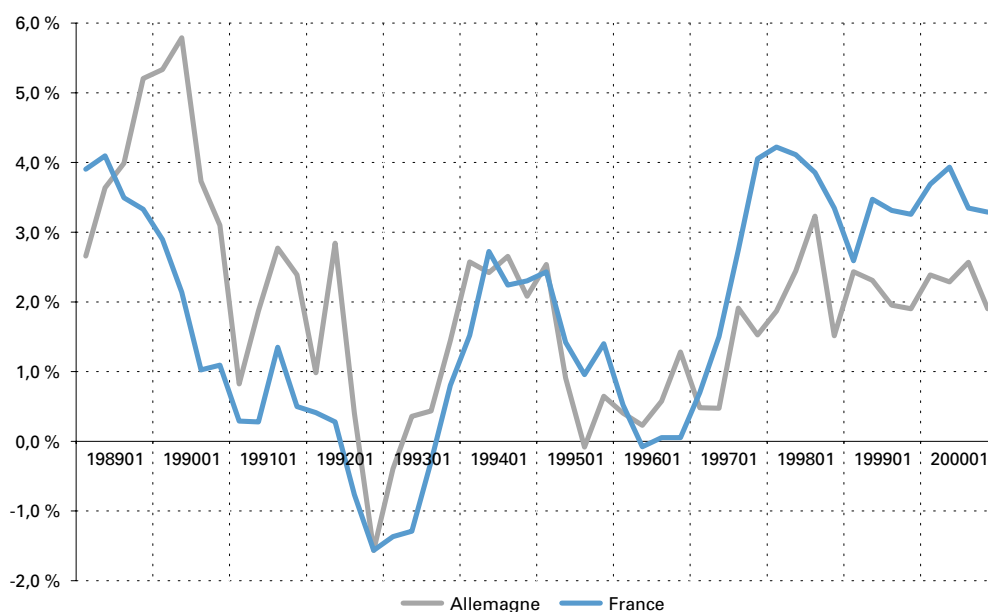
Ces heurts peuvent témoigner de déséquilibres internes, comme aux États-Unis où le ralentissement brutal de la croissance à la fin de l'année 2000 et au début de l'année 2001 coïncide avec celui de la demande intérieure et en particulier de l'investissement. Ils peuvent aussi refléter une sensibilité forte aux chocs externes. L'Allemagne et l'Italie voient leur croissance ralentir nettement en 1999 et accélérer fortement en 2000 à l'unisson du commerce mondial. Leur croissance économique épouse plus qu'en France les inflexions du cycle industriel mondial. Ils ont réagi fortement à la crise asiatique et des pays émergents de 1998, puis au redémarrage qui a suivi.

Deux facteurs permettent d'expliquer le chemin de la croissance française par rapport à l'Allemagne et l'Italie, alors que les trois pays connaissent à peu près les mêmes conditions de taux d'intérêt et de change depuis 1997. La demande intérieure

est plus dynamique en France qu'en Allemagne ou en Italie, parce qu'elle est portée par des créations d'emplois plus vigoureuses et un climat de confiance mieux orienté que chez ses voisins. Et la sensibilité au cycle économique mondial y est un peu moins forte, probablement parce que la France a mené plus résolument que

l'Allemagne et l'Italie la modernisation de son appareil de production dans les années 1980. Cette modernisation se traduit par une part des services dans la production plus forte en France qu'en Allemagne ou en Italie. Or les services sont plus riches en emploi et moins sensibles au cycle économique mondial que l'industrie.

Progression de la demande intérieure
(moyenne mobile centrée des variations trimestrielles en rythme annualisé)



Le potentiel de croissance à moyen terme de l'économie française doit continuer de s'accroître

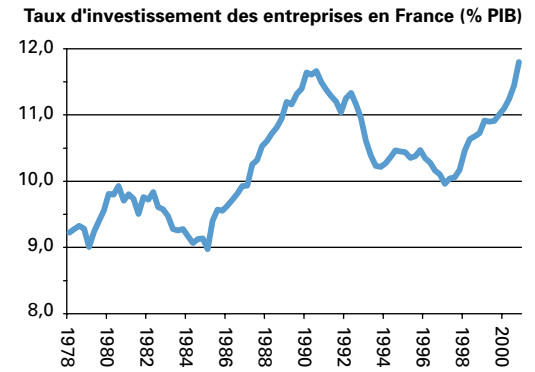
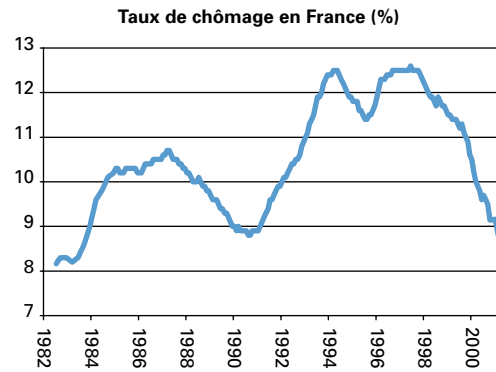
Plusieurs indicateurs suggèrent que l'action du gouvernement pour promouvoir le renforcement du potentiel de croissance de l'économie française a déjà porté des fruits, et invitent à poursuivre dans cette voie.

Le taux de chômage a retrouvé au mois de mars 2001 un niveau qu'il n'avait pas connu depuis 1983. Ainsi la crainte souvent exprimée d'une persistance du chômage accumulé au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire de l'exclusion quasi-définitive

de l'emploi d'une part grandissante de la population active, ne s'est pas matérialisée. La baisse du chômage depuis 1997 est plus ample, mais aussi plus rapide qu'à la fin des années 1980, alors que la croissance est un peu moins soutenue. Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il s'opère dans un contexte de forte progression de la population active. Depuis trois ans, celle-ci s'accroît de près de 200 000 personnes par an. Le taux d'emploi, qui mesure la mobilisation des ressources en main d'œuvre dans une économie est reparti nettement à la hausse depuis 1997 en France, alors qu'il s'effritait depuis 1980

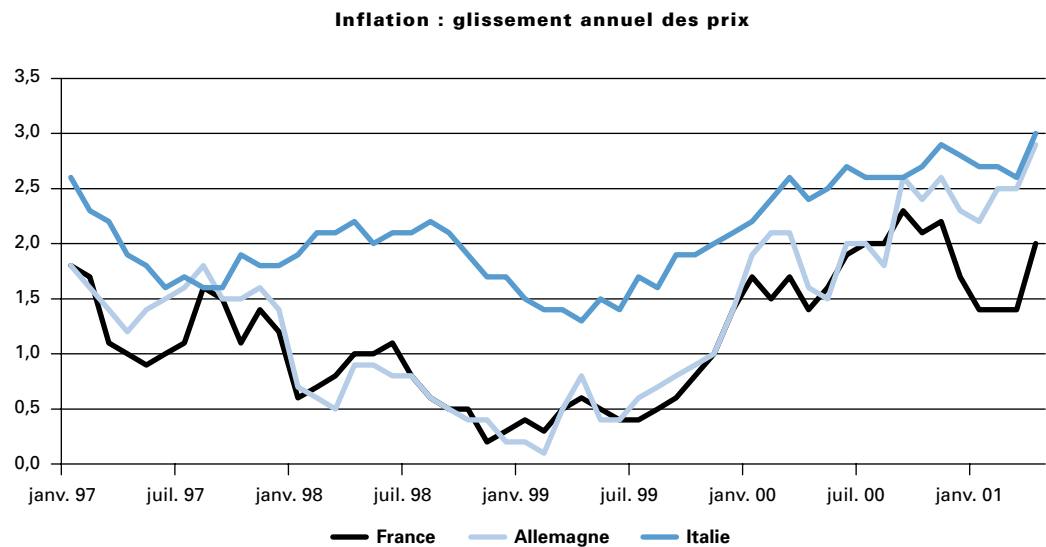
et n'avait connu qu'un rebond beaucoup plus faible à la fin des années 1980. Le taux d'investissement, qui rapporte l'investissement à la valeur ajoutée et mesure

ainsi la part de la richesse créée qu'une économie consacre à la création de richesse future atteint quant à lui un niveau qu'il n'avait jamais atteint depuis 1978.



La croissance des facteurs de production de l'économie française, le travail et le capital, a été plus vigoureuse à la fin des années 1990 qu'à la fin des années 1980. Elle s'est déroulée dans un contexte de modération des prix par rapport à nos par-

tenaires de la zone euro, alors que nous devons affronter les mêmes chocs externes qu'eux, la flambée des prix du pétrole à partir de l'été 1999 et la baisse de l'euro vis-à-vis du dollar.



Cette relative sagesse des prix français est un indice encourageant pour l'avenir. Elle suggère qu'il reste une marge significative de baisse du chômage et d'amélioration de l'emploi. Le taux de chômage au-dessous duquel se manifesteraient des tensions inflationnistes n'a pas été atteint.

Ainsi, notre potentiel d'offre a été stimulé par la politique active de l'emploi et le dynamisme de l'investissement. Notre croissance potentielle, limitée à 2 % au milieu des années 90, serait aujourd'hui supérieure à 2,5 %.

Le développement de l'innovation, l'introduction de nouvelles technologies et un nouveau recul du chômage structurel font qu'une croissance annuelle proche de 3 % et durablement non inflationniste est à notre portée. Trois facteurs peuvent contribuer en effet à une élévation supplémentaire du potentiel de croissance de l'économie française :

- La France continuera de bénéficier d'une croissance plus rapide de sa population en âge de travailler que celle de nombre de ses partenaires européens du fait des évolutions démographiques. Ce potentiel peut et doit être mobilisé plus largement par un nouveau recul du chômage, grâce à la poursuite d'une politique active de l'emploi. Cette mobilisation passe par une amélioration des conditions d'entrée sur le marché du travail des plus jeunes, la poursuite de l'intégration des femmes dans l'emploi, l'augmentation des taux d'activité des personnes les plus âgées, l'amélioration de la formation et de la lutte contre les exclusions sur le marché du travail.

- La capacité d'innovation se développe avec l'essor de la « nouvelle économie », nouveaux entrepreneurs, nouvelles technologies, nouveaux capitaux. En lien avec le développement des nouvelles technologies, le taux d'investissement est encore

appelé à augmenter dans les prochaines années. L'effort d'équipement doit être poursuivi.

- Le marché des biens et services devient plus efficient grâce aux réformes structurelles en cours. Tout en préservant un égal accès aux services publics, elles contribuent à une baisse des prix, source de pouvoir d'achat et de compétitivité.

L'impact du ralentissement américain sur l'économie française pourrait être relativement limité

À court terme, la conjoncture internationale peut faire naître des inquiétudes sur la pérennité de la croissance. L'économie américaine a fortement ralenti. Elle est passée d'un rythme de croissance annualisé de 5% au début de l'année 2000 à un rythme l'ordre de 1,5% en fin d'année et au début de 2001. Cet atterrissage était attendu, mais il a surpris par son ampleur et sa rapidité. Ce ralentissement sévère est directement lié à l'évolution de la demande intérieure.

L'investissement a freiné brutalement aux États-Unis. Il progressait d'environ 10% par an depuis 1996, il stagne depuis le milieu de l'année dernière. Trois facteurs se sont conjugués. Le resserrement monétaire opéré par la Réserve Fédérale en 1999 a pesé sur l'activité dans la construction et durci les conditions de crédit accordées aux entreprises par les banques et les marchés financiers. La correction violente entamée au printemps 2000 des cours de bourse des entreprises de haute technologie les a privées de leur principale source de financement. Enfin les anticipations de l'ensemble des industriels se sont brutalement repliées à l'été, retombant en quelques mois à un niveau inconnu depuis 1990.

L'affaiblissement de la confiance des ménages, l'augmentation spectaculaire des

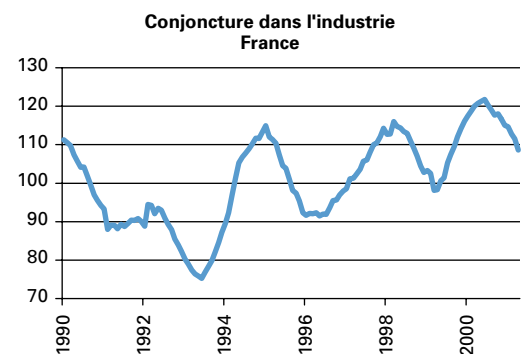
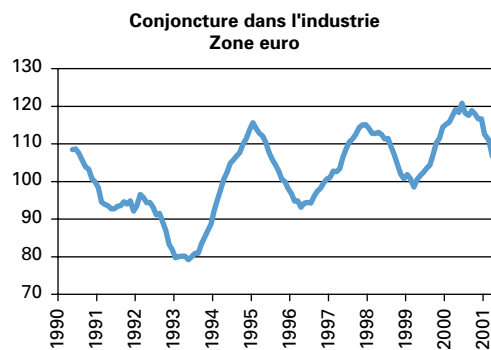
licenciements au printemps 2001, la remontée du taux de chômage en avril suggèrent que la consommation pourrait encore ralentir aux États-Unis.

Un retour immédiat de l'économie américaine sur les taux de croissance qu'elle a connus à la fin des années 1990 est incertain. La faiblesse de l'investissement et le ralentissement de la consommation devraient continuer de peser sur la croissance américaine tout au long de l'année,

en dépit de l'action rapide et de grande ampleur de la Réserve Fédérale en ce début d'année.

Les effets de contagion du ralentissement américain ont été rapides et de grande ampleur sur les anticipations des industriels du reste du monde ; les enquêtes de conjoncture dans l'industrie se sont orientées à la baisse en zone euro et en France dès l'été 2000.

Indicateurs synthétiques tirés des enquêtes mensuelles dans l'industrie



Le ralentissement américain devrait entraîner dans son sillage l'industrie européenne et pourrait affecter assez fortement le rythme de croissance de nos voisins, en particulier de l'Allemagne. L'économie française devra affronter non seulement l'atonie de la demande que nous adressent les Américains mais aussi celles des autres pays touchés à leur tour par ce ralentissement. Nos exportations verront leur rythme de croissance s'infléchir nettement, comme il a commencé à le faire au début de l'année 2001.

Mais la croissance devrait continuer d'être portée par une demande intérieure robuste, qu'il s'agisse de consommation des ménages ou de l'investissement.

L'affaiblissement de l'environnement international pourrait ne pas se traduire seulement par des effets défavorables. Elle pourrait conduire à une détente sur les prix de certaines matières premières et sur les conditions monétaires. Le pouvoir d'achat des ménages devrait rester soutenu par les créations d'emplois et par les baisses d'impôts. L'investissement pourrait ralentir, avec l'inflexion des anticipations des industriels, mais il pourrait également bénéficier de l'amélioration des conditions financières et d'un effet de rattrapage dans les nouvelles technologies. Au total, la France devrait échapper à un ralentissement brutal de sa croissance.

Pour une croissance partagée

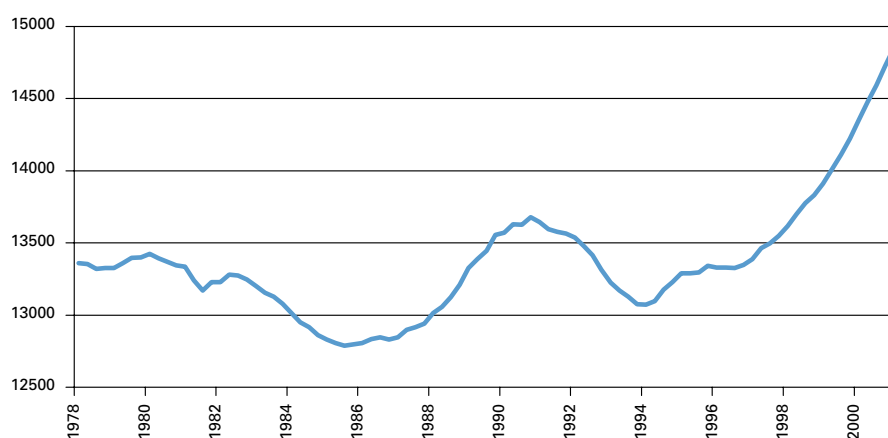
Poursuivre la marche vers le plein-emploi

Plus de 1,5 million d'emplois ont été créés depuis 1997 et le nombre de chômeurs s'est réduit de plus d'un million. En recul entre 1990 et 1994, et en faible croissance de 1994 à 1997, l'emploi dans les secteurs concurrentiels non agricoles a progressé vigoureusement entre 1997 et 2000, de 2,7 % chaque année. Cette dynamique de créations d'emplois a entraîné une baisse de près de quatre points du taux de chômage : il est passé de 12,6 % de la population active à 8,7 % entre la mi-97

et mars 2001. Ce dynamisme s'explique naturellement par la reprise économique mais aussi par les mesures de politique économique qui ont concouru à enrichir la croissance en emploi : allègements de charges sur les bas salaires, réduction négociée du temps de travail.

Cette politique économique pour l'emploi a favorisé l'emploi des salariés peu qualifiés et réduit leur exposition au chômage. Elle s'est traduite par une croissance de 14% du nombre d'ouvriers non qualifiés, presque deux fois supérieure à la croissance de l'emploi salarié concurrentiel non agricole (8%).

Emploi dans le secteur concurrentiel (milliers)



La baisse du chômage a par ailleurs bénéficié en premier lieu aux jeunes : entre mars 1997 et mars 2000, le taux de chômage des 15-25 ans a baissé de plus de 6 points, tandis que le chômage total reculait de 2,3 points sur la période. La reprise de l'emploi a également profité aux femmes et aux chômeurs de longue durée.

Au total, les fortes créations d'emplois au cours des années récentes ont bénéficié en priorité aux catégories de salariés tradi-

tionnellement exclues des bienfaits de la croissance.

Pour continuer d'avancer sur le chemin du plein emploi, la politique de l'emploi doit être poursuivie de manière ciblée. Les mesures doivent viser à alléger le coût du travail pour les salariés les moins qualifiés, à améliorer la formation et à lutter contre les exclusions, en particulier contre les trappes à inactivité.

Plan d'encouragement au retour à l'emploi

Quatre réformes s'inscrivent dans ce plan : la prime pour l'emploi (PPE), la réforme des allocations logement, celle de la taxe d'habitation et, enfin, la possibilité de cumul à 100% salaire-RMI pendant trois mois. Chacune de ces réformes poursuit un seul objectif : mieux rémunérer le travail, pour qu'il soit plus rémunérateur de prendre un emploi que de se tenir à l'écart du marché du travail.

La prime pour l'emploi aura pour effet d'augmenter sensiblement le revenu des actifs jusqu'à 1,4 SMIC, ou jusqu'à 2,1 SMIC pour les foyers de parents isolés ou les foyers dans lesquels seul un des deux conjoints travaille. En augmentant la rémunération du travail pour les salariés, les agriculteurs et tous les indépendants situés en bas de la distribution des revenus, la prime pour l'emploi encouragera à la reprise d'un emploi. S'il est difficile de quantifier précisément cet effet, ce sont probablement des dizaines de milliers de personnes qui participeront plus activement à la production. Dès 2001, près de 10 millions de personnes tireront parti de la prime pour l'emploi.

La réforme des allocations logements et des mécanismes de dégrèvements de la taxe d'habitation relève du même objectif : rendre l'emploi plus rémunérateur. Avant ces réformes, le bénéficiaire des minima sociaux perdait une grande partie de ses avantages lors de la prise d'un emploi. Cette situation était injuste socialement et économiquement absurde : elle pénalisait le travail et entravait le développement économique.

La réforme des allocations logement, grâce à l'alignement progressif de l'allocation versée aux actifs sur celle versée aux RMIstes, aura des effets concrets importants : le bénéficiaire du RMI qui prendra une activité à mi-temps percevra à terme une allocation logement supérieure de 400F par mois à celle qu'il aurait perçu avant la réforme, soit 4800F de plus par an. L'amélioration des allocations logement n'est pas cantonnée au voisinage immédiat du RMI : un couple avec deux enfants percevant 7500 F de salaire mensuel verra son allocation augmenter de 350F par mois.

La réforme des dégrèvements de la taxe d'habitation a des effets similaires : l'exonération de la taxe d'habitation bénéficiait trop exclusivement aux

« RMIstes ». Elle est lissée de façon à réduire cette trappe à inactivité. En étendant les remises, totales ou partielles, de taxe d'habitation à une population plus importante, la rénovation des mécanismes de dégrèvements de la taxe d'habitation permet la prise en charge totale par l'État de la taxe d'habitation d'un million de foyers et l'allègement de celle d'un million de foyers de plus, encourageant ainsi la participation à la société du travail.

Le cumul entre le RMI et un salaire vient en complément de ces mesures sociales et fiscales. Elargie par la loi contre les exclusions de 1998, cette possibilité de cumul à 100% pendant trois mois permet d'éviter que le titulaire des minima sociaux ne perde de l'argent en travaillant.

Il faudrait ajouter à ces réformes celle de la refonte du barème à l'entrée dans l'impôt sur le revenu (« la décote ») qui améliore les revenus disponibles après impôt lors de l'entrée sur le marché du travail.

Le dispositif financier résultant de cet ensemble de mesures en faveur du travail des plus démunis est sans précédent. A terme, ce seront 40 milliards de francs qui seront consacrés à favoriser le retour à l'emploi. Dans certains cas, par exemple celui d'un couple avec deux enfants à charge dont l'un des conjoints gagne le SMIC, le gain total de toutes ces mesures approchera 1000F par mois. Ce choix combine l'objectif de la justice sociale et celui du développement durable de l'économie. Depuis quatre ans les offres d'emplois proposées par les entreprises ont fortement progressé. Le train de mesures engagées assurera que ces offres seront satisfaites par des dizaines de milliers de personnes encouragées à participer au marché du travail. Les premiers résultats de cette orientation sont observables : à la fin de l'année dernière, le nombre de titulaires de RMI a retrouvé son niveau de juin 1997. Le nombre de chômeurs de longue durée recule rapidement (- 20% depuis un an). Organiser le retour à l'emploi des exclus est à la fois une nécessité de justice sociale et une condition essentielle du retour au plein emploi.

Assurer un partage équilibré des fruits de la croissance

La croissance retrouvée, la politique fiscale et la modération des prix favorisent la progression du pouvoir d'achat des salariés. Elles la favorisent d'abord pour ceux qui retrouvent un emploi, mais elles la favorisent aussi pour les salariés dans leur ensemble.

Si la modération du coût du travail est un élément essentiel de la baisse récente du chômage et de sa pérennité, elle ne

conduit pas à une stagnation du pouvoir d'achat des salaires. En lien avec la modération des prix, les gains de pouvoir d'achat du salaire moyen par tête dans le secteur concurrentiel sont en effet de l'ordre de 3/4 de point en 2000. Par ailleurs, les baisses des impôts indirects et directs décidées à l'automne 2000 sont venues renforcer cette évolution favorable. Elles permettent également de dégager du pouvoir d'achat pour les salariés.

Une analyse plus globale de la répartition des fruits de la croissance peut s'appuyer sur la notion de surplus distribuable. Chaque année la croissance du PIB a deux usages : le premier est la rémunération des nouveaux facteurs de production mis en œuvre – nouveaux salariés, nouveaux équipements. Le solde, le surplus distribuable, est disponible pour améliorer la rémunération du travail et du capital. L'ampleur de ce surplus disponible pour améliorer le pouvoir d'achat dépend de trois facteurs :

- Les gains de productivité de l'ensemble de l'économie. Depuis 1997, il représente en moyenne un peu moins de un point de PIB par an.
- L'évolution de la part prélevée par l'État à travers la fiscalité indirecte - un allègement de celle-ci accroît le surplus distribuable -.
- L'évolution du prélèvement ou de l'apport opéré par le reste du monde au travers de la variation des termes de l'échange. Une hausse du prix du pétrole diminue le surplus distribuable.

En 2000, la hausse du prix du pétrole a impliqué un prélèvement sur le surplus distribuable dégagé par l'économie française. À l'inverse, les baisses d'impôts indirects ont permis d'amortir une partie du prélèvement de l'extérieur et de préserver le pouvoir d'achat du travail en atténuant la

hausse des prix à la consommation. La rémunération du capital, pour sa part, s'est inscrite en légère diminution.

En 2001 et 2002, le repli du prix du baril, s'il se produisait, devrait permettre d'accroître le surplus distribuable, de l'ordre de 3/4 point de PIB pour chacune des deux années. Les ajustements de la fiscalité sur le pétrole en 2001 devraient aussi y contribuer. Parallèlement, les baisses de prélèvements décidées à l'automne 2000 pour 120 milliards de francs à l'horizon 2003, devraient se traduire par une amélioration du pouvoir d'achat des ménages et des entreprises.

La rémunération brute du travail augmenterait de 0,4 point de PIB en 2001 et de 0,9 point en 2002 (soit environ respectivement 40 et 90 milliards de francs). Grâce aux baisses d'impôts, la rémunération nette du travail progresserait d'environ un point de PIB par an. Le travail absorberait ainsi environ 80% du surplus effectivement distribuable. Pour sa part, la rémunération du capital s'améliorerait de manière beaucoup plus limitée (20% du surplus).

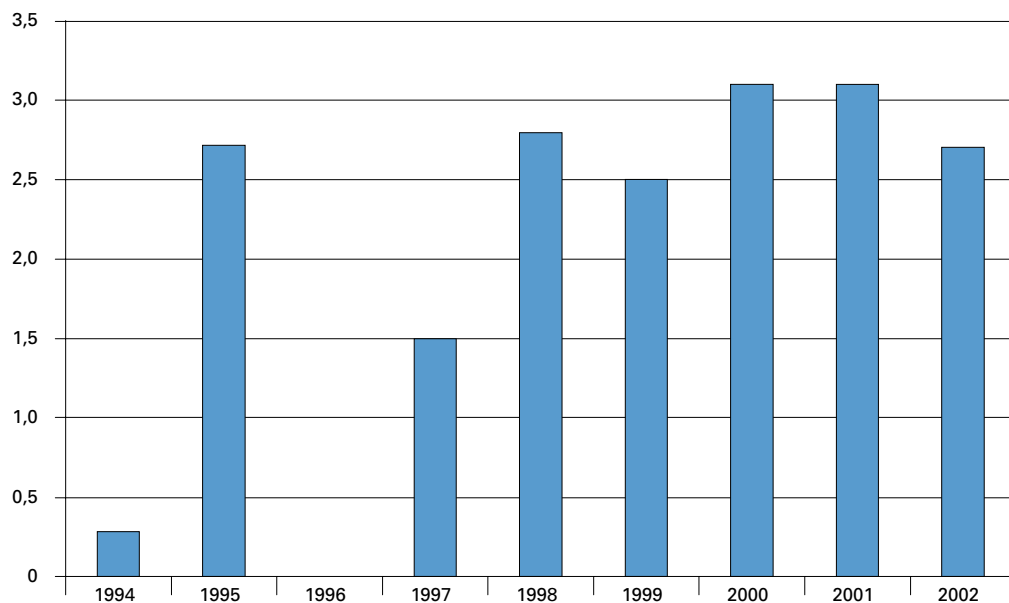
Elle serait encore affectée en 2001 par le dynamisme spontané de la fiscalité sur les bénéfices des entreprises.

Au total, comme en 2000, le partage des fruits de la croissance entre profits et salaires devrait être en 2001 et 2002 favorable aux salaires.

Les baisses d'impôt augmentent le pouvoir d'achat des ménages. Comme cette augmentation emprunte la voie fiscale, elle n'entraîne pas une dégradation de la rentabilité des investissements des entreprises à

long terme. Ces mesures s'inscrivent ainsi pleinement dans une stratégie de croissance, de retour au plein emploi et d'augmentation du potentiel de l'économie française.

Évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (moyenne annuelle en %)



La stratégie des finances publiques : financer les priorités du présent et préparer l'avenir

La stratégie des finances publiques vise à conforter une croissance durable, forte et partagée, à financer les priorités du présent et préparer l'avenir. Elle s'articule autour de quelques règles simples et stables, que le Gouvernement s'est attaché à respecter depuis 1997 et que le programme pluriannuel de finances publiques prolonge pour les années 2002-2004.

La clef de voûte de cette stratégie des finances publiques consiste en une gestion dynamique et une évolution maîtrisée des dépenses, avec la fixation d'objectifs de progression pluriannuels. Le cap de la politique des finances publiques est ainsi donné, avec lisibilité et transparence. Des objectifs pluriannuels permettent de dépasser les limites de l'exercice budgétaire annuel et de conduire les différents acteurs publics, notamment l'État et ses ministères, à concevoir leur action sur le moyen terme en définissant les actions nouvelles et les possibilités de redéploiement sur une période de trois ans. Cette démarche est essentielle pour que la sphère publique dépense mieux.

Depuis 1997, une gestion dynamique au service de l'emploi et de la croissance

La stratégie des finances publiques depuis le début de la législature

Depuis 1997, le gouvernement a rompu avec la pratique de son prédécesseur en

matière de finances publiques. A une amélioration des comptes obtenue à marches forcées par des augmentations d'impôts préjudiciables à la croissance, il a substitué une stratégie au service de l'action publique en faveur de la croissance. Il a adopté une gestion dynamique des dépenses combinant le souci constant de financer ses priorités, au premier chef la politique en faveur de la croissance et de l'emploi, et le respect d'un objectif d'évolution globale des dépenses fixé sur plusieurs années. Cet objectif a été calibré de façon à ménager des marges de manœuvre pour l'action publique future.

Cette stratégie a donné des résultats : les priorités de l'action gouvernementale ont été financées, des baisses d'impôt d'une ampleur sans précédent pour l'emploi et le pouvoir d'achat ont pu être mises en œuvre et des marges de manœuvre pour l'avenir ont été ménagées avec la réduction du déficit et de la dette.

Le financement des priorités : une gestion dynamique de la dépense

Depuis 1997, plus de 30 milliards de francs d'économies et de redéploiement sont réalisés chaque année, qui contribuent à financer les mesures nouvelles souhaitées par le Gouvernement. Ces mouvements cumulés dépassent 130 milliards de francs depuis 1997.

Économies et redéploiements sur le budget général

(en MdsF)	1998	1999	2000	2001	cumul 1998-2001
Économies et redéploiements	29	31	34	38	132

Au terme de cette gestion active de la dépense, près de 90 % de la progression du budget de l'État a pu être affectée aux secteurs prioritaires que sont l'éducation, l'emploi et la lutte contre les exclusions, la sécurité, la justice, la culture et la communication, ainsi que l'environnement. Les

budgets correspondant à ces sections prioritaires ont progressé de 14 % en valeur depuis 1997 contre 1,6 % pour les autres budgets. Le budget de l'éducation a ainsi augmenté de 47 milliards depuis 1997 ; celui de l'emploi et de la solidarité de 28 milliards.

Évolution des budgets prioritaires depuis 1997

	LFI (en MdsF)			Variation 1997-2001		en %
	1997	1998	1999	2000	2001	
Éducation	324,2	334,4	346,9	361,0	371,0	14,0 %
Emploi et lutte contre les exclusions	220,0	228,3	238,0	248,2	248,2	13,0 %
Intérieur	50,5	52,3	53,1	54,2	55,4	10,0 %
Justice	23,9	24,9	26,3	27,3	28,2	18,0 %
Culture et communication*	15,2	15,4	15,8	17,0	19,3	26,0 %
Environnement	1,9	1,9	2,2	2,4	2,7	43,0 %
Secteurs prioritaires (1)	635,8	657,2	682,3	710,0	724,8	14,0 %
Autres secteurs (2)	928,7	929,5	942,9	932,2	944,0	1,6 %
Budget général à structure constante 1998 (1+2)	1 564,5	1 586,7	1 625,2	1 642,2	1 668,7	6,7 %
<i>Part des priorités dans le budget général</i>	40,6 %	41,4 %	42,0 %	43,2 %	43,4 %	
<i>Variations de périmètre cumulées depuis 1998 (2)</i>	- 0,5	0,0	45,4	22,6	42,7	
Budget général à structure courante (3) = (1+2)	1 564,0	1 586,7	1 670,6	1 664,9	1 711,4	

* y/c compensation budgétaire des exonérations de redevance audiovisuelle.

Des baisses d'impôt pour l'emploi et le pouvoir d'achat d'une ampleur sans précédent

Les baisses d'impôts décidées par l'État entre 1997 et 2001 atteignent 160 milliards

de francs. Ces baisses portent à 60 % sur les grands impôts nationaux (TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés) et à 40 % sur la fiscalité locale (taxe professionnelle, droits de mutation à titre onéreux, taxe d'habitation, vignette).

Les objectifs des réformes fiscales menées depuis 1997

	Réduction des inégalités/distorsions	Soutien du pouvoir d'achat	Soutien de l'emploi	Soutien de l'investissement
T.V.A.	X	X	X	
Impôt sur le revenu	X	X		
Impôt sur les sociétés				X
Prime pour l'emploi	X	X	X	
Taxe professionnelle	X		X	
Taxe d'habitation	X	X	X	
Droits de mutation à titre onéreux	X		X	X
Vignette		X		

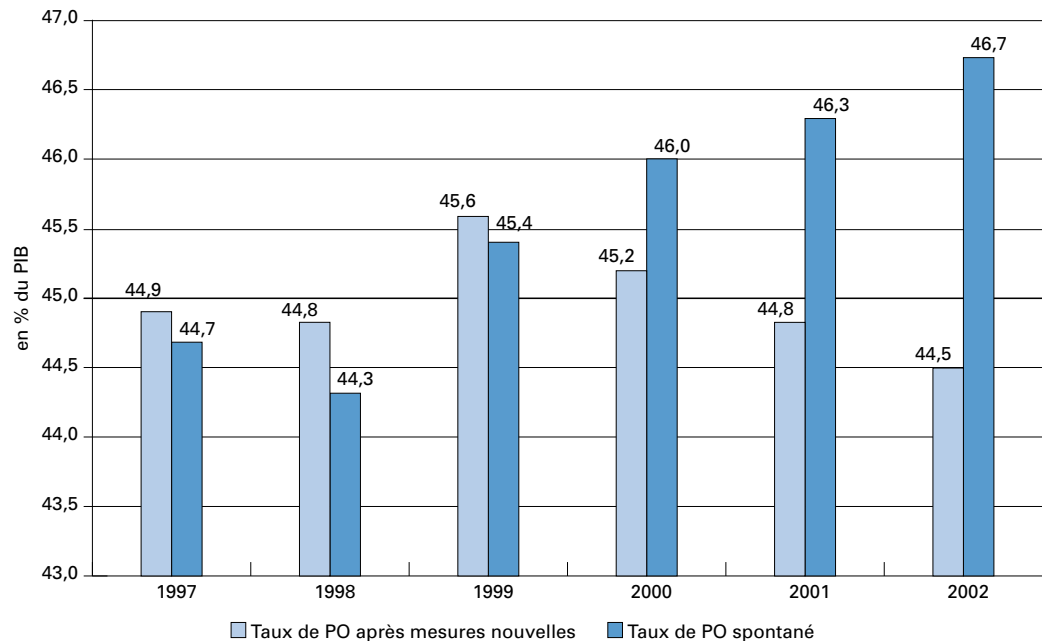
Ces baisses ont été compensées en 1999 par le dynamisme spontané des recettes fiscales et sociales, les premières soutenues par une élasticité à la

croissance très élevée, spécialement pour l'impôt sur les sociétés, et les secondes par la vigueur de la masse salariale.

Le taux de prélèvements obligatoires s'est cependant nettement infléchi en 2000 et sa diminution devrait se poursuivre en 2001 et 2002. Au total, les allègements

volontaristes de prélèvements obligatoires (impôts et prélèvements sociaux) pourraient représenter 2,2 points de PIB entre 1997 et 2002.

Évolution du taux de prélèvements obligatoires depuis 1997



Source : Commission économique de la Nation, mars 2001.

Des marges de manœuvre pour l'avenir : le déficit et la dette se réduisent

Le besoin de financement des administrations publiques s'est fortement réduit depuis le début de la législature, passant de - 3,5 % du PIB en 1997 à - 1 % (hors UMTS) prévu en 2001. L'objectif est pour

2002 une nouvelle réduction du déficit public qui devrait être ramené à - 0,6 % du PIB. Sur la durée de la législature le solde public s'améliorerait ainsi de 2,9 points hors soultte France Télécom, plus rapidement que dans l'ensemble de la zone euro.

Évolution du solde des administrations publiques en France et dans la zone euro

(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001*	2002*	amélioration du solde 1997-2002
France	- 3,5 *	- 2,7	- 1,6	- 1,3	- 1,0	- 0,6	2,9
Zone euro	- 2,6	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- 0,6	- 0,3	2,3

* France : Perspectives économiques 2001-2002 ; zone euro : programmes de stabilité 2002-2004.
1997 : hors soultte France Télécom.

Cette amélioration du solde effectif est imputable pour un peu moins de deux tiers au regain de croissance économique, à l'amélioration du solde conjoncturel, et pour un peu plus d'un tiers à des facteurs structurels, à la réduction du déficit

structurel. L'amélioration structurelle provient essentiellement de l'évolution des dépenses publiques dont le poids dans le PIB devrait passer de 55 % à 51,2 % entre 1997 et 2002.

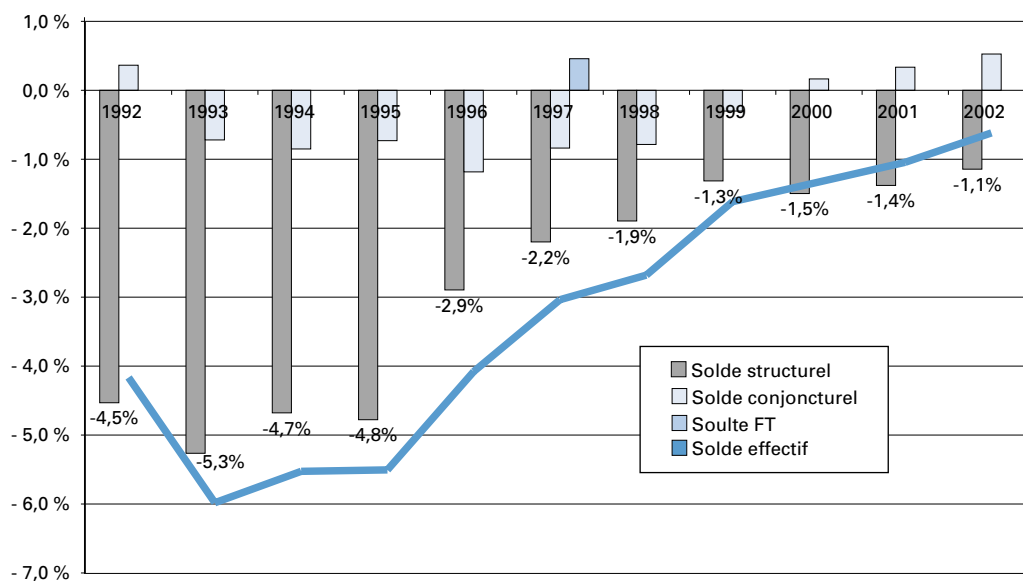
Le solde structurel des administrations publiques

La position de l'économie dans le cycle a un impact sur le solde des administrations publiques. Lorsque le niveau du PIB est inférieur à son niveau tendanciel ou potentiel, apparaissent un déficit de recettes fiscales et sociales et un surplus de dépenses publiques, celles liées à l'indemnisation du chômage notamment. Au contraire, lorsque le PIB effectif est supérieur à son niveau tendanciel ou potentiel, on enregistre un surplus de recettes fiscales et sociales et des dépenses plus faibles. La somme de ces variations de recettes et de dépenses représente l'impact de la conjoncture sur le déficit public. Cet impact est appelé solde conjoncturel. Il est nul en moyenne sur la durée d'un cycle économique, les périodes d'excédent conjoncturel étant compensées par des périodes de déficit conjoncturel.

Le solde corrigé des effets de la conjoncture, c'est à dire le solde effectif moins le solde conjoncturel, est appelé solde structurel. Il représente le niveau du solde de moyen terme auquel reviendraient spontanément les administrations publiques en l'absence de toute nouvelle mesure discrétionnaire, c'est à dire à pression fiscale inchangée et à progression des dépenses publiques calée sur la croissance potentielle.

Pour réduire durablement le besoin de financement des administrations publiques par rapport au PIB, il faut agir sur le solde structurel en augmentant les recettes de manière permanente par exemple par des hausses de prélèvements obligatoires, ou en faisant progresser les dépenses publiques moins vite que la croissance tendancielle ou potentielle de l'économie.

Solde structurel / conjoncturel des administrations publiques (hors UMTS)



Depuis 1999, le poids de la dette publique dans le PIB se réduit en France, de plus de un point de PIB par an en moyenne (- 4,8 points de PIB entre 1998 et 2002). Cette baisse tranche avec les vingt années précé-

dentes, au cours desquelles l'atonie de la croissance avait profondément fragilisé nos finances publiques et multiplié par trois la part de la dette publique dans le revenu national.

(en % de PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001*	2002*	variation 1997-2002
Dette publique	59,3	59,5	58,5	57,6	56,4	54,7	- 4,6

* Perspectives économiques 2001-2002.

Une stratégie des finances publiques pour préparer l'avenir

La stratégie de finances publiques mise en œuvre depuis 1997 sera poursuivie. Une gestion dynamique des dépenses est plus que jamais nécessaire pour financer les priorités de l'action publique, et en particulier tout ce qui permet d'améliorer l'emploi, qu'il s'agisse de dépenses effectives ou de baisses de prélèvement. Le choix d'un objectif d'évolution des dépenses et non de solde doit être réaffirmé avec force : il fait jouer aux finances publiques un rôle de régulateur de l'activité économique bénéfique à la croissance et à la collectivité. Le niveau de cet objectif d'évolution des dépenses publiques doit être fixé de façon à dégager de nouvelles marges de manœuvre pour l'action publique, et en particulier la mettre en mesure d'aider la société française à absorber le choc démographique à venir.

Les finances publiques jouent un rôle de régulateur pour l'économie

La référence à un objectif de dépenses publiques indépendant de la conjoncture, permet de mieux utiliser les finances publiques pour la régulation macroéconomique. Avec un objectif de dépenses, en effet, les administrations publiques jouent

un rôle régulateur de l'activité économique. Dans les phases de ralentissement de l'activité, la stabilité de l'évolution des dépenses combinée au ralentissement des recettes creuse temporairement le solde des administrations. Cette baisse du solde injecte du revenu dans l'économie et l'activité ralentit moins. Symétriquement, dans les phases d'accélération de l'activité, la stabilité de l'évolution des dépenses et la hausse de celle des recettes aboutit à une hausse du solde. Cette hausse des recettes modère l'évolution des revenus des agents privés et tempère l'accélération de l'activité. Avec un objectif de dépense indépendant de la conjoncture, les finances publiques lissent l'activité et réduisent les coûts des ajustements qu'impose le cycle. Ce réglage de la politique de finances publiques est favorable à la croissance.

Avec un objectif de solde, un ralentissement imprévu de l'activité conduirait à compenser la baisse des recettes par une restriction des dépenses ou une hausse des barèmes d'impôt. L'une ou l'autre entraînerait une ponction supplémentaire sur le revenu des agents privés. Cette ponction accentuerait le ralentissement de l'activité. De façon symétrique, en cas d'accélération de l'activité, une politique budgétaire calée sur le solde augmenterait les dépenses ou diminuerait les recettes. Elle injecterait du

revenu supplémentaire dans l'économie et la ferait accélérer encore plus vite, au risque de tensions inflationnistes. Une politique budgétaire attachée à tenir un objectif de solde contribuerait à la volatilité de l'activité.

Préparer l'avenir : réduire la dette pour amortir le choc démographique

Pour fixer à moyen terme l'évolution des dépenses publiques, la politique budgétaire de la France doit prendre en compte deux préoccupations complémentaires : d'une part, soutenir la croissance potentielle et renforcer l'efficacité de la dépense publique ; d'autre part, se préparer aux conséquences financières du vieillissement de la population. Ces préoccupations commandent une évolution modérée de dépenses. Cette modération est indispensable pour alléger le poids de la dette léguée aux générations futures et amortir dans de bonnes conditions le choc démographique.

L'objectif de dépenses doit être fixé de façon à ce que se poursuive le mouvement de réduction du poids de la dette publique. Le renforcement de la croissance et le souci d'améliorer l'efficacité de la dépense publique invitent en effet à réduire le poids de la dette publique. Le poids de l'endettement public dans le PIB a été multiplié par trois en l'espace de vingt ans, passant de 20 points de PIB en 1980 à près de 60 points de PIB en 2000. Plusieurs éléments donnent à penser que la très forte augmentation de l'endettement a eu des effets défavorables sur l'économie et les finances publiques.

Un poids élevé de la dette augmente le risque d'une spirale de l'endettement, où seule la dette peut nourrir la dette, situation qui pèse sur les taux d'intérêt et l'investissement. Une dérive de la dette partiellement auto-entretenu s'est ainsi mise

en place au cours des décennies 80 et 90. Le service de la dette a progressé très fortement au cours des vingt dernières années en raison de taux d'intérêt réels devenus très supérieurs à la croissance et de l'accumulation de déficits primaires. Le poids de la dette dans le PIB a triplé, un tiers de la hausse étant liée à l'effet boule-de-neige associé au taux d'intérêt plus élevé que la croissance et les deux tiers aux déficits primaires successifs. Une augmentation si rapide de la dette publique a un effet néfaste sur l'économie, en poussant à la hausse les taux d'intérêt et en contractant l'investissement.

Un niveau élevé des charges d'intérêt évince des dépenses socialement utiles et diminue l'efficacité de la dépense publique. Elle réduit la marge de manœuvre des autorités et la soumet aux fluctuations des marchés financiers. Cet effet d'éviction des dépenses primaires (hors dette) a été particulièrement fort dans les vingt dernières années puisque les charges de la dette représentaient moins de 5 % du budget de l'État en 1980 contre 14 % aujourd'hui.

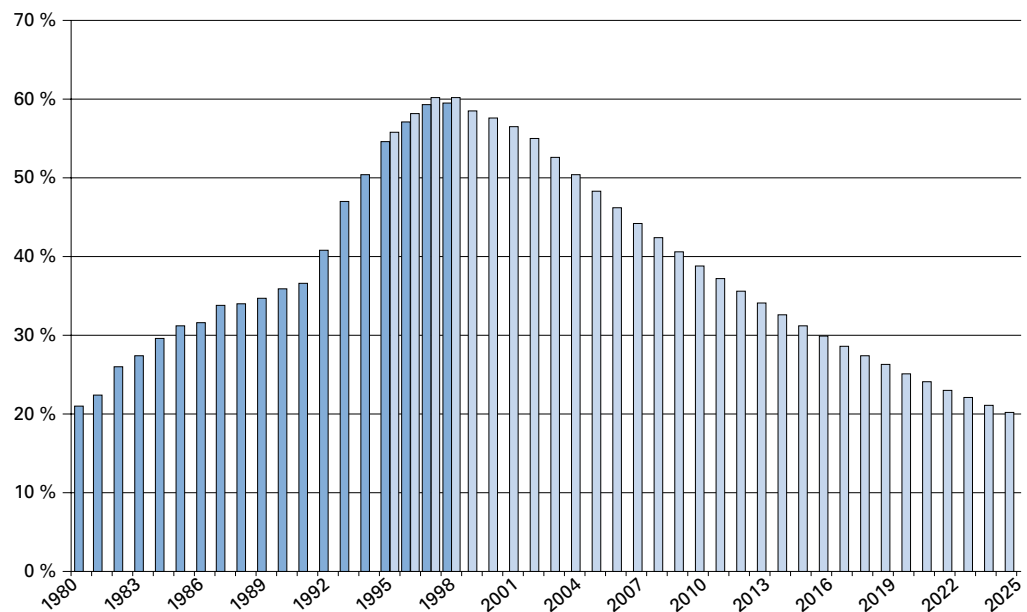
L'objectif de dépense doit également prendre en compte le choc démographique à venir. La perspective du vieillissement de la population devrait se traduire par une augmentation du poids des dépenses de pensions de l'ordre de 3 points de PIB d'ici à 2020. Cette progression sera particulièrement rapide à partir de 2005. Les conséquences financières de ce choc démographique dépendent de nombreuses variables : croissance de l'économie, écart entre l'âge de départ en retraite et l'espérance de vie, taux de cotisations et de pensions... Pour ne pas faire peser sur les générations les plus jeunes l'ensemble de cet ajustement et trouver les moyens d'assurer le financement des retraites sur le long terme, le gouvernement a souhaité

prendre de l'avance et décidé en 2000 de constituer un fonds de réserve des retraites qui devrait représenter environ 10 points de PIB (1.000 milliards de francs actuels) d'ici à 2020.

Pour dégager des marges de manœuvre pour l'action publique et se préparer au futur choc démographique, on peut estimer qu'il conviendrait d'effacer progressive-

ment le triplement du poids de la dette publique dans le PIB intervenu depuis 1980, et le ramener à 20 points de PIB à horizon 2020. Ce schéma suppose l'équilibre des finances publiques à partir de 2004. Le maintien ultérieur de cet équilibre résulte d'une progression identique des recettes et des dépenses.

Réduction du poids de la dette publique dans le PIB (en points de PIB)



Il serait en pure théorie envisageable d'augmenter les prélèvements pour réduire la dette publique. Mais le meilleur chemin à suivre est de maîtriser la progression des dépenses publiques en les faisant progresser transitoirement moins vite que la croissance. Deux raisons nourrissent cette conviction : une hausse des prélèvements obligatoires n'est pas souhaitable et une évolution modérée des dépenses est compatible avec une amélioration de la qualité du service public.

L'observation montre que le poids des prélèvements a atteint un niveau tel qu'il a rendu l'impôt moins légitime aux yeux d'un grand nombre de nos concitoyens. Lorsque la résistance au prélèvement se généralise dans la société, lorsque le consentement à payer s'effrite, c'est sans doute le signe que les désagréments de l'impôt paraissent désormais plus lourds que les bénéfices des dépenses qu'il sert à financer.

L'analyse économique confirme qu'un taux trop élevé de prélèvement peut entraîner des effets négatifs importants, en particulier sur le fonctionnement du marché du travail. C'est vrai pour le travail qualifié, le plus mobile, qu'une hausse des impôts peut inciter à s'expatrier, mais c'est vrai aussi pour des personnes moins qualifiées. Les entreprises hésitent à les embaucher si les prélèvements renchérissent exagérément le coût de leur travail, ou bien ils se voient privés du fruit de leur travail par une mauvaise articulation des prestations et des impôts et risquent de se décourager.

Les mesures d'allègements de la fiscalité mises en œuvre par le gouvernement tendent à atténuer ces effets négatifs des prélèvements sur l'emploi. Elles contribuent à stimuler à la fois l'offre et la demande de travail, à augmenter la capacité productive de notre pays, et à relever sa croissance potentielle.

Enfin, la pression fiscale exercée en France doit désormais s'apprécier également en fonction de la situation de ses partenaires de la zone euro. Dans le cadre de l'union monétaire, les différences de pression fiscale peuvent jouer un rôle plus important qu'auparavant dans les décisions d'implantation. La concurrence fiscale exercée par nos partenaires de la zone euro constitue désormais un enjeu important et incite à réduire comme eux les déficits publics plutôt par une maîtrise des dépenses que par des hausses d'impôts.

La France est particulièrement exposée aux effets de la concurrence fiscale : elle a l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de la zone euro, en partie parce qu'elle a privilégié, au milieu des années 90, un mode d'assainissement de ses comptes publics qui reposait sur la hausse des prélèvements obligatoires plus que sur la maîtrise des dépenses.

Par ailleurs, la maîtrise des dépenses est compatible avec une amélioration de la qualité du service public. La réforme de l'État doit permettre d'améliorer la qualité de service rendu aux usagers tout en adaptant les moyens mobilisés. Cette réforme doit reposer sur une meilleure organisation des services, la simplification des procédures administratives, le développement de l'informatique et des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cette démarche suppose de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, encore peu répandue dans l'administration, mais nécessaire pour le succès de la budgétisation par programmes envisagée dans le cadre de la réforme de l'ordonnance de 1959.

S'agissant des dépenses sociales, l'objectif d'évolution maîtrisée permet de préserver le contrat de solidarité qui fonde la sécurité sociale française. Le choc démographique des années 2005-2010 exercera de fortes tensions sur le financement des retraites et sur les finances publiques. La maîtrise des dépenses d'assurance maladie et des dépenses consacrées à la famille est nécessaire. La mise en place d'une régulation de l'offre de soins et le développement de la prévention devraient permettre de concilier maîtrise des dépenses d'assurance maladie et meilleure qualité des soins pour les Français. Comme le montre l'expérience de nos partenaires européens qui nous ont précédés dans cette démarche, notamment les pays scandinaves, cette décélération est compatible avec un progrès continu de la qualité du système de santé et avec une extension de la couverture maladie. Une meilleure efficacité exige cependant des réformes de structure et rend indispensable la mise en place de mécanismes de régulation efficaces tels que le respect d'une enveloppe globale de dépenses de médecine ambulatoire.

Notre politique budgétaire s'articule ainsi autour de deux principes :

- **Il faut se fixer un objectif d'évolution des dépenses indépendant de la conjoncture et non un objectif de solde.**

- **Cet objectif de dépenses doit être transitoirement inférieur à la croissance pour réduire la dette publique et se préparer au choc démographique.** C'est cette stratégie que le Gouvernement mène depuis 1997 et entend prolonger.

Les comptes publics à l'horizon 2004 : vers l'équilibre

Un objectif de dépenses

Le programme pluriannuel retient un objectif de progression des dépenses publiques de 4,5 % en volume entre 2002 et 2004, soit une hausse de 1,5 % par an.

Des baisses d'impôt pour l'emploi et la croissance

Les baisses d'impôts prévues pour l'État sur la période 2002-2004 correspondent au plan pluriannuel. Du côté des administrations sociales, les allègements de charges

pris en compte sont ceux résultant de la nouvelle convention UNEDIC et de la montée en charge des mesures d'allègement de cotisations sociales liées à la réduction du temps de travail. Au total le taux de prélèvements obligatoires diminuerait de 0,9 point de PIB entre 2001 et 2004 et retrouverait son niveau de 1995.

Équilibre des comptes en 2004 et réduction du poids de la dette

Sous hypothèse d'une croissance de 3 % sur les années 2002-2004, le programme pluriannuel vise un équilibre des finances publiques en 2004 (+ 0,2 % du PIB), équilibre qui n'a pas été atteint depuis 1980. Le chemin vers cet équilibre peut comptablement être décrit ainsi :

La dette publique devrait poursuivre la décrue en points de PIB amorcée en 1999 pour atteindre 52,3 % du PIB en 2004 (y compris UMTS), soit - 7,3 points de PIB par rapport à son sommet historique de 1998 et - 4,5 points par rapport à 2001. La décrue du poids de l'endettement public est un effort de long terme qui doit être poursuivi dans un souci de solidarité avec les générations futures.

(en points de PIB)	Variation 2001-2004 *
Modération des dépenses publiques	- 2,3
=	=
Réduction des recettes publiques	- 1,1
dont PO	- 0,9
dont non PO	- 0,2
+	+
Réduction du déficit public	- 1,2

* Programme pluriannuel - scénario à 3 %.

Inscrire l'ensemble des acteurs publics dans cette stratégie

Des déséquilibres persistants entre les comptes des différentes administrations

La situation de départ des différentes catégories d'administrations était relativement contrastée

En 1997 les administrations publiques locales (APUL) se trouvaient déjà en situa-

tion excédentaire tandis que les administrations sociales (ASSO) et, surtout, l'État, étaient déficitaires de respectivement - 0,4 % et - 3,6 % du PIB.

L'État reste aujourd'hui en situation déficitaire, les administrations sociales ayant retrouvé une capacité de financement depuis 1999 en raison du dynamisme du marché de l'emploi.

(en % du PIB)

	1997*	1998	1999	2000	variation 1997-2000
Solde État	- 3,6	- 3,0	- 2,5	- 2,4	1,2
Solde ODAC	0,2	0,1	0,2	0,2	0
Solde ASSO	- 0,4	- 0,1	0,3	0,6	0,9
Solde APUL	0,2	0,3	0,4	0,3	0,1
Solde des APU	- 3,5	- 2,7	- 1,6	- 1,3	2,2

* Hors soult France Télécom.

** Perspectives économiques 2001-2002.

Les dépenses de l'État ont été relativement modérées depuis 1997

L'État a connu une évolution modérée de ses dépenses, avec une progression réelle des dépenses du budget général à structure constante de 1,3% entre 1997 et 2001 .

Les dépenses des collectivités locales ont cru à un rythme soutenu depuis 1998, sans pour autant remettre en cause leur aisance financière globale. Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont également vivement progressé depuis 1997, tirées notamment par les dépenses d'assurance maladie.

Le compte de l'État en 2002 : maintenir le cap

Une gestion active et un objectif de dépenses pour 2002

Le budget 2002 devra être un budget de mouvement et de redéploiements. Compte tenu des évolutions probables des charges de la dette et des dépenses de fonction publique, le montant des mesures nouvelles devrait être sensiblement égal à celui des redéploiements réalisés. Le cadrage retenu pour 2002, qui n'est synonyme ni de relâchement ni d'immobilisme budgétaire, invite à analyser la pertinence de la

dépense publique et à procéder à des redéploiements internes, comme c'est le cas depuis 1997.

La progression en volume des dépenses de l'État telle qu'elle résulte des cadrages retenus dans les projets de loi de finances successifs de 1998 à 2001 est de 1,3 % soit une hausse moyenne de 0,33 % par an, cohérente avec la norme de 1 % sur trois ans fixée dans le programme pluriannuel. Le cadrage de 0,5 % en volume

retenu pour le projet de loi de finances 2002 s'inscrit également en cohérence avec l'objectif de progression pluriannuelle des dépenses et prolonge l'orientation retenue depuis 1997. Le premier programme 2000-2002 prévoyait un objectif de 1 % en volume sur trois ans qui a été respecté, la progression effective résultant des cadrages des projets de loi de finances successifs étant de 0,8 % : 0 % en 2000, 0,3 % en 2001 et 0,5 % en 2002.

Évolution des dépenses

(données PLF en MdsF)

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Hypothèse d'inflation</i>	1,4 %	1,3 %	0,9 %	1,2 %	1,2 %
<i>Évolution des dépenses en volume</i>	0 %	1,0 %	0,0 %	0,3 %	0,5 %
Progression du budget général	22,2	34,9	15,0	25,0	29,1
Progression du BG hors dette et fonction publique	- 0,3	14,0	- 0,6	3,7	

Deux axes de réformes devront être suivis dès 2002 afin de dégager les marges de redéploiement permettant de financer les priorités budgétaires : l'éducation nationale, la justice, la sécurité de proximité et l'environnement.

La croissance invite à redimensionner les dispositifs d'intervention contracycliques : la réduction spontanée de certains dispositifs sensibles à la décade du chômage devra contribuer au financement des priorités définies dans la lettre de cadrage pour 2002. Les dispositifs traditionnels de traitement du chômage doivent laisser place, dans un contexte de marche vers le plein-emploi, à un effort recentré sur les publics les plus fragiles exclus du marché du travail.

L'efficacité de la fonction publique doit être progressivement améliorée en exploitant les gains d'efficacité liés à l'évolution des modes d'intervention de l'État, aux

réorganisations possibles de ses services, à la simplification indispensable de ses procédures. Ces réformes attendues par nos concitoyens sont légitimes. Elles doivent être guidées par le souci de placer l'utilisateur au cœur du système administratif. Cette démarche est déjà à l'œuvre avec succès dans les préfectures, au sein des services fiscaux du ministère des finances et dans les postes d'expansion économiques à l'étranger. En outre, le contexte est propice à un ajustement des effectifs de la fonction publique du fait des nombreux départs en retraite attendus dans les dix années à venir.

Des baisses d'impôt en 2002

Les baisses d'impôts devront se poursuivre en 2002 conformément au plan pluriannuel 2001-2003, avec près de 38 milliards de francs de mesures fiscales. La réduction du barème de l'impôt sur le revenu se

poursuivra pour la troisième année consécutive ; la deuxième étape de la suppression de la surtaxe Juppé sur les bénéfices des entreprises et de la mise en œuvre du taux réduit sur une fraction du bénéfice des petites entreprises sera franchie en 2002. Il est proposé que la prime pour l'emploi soit doublée. Par ailleurs, la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle disparaîtra complètement en 2003.

Réduction du déficit et baisse de la dette

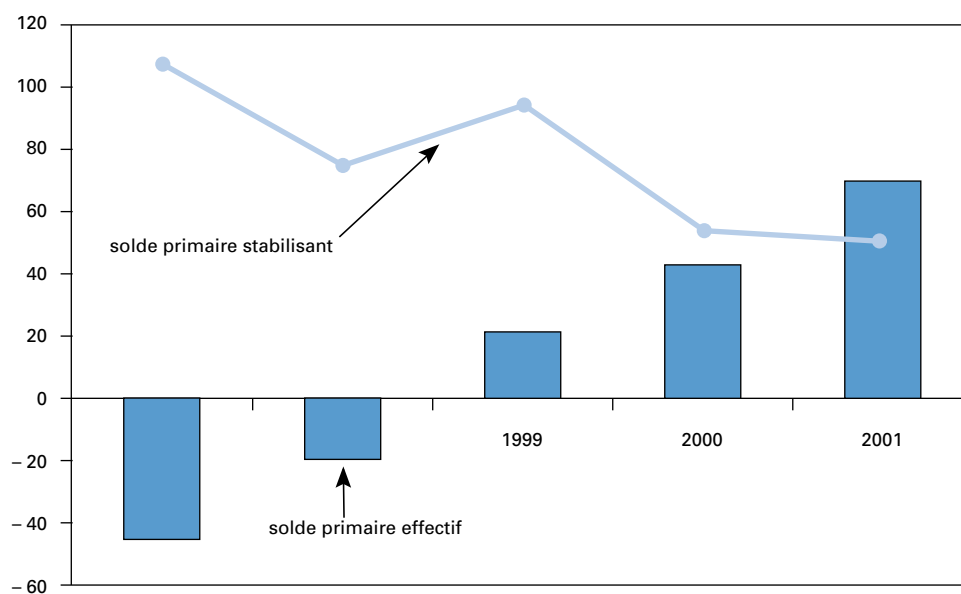
Le solde budgétaire s'est amélioré de presque 100 milliards de francs entre 1997 et 2001 de LFI à LFI, soit 25 milliards de francs par an en moyenne. Le programme pluriannuel prévoit une poursuite de la réduction du déficit budgétaire sur un rythme qui pourrait être voisin de 20 milliards de francs par an entre 2001 et 2004.

(en MdsF)

(en MdsF)	1997	1998	1999	2000	2001(e)	amélioration annuelle moyenne sur 1997-2001
Solde LFI	- 285	- 258	- 237	- 215	- 187	25
Solde exécuté	- 268	- 248	- 206	- 191		26

Sous l'effet de ce mouvement, le solde primaire (hors charges de la dette) qui était déficitaire depuis 1975 est redevenu excédentaire en 1999. Il devrait même dépasser en 2001 le niveau qui permet de stabiliser

le poids de la dette de l'État dans le PIB (dit solde primaire stabilisant). Pour la première fois depuis plus de 20 ans le poids de la dette de l'État dans le PIB diminuera.



Si la conjoncture reste positive, le déficit budgétaire devrait pouvoir être réduit en 2002 par rapport à la LFI 2001. L'ampleur de la réduction sera déterminée en partie par la croissance économique.

Le compte des administrations sociales : une amélioration grâce à des recettes dynamiques

La croissance retrouvée et le dynamisme de l'emploi se sont traduits par une amélioration des comptes sociaux depuis 1997

Les comptes des administrations sociales se sont fortement améliorés depuis 1997. Encore en déficit de 35 milliards de francs en 1996, ils sont revenus à l'équilibre en 1999 et devraient dégager un excédent de 0,5 point de PIB en 2001 d'après la commission économique de la Nation. Ce redressement est largement dû au retour de la croissance et à l'amélioration du marché de l'emploi que la politique économique du gouvernement, en particulier la réduction du temps de travail, a favorisée :

- Les cotisations, assises sur une masse salariale privée très dynamique (+ 5 % en 2000 et + 4,9 % en 2001), progressent vivement ;

- Parallèlement, les prestations sous condition de ressources ralentissent leur progression et les dépenses d'indemnisation des régimes d'assurance chômage se réduisent.

La dynamique des dépenses maladie et la nouvelle convention UNEDIC 2001-2003 atténue toutefois le redressement du compte des administrations sociales, dont les dépenses devraient progresser deux fois plus vite que celles de l'État sur la période 1997-2002. L'amélioration du solde des administrations sociales entre 1997 et 2002

devrait être ainsi deux fois moins élevée que celle du solde de l'État (+ 0,9 point de PIB contre + 2 pour l'État).

Une maîtrise des dépenses sociales est nécessaire

Un effort est nécessaire pour préparer le choc démographique. Cet effort doit passer autant que possible par une maîtrise des dépenses sociales pour ne pas alourdir le poids des prélèvements sociaux.

Les réformes structurelles menées dans le secteur de la maladie doivent permettre de contenir la croissance des dépenses maladie à un niveau sensiblement inférieur à celui du PIB. Ces dernières années, les dépenses maladie ont suivi l'évolution dynamique de la consommation des ménages, elle-même tirée par la croissance. Le programme pluriannuel 2002-2004 prévoit un écart de progression entre les dépenses maladie et le PIB de 1,2 % par an, et les expériences étrangères montrent que seules des réformes structurelles - en particulier sur l'offre de soins - permettent d'atteindre de tels objectifs.

Un excédent durable global des collectivités locales

Engagé au début des années 1990, le redressement progressif des finances locales permet aux administrations locales de dégager régulièrement des excédents depuis 1996. Leur capacité de financement a atteint 0,4 point de PIB en 1999, le léger repli enregistré l'année suivante (0,3 point de PIB) étant dû au pic de dépenses traditionnellement enregistré à l'approche des élections municipales. L'aisance financière globale dont jouissent les administrations locales et souvent la qualité de leur gestion leur ont permis de mener à bien une politique de désendettement et d'allègement de la pression fiscale.

Dans le même temps, les collectivités locales et leurs groupements ont réussi à conserver un rythme soutenu de progression de leurs dépenses. Les charges courantes, et principalement la masse salariale sous l'impulsion du dispositif emplois jeunes, continuent de croître de manière régulière. L'investissement local, dont le profil plus heurté dépend largement du cycle électoral, ne devrait pas connaître de recul en volume en 2001 et 2002, après deux années de forte croissance. Entre 1999 et 2002, le volume des dépenses des administrations locales devrait progresser de 2,4% par an en moyenne (dont 2,5 % au titre des seules dépenses courantes), contre 0,4% pour les dépenses de l'État.

Sur la période considérée, les concours de l'État, qui représentent 30% des ressources locales, ont contribué à la bonne santé financière du secteur public local. L'évolution de ces concours est en majeure partie régie par le contrat de solidarité et de croissance. La progression de cette enveloppe (+1,5% en 2000, +2,3% en

2001), dans un contexte économique favorable, est sensiblement plus rapide que celle de l'ensemble des dépenses de l'État.

Toutefois, les conclusions de la commission Mauroy ont clairement souligné que le système actuel de dotations ne permet plus de traiter de façon satisfaisante l'indispensable péréquation entre les collectivités locales.

La refonte des relations financières entre l'État et les administrations locales passe par une modernisation des outils existants, dans le respect non seulement de l'autonomie financière des collectivités, mais également des engagements pluriannuels de l'État en matière de dépense. Elle doit s'accompagner d'une amélioration qualitative des concours financiers, en recherchant particulièrement une meilleure péréquation des ressources allouées aux administrations locales. C'est par la résorption des disparités de richesses entre les collectivités que celles-ci seront à même d'assumer pleinement leur responsabilité financière, dans le cadre de compétences clarifiées.

Annexes

Annexe I

La situation économique en France

En dépit de la flambée des prix du pétrole, la croissance est restée soutenue en France en 2000, témoignant une nouvelle fois de la capacité de résistance de l'économie française aux chocs externes.

Le ralentissement américain est à l'origine d'incertitudes sur la croissance française en 2001 et 2002. Il constitue un choc de grande ampleur qui affecte le commerce mondial et l'activité de nos grands partenaires de la zone euro. La demande que nous adresse l'extérieur devrait s'infléchir. Le ralentissement américain pèse également sur les anticipations des entrepreneurs en France et devrait faire ralentir la demande des entreprises. Toutefois la demande des ménages devrait rester robuste et contrebattre l'impact du choc externe sur l'activité.

Une croissance toujours vigoureuse en 2000

La croissance a été légèrement plus vigoureuse en moyenne annuelle en 2000 (3,2 %) qu'en 1999 (3 %). Cette moyenne recouvre deux inflexions observées en cours d'année. La croissance française s'est installée en début d'année sur un rythme d'environ 2,5 % après plus de 4 % au second semestre 1999, avant de rebondir à 3 % au second semestre 2000. La première inflexion est surtout venue du renchérissement des produits pétroliers qui a affecté le pouvoir d'achat des ménages et les a incités à épargner davantage. La consommation privée a progressé de 2,5 %. Dans

le même temps, les importations ont été plus vigoureuses que ne le justifiait l'évolution de la demande et de l'euro. Les exportateurs étrangers semblent avoir très fortement comprimé leurs marges pour préserver leurs positions sur notre marché intérieur. En outre, la diffusion des nouvelles technologies de la communication et de l'information a sans doute, au-delà des tensions sur l'offre, alimenté un nouveau courant d'importations.

Si l'investissement en logement a nettement ralenti au second semestre, l'investissement des entreprises est resté très dynamique pour la troisième année consécutive. Ce dynamisme tient à celui de la croissance des débouchés mais aussi à la poursuite d'un effort d'équipement dans les nouvelles technologies.

Le ralentissement américain devrait peser sur la croissance française en 2001 et 2002, mais son impact pourrait être relativement limité

Les exportations devraient subir le ralentissement du commerce mondial entraîné par le coup de frein brutal qu'a connu l'activité aux Etats-Unis à la fin de l'année 2000, et la diffusion rapide de ce choc chez nos grands partenaires de la zone euro. Avec des anticipations désormais nettement moins favorables, le comportement des entreprises en matière de stock devrait peser sur l'activité et l'investissement des entreprises pourrait ralentir. Il continuerait

cependant de progresser, la montée en charge des nouvelles technologies exerçant sur les dépenses d'équipement un effet de stimulation. Au total, la demande de l'extérieur devrait nettement s'infléchir et la demande des entreprises ralentirait.

Mais la demande des ménages devrait rester robuste. En effet leur pouvoir d'achat progresserait nettement. Certes l'emploi serait moins dynamique avec des flux de passage aux 35 heures moins importants et des anticipations d'activité moins bien orientées. Les revenus financiers devraient être moins importants. Mais la diminution rapide du chômage ces trois dernières années et l'apparition de difficultés de recrutement devraient provoquer une légère accélération des salaires réels. Cette accélération des salaires et les baisses d'impôt compenseraient les facteurs de ralentissement.

Sauf inflexion importante de la confiance des ménages, leur taux d'épargne ne devrait pas connaître d'évolution significative. Dans ces conditions, la consommation des ménages resterait soutenue.

L'investissement des ménages, devrait se stabiliser après avoir atteint un niveau élevé. Les différents facteurs qui avaient soutenu sa progression sur la période récente voient leur impact s'estomper : la réduction de la T.V.A. sur les travaux d'entretien et la baisse des droits de mutation ont déjà exercé leurs effets stimulants de

court terme, et une grande partie des dépenses liées à la tempête de décembre 1999 ont été effectuées.

L'inflation resterait sous contrôle

La hausse du prix du pétrole s'est traduite par un surcroît d'inflation en 2000, mais les pressions inflationnistes sous-jacentes sont restées limitées : la modération salariale qui a accompagné la mise en place des 35 heures et les efforts de marge des entreprises françaises et des exportateurs étrangers sur notre marché intérieur y ont contribué. La diminution du chômage et l'apparition de difficultés de recrutement font attendre une légère accélération des salaires par tête.

L'inflation sous-jacente poursuivrait donc sa remontée pour atteindre 1,7 % en fin d'année avant de se replier en 2002 grâce à une détente sur les capacités de production et au retournement des effets de diffusion liés à la hausse passée des prix pétroliers. L'accroissement de la concurrence dans les industries de réseaux, en particulier dans les télécommunications contribuerait elle aussi à limiter les poussées inflationnistes.

De plus la légère détente observée depuis décembre dernier sur les marchés pétroliers pourrait reprendre après les tensions de ce printemps et modérer la hausse effective des prix à la consommation.

Annexe II

Situation comparée des finances publiques dans la zone euro

Les pays de la zone euro devraient continuer de réduire leurs déficits publics entre 2000 et 2002

Depuis quelques années, les pays de la zone euro ont réduit leurs déficits publics. Ainsi, entre 1996 et 2000, le déficit public

de la zone euro est passé de 4,6 points de PIB à un peu moins de 1 point de PIB. Les dernières projections proposées dans les programmes de stabilité nationaux indiquent que ces déficits devraient continuer à se réduire sur la période 2000-2002.

Déficit de la zone euro

(en % du PIB)

	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*	2001**	2002**
Besoin de financement des administrations publiques	- 4,6	- 2,6	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- 0,6	- 0,3

Hors recettes UMTS
* Notifications du 1^{er} mars 2001.
** Programmes de stabilité nationaux.

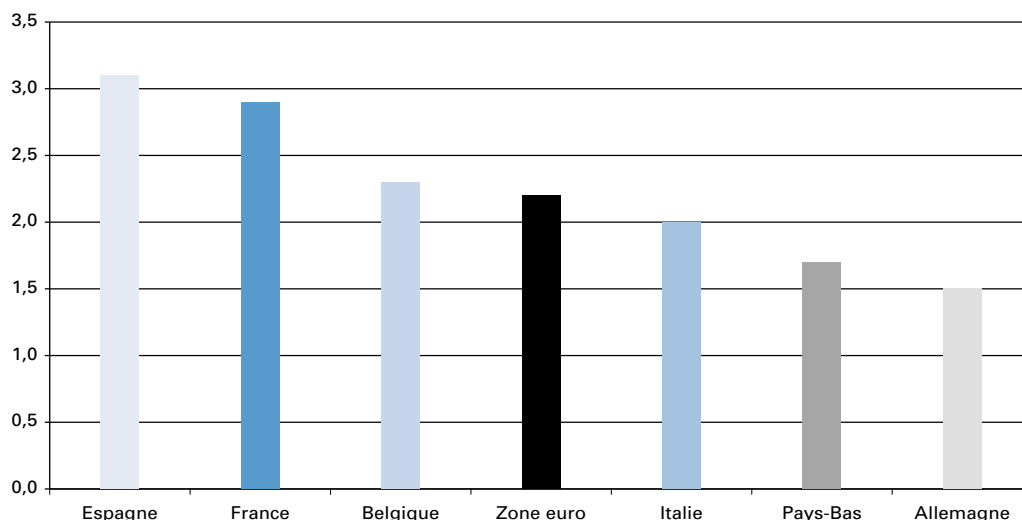
La réduction du déficit public de la zone euro devrait cependant être moins importante entre 2000 et 2002 qu'au cours des années précédentes. Sur cette période, le déficit public ne diminuerait que de 0,5 point de PIB alors qu'il s'était réduit de 1,3 point de PIB entre 1998 et 2000. D'une part certains pays qui enregistrent de forts excédents, comme la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas, prévoient de les réduire. D'autre part, les réformes fiscales mises en œuvre dans la plupart des pays de la zone euro modèrent le rythme d'amélioration du

solde public. En Allemagne, l'ampleur des mesures fiscales annoncées devrait même conduire à une dégradation du déficit public de 0,5 point de PIB en 2001.

En matière de déficit public, la France occupait, en 1997, l'avant-dernière position dans la zone euro devant la Grèce. Mais son déficit se réduit depuis plus vite que celui du reste de la zone : celui-ci diminuerait de 2,9 points de PIB de 1997 à 2002 (hors soultte France Télécom), tandis que pour la zone euro, et sur la même période, il se réduirait de seulement 2,3 points de PIB.

Amélioration du solde public entre 1997 et 2002

(en points de PIB)



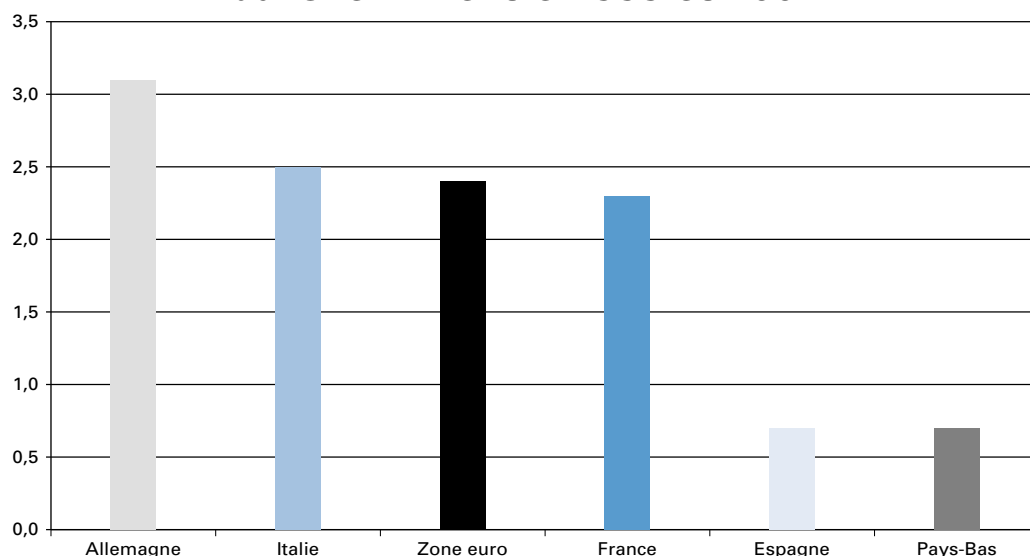
Note : hors recettes UMTS et hors soultte France Telecom.

La réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB

La réduction des déficits publics traduit pour l'ensemble des pays de la zone euro une réduction progressive du poids des dépenses dans le PIB. Cette réduction résulte d'une progression des dépenses publiques moins rapide que celle de la richesse nationale. Cette stratégie budgétaire est adoptée par

pratiquement l'ensemble des pays de la zone euro. La France, par exemple, a retenu un objectif de progression moyenne d'environ 1,5 % par an en volume sur la période 2002-2004. Sur la période 1999-2002, la France occupe sur ce plan une position moyenne au sein de la zone euro : le poids des dépenses publiques dans le PIB se réduit d'un peu plus de deux points de PIB.

Réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB entre 1999 et 2002



Évolution du poids des dépenses publiques entre 1999 et 2002.

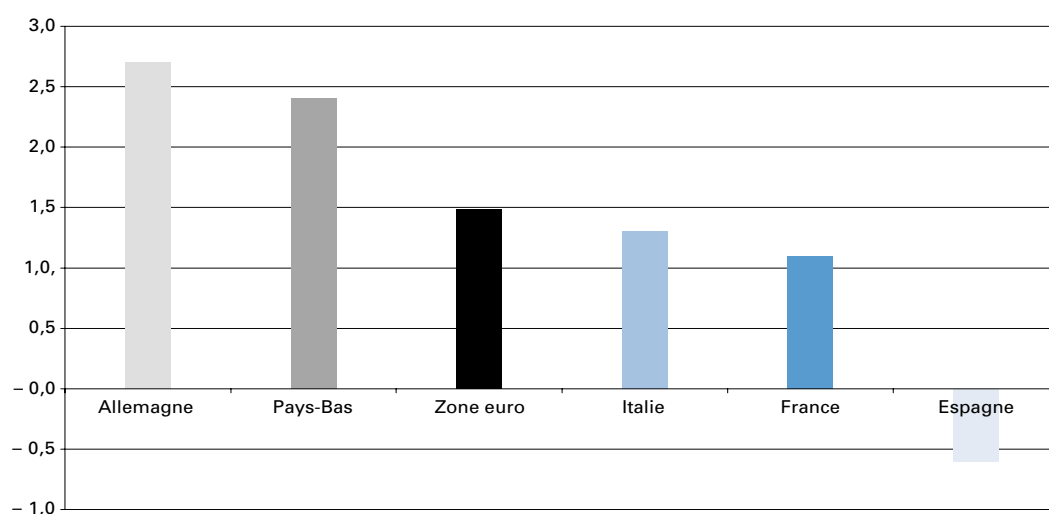
Source : programmes de stabilité nationaux.

La réduction du poids des recettes dans le PIB

Les programmes de stabilité indiquent que sur 2000-2002 la part des recettes devrait se réduire sensiblement dans la plupart des pays de la zone euro (à l'exception de l'Espagne et du Portugal). La réduction du poids des recettes dans le PIB traduit pour

l'essentiel celle du poids des prélèvements obligatoires. Les mesures fiscales annoncées l'an dernier dans la plupart des pays de la zone euro trouvent ainsi leur traduction concrète dans la réduction du poids des prélèvements obligatoires dans le PIB, comme c'est notamment le cas pour l'Allemagne et les Pays-Bas.

Réduction du poids de recettes dans le PIB (en points de PIB)



Évolution du poids des recettes publiques entre 1999 et 2002.

Source : programmes de stabilité nationaux.

Annexe III

L'évolution des prélèvements obligatoires depuis 1997

Contribution des mesures prises depuis 1997 à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires

L'évolution du taux de prélèvements obligatoires témoigne des effets conjugués de deux types de facteurs distincts¹ :

- Elle reflète d'abord le rythme d'évolution spontanée des impôts et des cotisations sociales.

Lorsque ces prélèvements tendent spontanément à augmenter moins vite que la richesse nationale, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB recule toutes choses égales par ailleurs. A contrario, un dynamisme spontané des recettes des administrations publiques allant au-delà du rythme d'évolution du PIB a pour conséquence une hausse du taux de prélèvements obligatoires.

- L'évolution du taux de prélèvements obligatoires est également affectée par les effets des mesures fiscales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics.

Les allègements d'impôts contribuent ainsi naturellement au recul du taux et les alourdissements à sa progression.

Comme le montre le tableau qui suit, les contributions respectives de ces deux facteurs à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires en France se sont inversées depuis 1997. Sur la période 1997-1998, il y a eu une hausse de l'impôt sur les sociétés pour qualifier la France à l'euro. La

stabilité des prélèvements obligatoires a résulté d'une progression spontanée des prélèvements obligatoires moins rapide que celle de l'activité économique.

Depuis 1999, une dynamique inverse est engagée. Le retour et l'affermissement de la croissance conjugués à l'amélioration de la situation de l'emploi s'accompagnent d'un dynamisme spontané remarquable des recettes des administrations publiques. Les manifestations de ce phénomène sont nombreuses : la vive progression de l'impôt sur les sociétés en 1999 et 2000, le dynamisme de la TVA soutenue par la consommation et les fortes recettes de CSG et de cotisations sociales en sont quelques-unes. Dans ces conditions, le taux de prélèvements obligatoires tend mécaniquement à augmenter puisque toutes choses égales par ailleurs, son numérateur (les prélèvements obligatoires) progresse plus rapidement que son dénominateur (le PIB).

En 1999, les mesures fiscales prises par le Gouvernement n'ont pas suffi à compenser cet effet de hausse tendancielle et spontanée du taux de prélèvements obligatoires. Bien que leur contribution à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires ait représenté – 0,3 point de PIB, la crois-

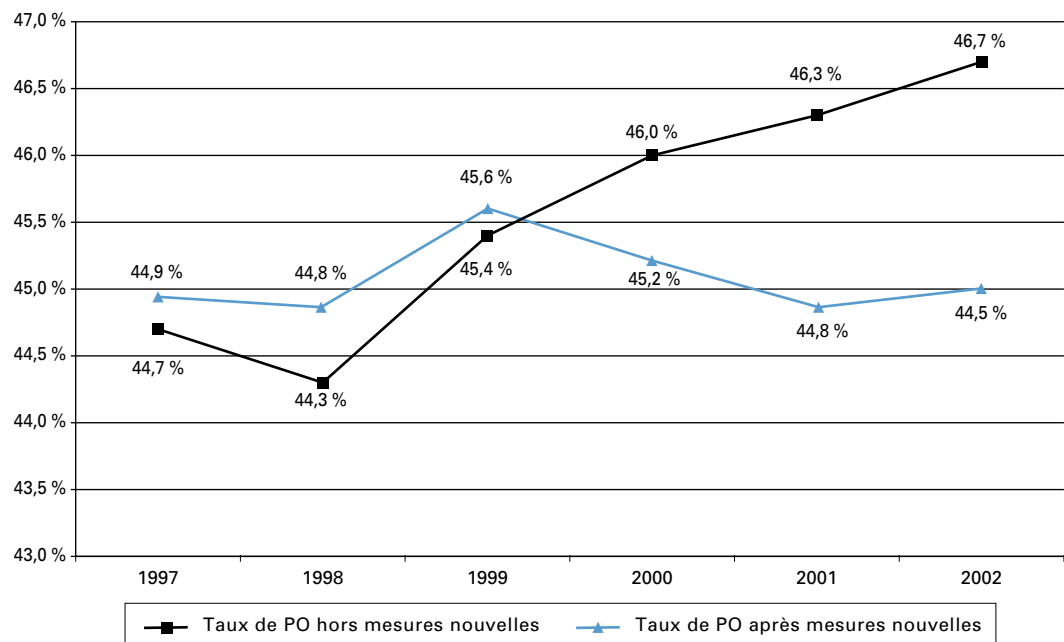
¹ Il convient de rappeler que le taux de prélèvements obligatoires peut subir des modifications significatives en raison des révisions successives des chiffres de la croissance.

sance spontanée des prélèvements obligatoires a contribué à elle seule à augmenter le taux de prélèvements obligatoires de 1,1 point de PIB.

Toutefois, depuis l'année 2000, les effets des mesures nouvelles l'emportent sur la dérive spontanée du taux de prélèvements obligatoires. L'année dernière, les allègements de prélèvements obligatoires ont ainsi atteint un point de PIB et ont permis d'assurer la baisse du taux de prélèvements obligatoires (- 0,4 point de PIB). En 2001 et 2002, ils contribueraient pour - 0,7 point de PIB chaque année à l'évolution du taux de prélèvements obligatoires qui poursuivrait ainsi son reflux.

Au total, il est possible de reconstituer ce qu'aurait été la chronique du taux de prélèvements obligatoires depuis 1997 en l'absence des mesures fiscales décidées par le gouvernement : alors que la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale devrait atteindre 44,5 points de PIB en 2002 grâce à la montée en charge du plan d'allègements et de réforme des impôts, elle aurait été de 46,7 % en l'absence des décisions de politique fiscale et sociale prises depuis 1997. A l'horizon de l'année 2002, ces mesures auront contribué à réduire le taux de prélèvements obligatoires de plus de deux points de PIB.

L'évolution du taux de PO et la politique fiscale du Gouvernement en points de PIB



L'élasticité des recettes fiscales à l'activité économique : une perspective de moyenne période

Au cours des deux dernières années, les recettes fiscales nettes de l'État ont pro-

gressé spontanément de façon remarquablement dynamique. En 2000, comme en 1999, l'élasticité des recettes fiscales au PIB a été de l'ordre de 2, contribuant de façon significative à la réduction du déficit budgétaire.

L'élasticité des recettes fiscales au PIB : quelques éléments d'interprétation.

L'élasticité des recettes fiscales au PIB constitue un indicateur de la sensibilité des recettes à l'activité économique. On la définit comme le rapport entre l'évolution à législation et périmètre constants des recettes fiscales nettes d'une part, et l'évolution du PIB d'autre part. Une élasticité unitaire signifie que les recettes fiscales évoluent spontanément dans les mêmes proportions que la richesse nationale : 1 % de croissance du PIB génère 1 % de recettes fiscales supplémentaires. Une élasticité supérieure à 1 implique que les recettes progressent plus rapidement que l'activité économique.

Intuitivement, les recouvrements d'impôts devraient naturellement varier avec la croissance. Mais, ce n'est en fait que sur longue période - en régime dit de croissance équilibrée - que l'on peut *a priori* attendre des recettes fiscales qu'elles évoluent globalement au même rythme que la richesse nationale, c'est-à-dire avec une élasticité des recettes fiscales au PIB voisine de 1. Dès lors qu'on évalue quantitativement cette relation sur le passé, il apparaît que la relation entre les recettes fiscales et les indicateurs économiques peut s'écarter de cette référence unitaire.

Pour comprendre pourquoi, il convient dans un premier temps de noter que l'élasticité au PIB de l'ensemble des recettes fiscales est la résultante de la sensibilité des différents impôts à l'activité économique. L'élasticité des recettes d'un impôt donné au PIB dépendra ainsi de :

i. L'élasticité de son assiette (par exemple le revenu imposable des ménages) au PIB ;

ii. L'élasticité des recettes de l'impôt (l'impôt sur le revenu) à son assiette (par exemple, le revenu imposable).

Les facteurs déterminants de l'élasticité des recettes fiscales au PIB varient donc pour chaque impôt. Deux exemples permettent de l'illustrer. Ainsi, parce que le barème de l'impôt sur le revenu est progressif, l'élasticité de recettes d'impôt sur le revenu à son assiette (le revenu imposable) est supérieure à 1. Dans ces conditions, quand bien même le revenu des ménages progresserait exactement comme le PIB, l'élasticité des recettes d'impôt sur le revenu au PIB serait également supérieure à 1. Pour l'impôt sur les sociétés qui est un impôt (essentiellement) proportionnel aux bénéfices fiscaux des entreprises, c'est l'instabilité de la relation entre les bénéfices et le PIB qui explique les variations de l'élasticité des recettes au PIB.

L'élasticité des recettes fiscales au PIB : performances passées et perspectives futures.

En 2000, la croissance spontanée des recettes fiscales a été de 8 % soit une élasticité au PIB en valeur de 1,9 contre 2,3 en 1999. Pour mettre en perspective ce dynamisme des recettes, il est possible de s'appuyer sur deux indicateurs.

- **Une élasticité - valeur :** celle-ci est l'indicateur traditionnel de la sensibilité des recettes fiscales à l'activité économique et correspond au ratio entre la progression spontanée des recettes fiscales en francs courants et la croissance du PIB en valeur ;

- **Une élasticité - volume :** elle est calculée en déflatant l'évolution des recettes fiscales et du PIB en francs courants de la variation des prix de PIB.

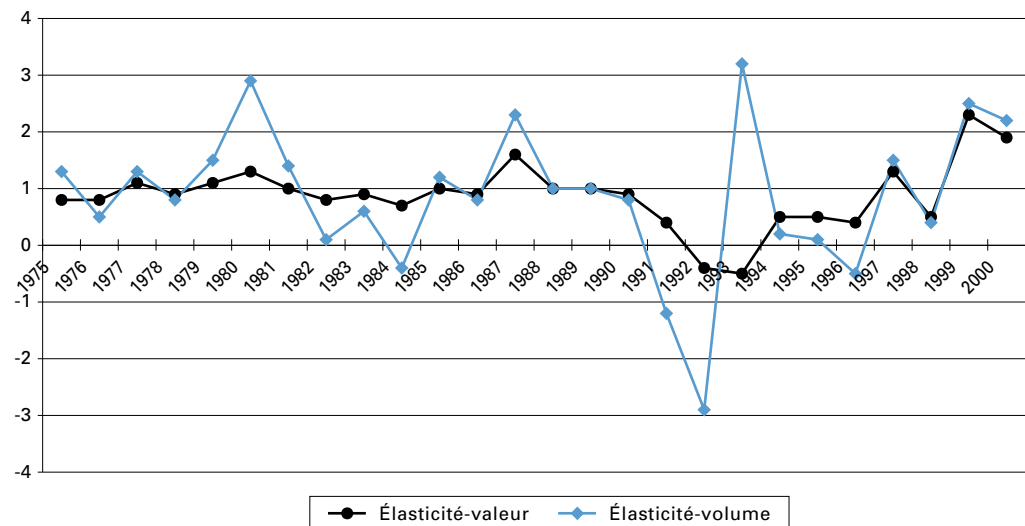
Cette seconde mesure offre certains avantages pour les comparaisons de longue période en raison des niveaux élevés d'inflation observés avant 1986 (l'inflation est toujours supérieure à 5% entre 1978 et 1986). En effet, ces évolutions nominales tendent mécaniquement à apla-

tir le ratio entre les taux d'évolution des deux variables en valeur². Néanmoins, cette méthodologie repose sur l'hypothèse que l'élasticité des recettes fiscales aux *prix de PIB* est unitaire, ce qui peut certes paraître intuitif (si les barèmes de la fiscalité sont correctement indexés) mais se révèle difficile à confirmer économétriquement.

Le graphique suivant présente une estimation des élasticité volume et valeur des recettes fiscales au PIB entre 1978 et 2000.

2 Pour une croissance du PIB en volume de 2 % et des recettes fiscales de 4 %, l'élasticité apparente en valeur sera de 1,7 pour une inflation de 1 %, mais de 1,15 seulement pour une inflation de 10 %.

L'élasticité des recettes fiscales nettes de l'État au PIB depuis 1975



Source : Direction de la Prévision, Direction du Budget.

Quel que soit l'indicateur retenu, on constate que l'élasticité des recettes au PIB ne dépasse jamais durablement l'unité. Les précédents « pics » constatés en 1980 et 1988 sont suivis d'une rapide dégradation.

À ce titre, les années 1999 et 2000 sont exceptionnelles, avec une élasticité proche de 2 pendant deux années consécutives. Ce niveau historiquement élevé s'analyse sans doute comme un rattrapage à la suite d'une période au cours de laquelle la pro-

gression des recettes fiscales s'est révélée très atone. Globalement, la récession de 1993 et les années de croissance faible (1993-1997) qui l'ont suivie ont durablement pesé sur les recettes fiscales : modération salariale, atonie de l'emploi et incidence sur les recettes d'impôt sur les sociétés des déficits apparus sur la période sont quelques facteurs que l'on peut citer parmi d'autres.

Annexe IV

Les concours de l'État aux collectivités locales

Les concours de l'État aux collectivités locales atteignent 340 milliards de francs en LFI 2001. 208 milliards de francs prennent la forme de prélèvements sur recettes et 132 milliards de francs la forme de dotations budgétaires.

Ces concours ont progressé rapidement en raison des modalités d'indexation du

contrat de solidarité et de croissance, des abondements exceptionnels, et surtout des compensations par l'État des allègements de fiscalité locale réalisés depuis le début de la législature. Sur la période 1997-2001, ces concours ont progressé globalement de 8 % par an en valeur soit + 7 % par an en volume.

(données LFI en MdsF; DO + AP)

	1997	2001	Variation annuelle moyenne 1997-2001	
			en MdsF	en %
concours de l'État aux collectivités locales*	250	340	90	8,0
- compensation des réformes fiscales*	0	75	75	
- variations de périmètre	0	- 9	- 9	
= concours de l'État hors réforme fiscale et à structure constante	250	275	25	2,4

* y/c dégrèvements

À structure constante, c'est-à-dire essentiellement sous l'effet du contrat de solidarité et de croissance et des abondements exceptionnels, les concours de l'État aux collectivités locales ont augmenté de 2,4 % en valeur par an soit 1,3 % en volume par an, tandis que les dépenses de l'État progressaient à structure constante de 0,4 % par an en moyenne en volume entre 1997 et 2001. Depuis 1997, les concours aux collectivités locales ont donc progressé, en volume et à structure constante, trois fois plus vite que le budget de l'État.

Cette progression contribue à la bonne situation financière des collectivités locales. Le financement des collectivités locales

pose moins la question du niveau global de leurs ressources que celle de leur répartition. Une meilleure répartition doit prendre en compte le développement de l'intercommunalité et la recherche de davantage de péréquation, évolutions qu'une plus grande globalisation des concours de l'État pourrait faciliter.

Ces orientations seront étudiées dans le rapport du Gouvernement au Parlement sur les voies et moyens de réformer les finances locales qui doit être remis au Parlement à la fin de l'année 2001.

À plus court terme, le Premier ministre a annoncé la reconduction du contrat de solidarité et de croissance en 2002.

Compensation aux collectivités locales des réformes fiscales

(montants cumulés, en MdsF)

	1999	2000	2001
Réforme des DMTO	8,4	13,0	13,8
Réforme de la TP	11,8	22,9	35,4
Réforme de la TH	0,0	11,9	12,5
Suppression de la vignette automobile	0,0	0,0	12,8
TOTAL	20,2	47,8	74,5
dont :			
-- <i>Prélèvements sur recettes</i>	<i>11,8</i>	<i>22,9</i>	<i>35,4</i>
-- <i>Dotations budgétaires</i>	<i>8,4</i>	<i>13,0</i>	<i>32,7</i>
-- <i>Dégrèvements</i>	<i>0,0</i>	<i>11,9</i>	<i>6,4</i>

Annexe V

L'évolution des dépenses de l'État

Les dépenses du budget général ont augmenté de 104 milliards de francs entre la LFI 1997 et la LFI 2001, soit 6,7 % en valeur en quatre ans. Cette hausse est calculée à champ constant de 1998, c'est-à-dire sans tenir compte des variations de périmètre ayant affecté le budget général, retracées

dans la charte de budgétisation associée au PLF 2001 (42,7 milliards de francs en cumulé depuis 1997).

La hausse du budget de l'État peut être décomposée par grandes catégories de dépenses selon le format désormais habituel en 10 postes.

Évolution des dépenses de l'État en 10 postes

	LFI (en MdsF)					en % du BG	Évolution 1997-2001	
	1997	1998	1999	2000	2001	2001	En MdsF	en %
Fonction publique	636,8	657,0	675,5	693,7	709,8	42,5	73	11,5
Dettes publiques nettes	232,6	234,8	237,2	234,7	239,8	14,4	7	3,1
Emploi	143,6	148,8	152,2	151,7	149,3	8,9	6	4,0
Transferts sociaux	110,7	109,8	115,4	125,7	128,9	7,7	18	16,4
Défense (hors rémunérations)	113,2	104,3	107,1	103,9	104,3	6,2	-9	-7,9
Interventions économiques et diverses	93,2	96,0	98,6	89,5	97,6	5,9	4	4,7
Établissements et entreprises publiques	78,9	81,2	85,0	86,3	86,0	5,2	7	9,2
Dépenses en capital civiles	71,9	72,2	72,8	73,7	72,9	4,3	1	1,4
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	48,5	48,8	47,2	45,8	42,3	2,5	-6	-12,7
Fonctionnement de l'État	35,1	33,8	34,2	37,3	37,9	2,3	3	7,8
Budget général à structure constante 1998 (1)	1 564,5	1 586,7	1 625,2	1 642,2	1 668,7	100	104	6,7
<i>Norme de dépenses en volume PLF</i>								
		0 %	1 %	0 %	0,3 %			
Variations de périmètre cumulées depuis 1998 (2)	-0,5	0,0	45,4	22,6	42,7			
Budget général à structure courante (3) = (1+2)	1 564,0	1 586,7	1 670,6	1 664,9	1 711,4			
Solde des comptes spéciaux du Trésor (4)	-0,7	4,6	-3,1	-3,0	-9,2			
Charges nettes de l'État (3+4)	1 563,3	1 591,3	1 667,4	1 661,9	1 702,2			

Fonction publique : + 73 milliards de francs par rapport à 1997 de LFI à LFI

Les dépenses de fonction publique correspondent à l'ensemble des charges de rémunération (rémunérations servies aux agents, cotisations payées par l'État) des 2,2 millions d'emplois budgétaires civils et militaires, appelés et volontaires, ainsi que

celles liées à l'enseignement privé ; elles comprennent également les charges de pensions. Leur progression de LFI à LFI a été plus rapide que celle du budget global (+ 11,5 % contre 6,7 % en valeur) si bien que leur part dans le budget de l'État a augmenté à structure constante de deux points entre 1997 et 2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Part des dépenses de fonction publique dans le budget général	40,7 %	41,4 %	41,6 %	42,2 %	42,5 %

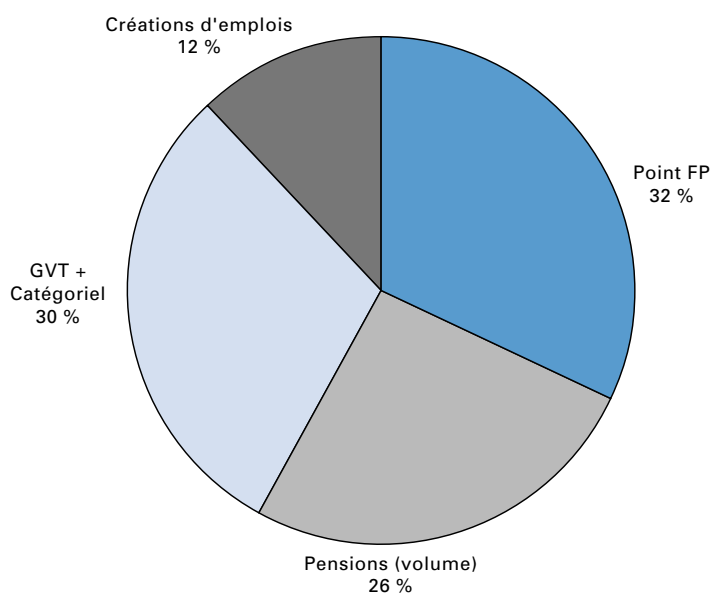
La progression des dépenses de fonction publique est liée à cinq facteurs.

- Les mesures générales représentent une dépense supplémentaire de 23,6 milliards de francs.
- Les charges de pensions (y compris celles servies aux anciens combattants) ont progressé de 19,4 milliards de francs sous l'effet de la progression du nombre de bénéficiaires.
- Les mesures catégorielles et le GVT

solde ont induit une dépense supplémentaire de 22,1 milliards de francs sur la période.

- Enfin les créations nettes d'emplois et les titularisations d'effectifs se sont traduites par un coût de 8,4 milliards de francs.

Les différents facteurs d'évolution des dépenses de fonction publique entre 1997 et 2001 sont retracés dans le graphique ci-dessous :



Dettes publiques : + 7 milliards de francs par rapport à 1997

Les charges de la dette (240 milliards de francs en LFI 2001) correspondent aux intérêts acquittés sur un encours évalué à 4 450 milliards de francs à la fin 2000.

Malgré la hausse de cet encours liée aux déficits annuels successifs, la période 1997-2001 est marquée par une évolution très modérée grâce à la diminution des taux d'intérêt qui s'est diffusé progressivement au stock de dette grâce à une gestion active qui a permis de réaliser des gains de refinancement. Le coût apparent de la dette de l'État se situe désormais à des niveaux très proches des taux de marché.

La période 1997-2001 marque ainsi un ralentissement sensible de la progression des charges de la dette par rapport aux années antérieures : la progression annuelle a été de 8,7 % en moyenne entre 1990 et 1997 puis est tombée à 1,7 % par an entre 1997 et 2001. Les dépenses primaires ont pu ainsi progresser plus vite que l'ensemble du budget de l'État entre 1997 et 2001 (+ 7,3 % contre 6,7 %) et la part des charges d'intérêt dans le budget général diminuer de 14,9 % à 14,4 % sur la période.

Transferts sociaux : + 18 milliards de francs par rapport à 1997

Ce poste regroupe les principaux minima sociaux³, les aides personnelles au logement, les bourses et aides scolaires, l'aide sociale obligatoire⁴ ainsi que la contribution de l'État à la couverture maladie universelle.

Grâce à la réduction du taux de chômage, le nombre de bénéficiaires du RMI a connu en 1999 une diminution spontanée alors que ce dispositif était en croissance forte il y a encore cinq ans (+ 7 % en 1996). Pour la première fois depuis la création du dispositif, les bénéficiaires du RMI

ont diminué de 4,2 % en 2000 et cette tendance devrait se prolonger en 2001 (- 2,5 %). Sur la période 1997-2001 le nombre de RMistes aura été globalement stabilisé, mais aura continué de croître dans les départements d'outre-mer.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation adultes handicapés (AAH), par nature peu sensible à la conjoncture économique, a continué de croître à un rythme voisin de 2,5 % par an, à mesure que s'est étendu le nombre de personnes handicapées couvertes par cette prestation.

La progression du nombre de bénéficiaires d'aides au logement a été relativement contenue car deux facteurs de sens contraire se conjuguent depuis 1997. Un effet-revenu favorable est lié à la baisse du chômage et au fait que les cotisations employeurs du fonds national d'aide au logement (FNAL), assises sur la masse salariale, ont progressé plus vite que les prestations logement. Un effet inverse résulte de la hausse des loyers et, en période de croissance, de l'augmentation du nombre de jeunes chômeurs retrouvant un emploi et quittant de ce fait le domicile familial.

Si l'on raisonne en termes de crédits budgétaires, la hausse des minima sociaux du poste transfert sociaux (RMI, AAH, aides au logement et, depuis 2000, l'API) a été de 12,2 milliards de francs entre 1997 et 2001 et résulte davantage des revalorisations de prestations que de la progression du nombre de bénéficiaires : les crédits ont fortement progressé entre 1997 et 1999 puis décroissent depuis 2000. La réforme du barème des aides au logement décidée lors de la conférence famille de juin 2000 a un coût budgétaire de 2 milliards de

³ Revenu minimum d'insertion (RMI), allocation adulte handicapé (AAH), allocation parent isolé (API).

⁴ Centres d'aide par le travail (CAT), centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

francs en 2001 mais coûtera à terme 3,6 milliards de francs ; l'alignement du RMI DOM sur le RMI métropolitain coûtera 0,4 milliards de francs en 2001 puis 1,2 milliard de francs dès 2002.

Les autres facteurs d'évolution du poste transferts sociaux entre 1997 et 2001 sont :

- La création de la couverture maladie universelle (CMU), qui a induit une hausse de 6,6 milliards de francs sur ce poste entre 1997 et 2001 ;

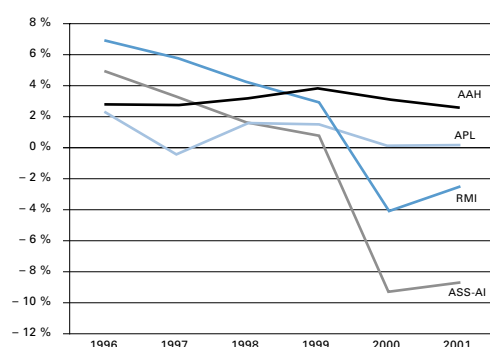
- Le plan social étudiant, qui a contribué à une croissance et une revalorisation des bourses et des aides scolaires de 2,9 milliards de francs ;

- L'aide sociale obligatoire, qui a augmenté de 0,6 milliard de francs sous l'effet du plan de création de places de CAT (entre 1 500 et 2 000 places par an) et de CHRS (+ 500 places par an) ;

- L'indemnisation des rapatriés, qui a poursuivi sa décroissance due à des facteurs démographiques (- 4,4 milliards de francs).

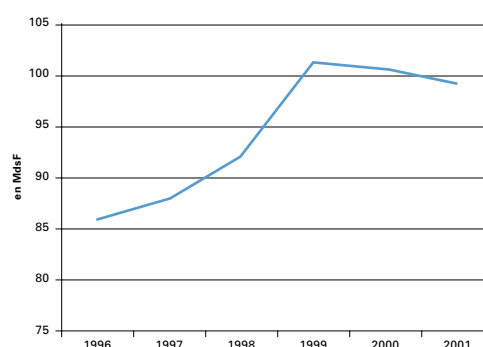
Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux et des crédits

Nombre de bénéficiaires



AAH : Allocation adulte handicapé.
APL : Aide personnalisée au logement.
RMI : Revenu minimum d'insertion.
ASS : Allocation spécifique de solidarité.

Crédits



Emploi : + 6 milliards de francs par rapport à 1997

A structure 2001, les interventions en faveur de l'emploi représentent 100,3 milliards de francs qui se répartissent essentiellement entre l'insertion des publics en difficulté (29,4 milliards de francs), les emplois-jeunes (22,9 milliards de francs), la formation professionnelle (23,1 milliards de francs), le fonds national de chômage (8,3 milliards de francs), la subvention à l'ANPE (6,9 milliards de francs) et les préretraites (6,3 milliards de francs).

Les interventions en faveur de l'emploi sont marquées par d'importants redéploiements intervenus depuis 1997 qui en ont modifié profondément la structure : les dispositifs classiques de traitement social du chômage se sont réduits peu à peu (allocations spéciales de solidarité, contrats aidés, préretraites) tandis que de nouveaux dispositifs visant à rendre la croissance plus riche en emplois ont vu le jour (emplois-jeunes, allègements de cotisations sociales, incitations à la reprise d'emploi).

Le nombre de bénéficiaires d'allocations spéciales de solidarité et d'allocations d'insertion distribuées par le fonds national de chômage aux chômeurs en fin de droits ont connu une baisse très marquée en 2000 et 2001 (- 18 %), reproduisant avec un décalage de un à deux ans la réduction du nombre de chômeurs. Sur l'ensemble de la période, le nombre d'allocataires a diminué de 16 %, cet effet-volume étant toutefois compensé par les revalorisations successives des prestations, de sorte que les crédits du fonds national de chômage sont restés stables entre 1997 et 2001.

Les mesures d'âge importantes décidées au début des années 1990 se traduisent aujourd'hui par des sorties vers les régimes de retraite ; les flux d'entrée ont baissé et le dispositif ARPE, financé par l'UNEDIC, a pour partie pris le relais. Les crédits consacrés aux pré-retraites sont ainsi passés de 15,6 milliards de francs à 6,3 milliards de francs entre 1998 et 2001, soit une diminution de 60 %.

Les dispositifs d'insertion des publics en difficulté ont connu des évolutions différenciées, le nombre de contrats emplois consolidés destinés aux publics les plus fragiles ayant presque doublé depuis 1997

(pour un effort supplémentaire de l'État de 4 milliards de francs) tandis que les flux de nouveaux contrats emplois solidarité et les contrats initiative emplois se sont réduits.

Les économies ont contribué au financement des emplois-jeunes qui ont représenté un effort de l'État de près de 23 milliards de francs, pour un stock moyen de 238 000 contrats prévu en LFI 2001.

Les exonérations de charges sociales ont très fortement augmenté depuis 1997 en raison de leur caractère procyclique, du fait de la montée en charge des 35 heures et de l'extension de la ristourne dégressive décidée en LFI 2001 (de 1,3 à 1,8 SMIC). Le coût du nouveau dispositif *ad hoc* d'allègement des charges sur les bas salaires dans les DOM, prévu par la loi d'orientation sur l'outre-mer de décembre 2000, a été intégré à hauteur de 2 milliards de francs en LFI 2001.

De nombreux redéploiements sont intervenus depuis 1997 sur le budget de l'emploi ce qui en a modifié assez sensiblement la structure : la somme des mouvements internes représente plus du tiers du poste. Mais pris dans son ensemble le budget de l'emploi est resté quasiment stable.

Évolution des interventions en faveur de l'emploi à structure constante 2001 (en MdsF)

	1998	1999	2000	2001	Variation 1998-2001
Insertion des publics en difficulté (CES, CEC, CIE)	38,4	35,1	31,4	29,4	-9,1
Emplois jeunes	8,1	13,9	21,3	22,0	14,0
Formation professionnelle	21,1	22,9	22,6	23,1	2,0
Fonds national de chômage (ASS, AI)	8,9	9,1	9,2	8,3	-0,6
ANPE	5,2	5,8	6,4	6,9	1,7
Pré-retraites	15,6	10,7	8,6	6,3	-9,3
Exonérations de cotisations sociales	2,9	2,9	2,9	4,0	1,1
Investissements	0,4	0,5	0,5	0,4	0,0
Interventions en faveur de l'emploi	100,6	100,8	102,9	100,3	-0,3

DÉPENSES SOCIALES DE L'ÉTAT

Les dépenses sociales de l'État atteignent 294 milliards de francs en LFI 2001 soit 18 % du budget général :

(en MdsF)

	LFI 2001
Minima sociaux	71,1
Établissements sociaux (CAT, CHRS)	9,7
CMU	7,0
Bourses et aide scolaire	13,3
Aide à la personne (logement)	35,7
Insertion des publics en difficulté (CEC, CES, CIE)	29,4
Emplois-jeunes	22,9
Subventions aux régimes sociaux spéciaux	29,6
Formation professionnelle	23,1
ANPE	6,9
Exonérations zonées de cotisations sociales	4,0
Interventions spécifiques DOM	3,3
Pré-retraites	6,3
Autres interventions sociales*	19,4
TOTAL DO	281,7
Aide aux organismes HLM	3,2
Aides à l'accession à la propriété	6,2
Aides à la réhabilitation de l'habitat privé	2,7
Autres	0,4
TOTAL CP	12,6
TOTAL DO + CP	294,3

* Lutte contre les exclusions, politique de la ville, aides diverses aux handicapés, majoration de rentes viagères, œuvres universitaires, interventions sanitaires, aide juridique, interventions en faveur des anciens combattants.
DO : dépenses ordinaires ; CP : crédits de paiement.

Le poste Défense qui regroupe les crédits de fonctionnement et d'équipement militaire a diminué de 9 milliards de francs depuis 1997. Cette baisse traduit l'alignement des moyens de fonctionnement sur le nouveau format des armées et un ajustement des crédits de paiement à l'exécution constatée année après année. Cette baisse des CP préserve cependant le niveau des autorisations de programme qui détermine la capacité du ministère de la défense à

signer des contrats nouveaux, en ligne avec la loi de programmation 1997-2002. Si l'on regarde sur longue période, la France est le pays dont l'effort de défense a le moins diminué et qui reste un des plus élevés aujourd'hui, à 2,7 % du PIB. Le Royaume-Uni qui avait un effort de défense supérieur à celui de la France en 1987 est passé après elle en 2000.

Les interventions économiques et diverses ont augmenté globalement de

Évolution de la part du budget de la défense dans le PIB

	1987 (% du PIB)	2000 (% du PIB)	Variation 1997-2000 %
États-Unis	6,4	2,9	- 55
Allemagne	3,1	1,5	- 52
Royaume-Uni	4,5	2,4	- 46
France	3,9	2,6	- 33

5 milliards de francs depuis 1997. Si l'on ne tient pas compte de l'abattement opéré en 2000 lors de la mise en place de la CMU (– 9,1 milliards de francs), le poste a progressé de 14 milliards de francs. Les principales progressions sont les dotations de l'État aux collectivités locales dont l'indexation a été progressivement relevée dans le cadre du contrat de solidarité et de croissance 1999-2001 (+ 5,7 milliards de francs), les primes d'épargne logement versées par l'État (+ 2 milliards de francs), les interventions culturelles et audiovisuelles (+ 4 milliards de francs), les crédits en faveur de la ville et de la lutte contre l'exclusion (+ 5 milliards de francs). Les aides publiques au développement ont en revanche diminué de 2,2 milliards de francs.

Les subventions aux établissements et entreprises publiques ont progressé de 7 milliards de francs depuis 1997 essentiellement du fait des évolutions salariales, des créations d'emplois dans les établissements de recherche et du coût des emplois-jeunes dans les établissements relevant de l'Éducation nationale (EPLÉ).

Les dépenses en capital civiles sont restées globalement stables depuis 1997, passant de 71,9 à 72,9 milliards de francs à structure constante. Ce poste est relativement hétérogène, mêlant des dépenses patrimoniales liées à la gestion des actifs physiques de l'État, la participation de

celui-ci à des investissements réalisés par des tiers ou des dotations multilatérales. Il n'est par ailleurs pas entièrement représentatif de l'effort d'investissement de l'État, qui comprend également des dépenses imputées sur les comptes d'affectation spéciale pour 1,5 milliards de francs en 2001 (fonds national pour le développement des adductions d'eau principalement), ainsi que le fonds de compensation de la TVA qui prend la forme d'un prélèvement sur recettes de l'État de 23,5 milliards de francs en LFI 2001 et contribue à majorer la capacité d'investissement des collectivités locales.

L'effort d'investissement de l'État peut donc être approché en ajoutant aux dépenses en capital du budget général celles des comptes d'affectation spéciale. Depuis 1999 un mouvement de rebudgétisations des comptes d'affectation spéciale a conduit à réintégrer dans le budget de l'État 15,4 milliards de francs en engagements et 8,4 milliards de francs en paiements ⁵.

Calculées ainsi, et à structure constante, les autorisations de programme de l'État ont progressé de plus de 16 % depuis 1997 tandis que les crédits de paiement, calibrés en fonction du rythme de réalisation des projets et des besoins effectifs de trésorerie qui en découlent, sont restés quasiment stables sur la période.

Évolution des investissements de l'État

(données LFI, en MdsF)

	1997	1998	1999	2000	2001
Autorisations de programme	78,7	83,5	83,8	86,1	91,5
Crédits de paiement	79,4	82,4	82,3	80,3	78,3

5 1 % logement, fonds d'aménagement de la région Île-de-France (FARIF), fonds forestier national, fonds de soutien aux hydrocarbures, fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables FITTVN).

Annexe VI

Une nouvelle présentation du budget de l'État

La structure traditionnelle du budget de l'Etat permet de contrôler les moyens alloués aux services, mais elle n'indique pas clairement quel est le contenu des actions de l'Etat ni quelles sont leurs finalités. Elle ne permet donc pas d'apprécier directement les résultats obtenus.

Depuis les budgets 2000 et surtout 2001, il a été décidé d'introduire une présentation complémentaire du budget pour expliquer quelles sont les actions financées, quels objectifs elles visent, quels résultats ont été obtenus et quelles cibles de progrès sont fixées. Cette initiative comme celle prise par le Parlement de proposer une réforme de l'élaboration du budget se rejoignent autour de l'idée que le budget doit devenir un outil pour améliorer les choix des politiques et pour guider les administrations vers de meilleurs résultats.

Pour structurer la nouvelle présentation du budget, au lieu des 900 chapitres qui renseignent plutôt sur la nature des dépenses (personnel, fonctionnement, interventions...), les services sont partis des « agrégats » budgétaires mis au point depuis le budget 1997 pour donner une liste des actions financées par le budget. Un « agrégat » regroupe les moyens budgétaires de toute nature alloués aux services pour mettre en œuvre une politique de l'Etat.

Moyennant d'importantes transformations dans leur liste et dans les informations données, les agrégats, au nombre de 118 dans le budget 2001, commencent à permettre une lecture des différents services collectifs assurés par l'Etat (l'éducation, la justice, la police...) et des politiques d'intervention qu'il conduit en faveur des ménages, des entreprises et des collectivités (l'emploi, le logement...).

Depuis deux ans, chaque ministère prépare ces documents annexés au projet de loi de finances à partir d'une méthode qui se rode progressivement et qui permet d'éclairer la façon dont de futurs programmes pourraient être constitués.

La transparence sur les actions et les coûts.

Il est demandé aux ministères de détailler leurs activités et de suivre en gestion les coûts de chacune d'entre elles.

La ventilation des crédits d'intervention par politique est dans l'ensemble aisée. Pour le logement par exemple, on distingue les aides à la personne, la politique d'accèsion à la propriété etc...

Pour les services collectifs, il faut concilier deux contraintes : la lisibilité des politiques décrites et l'identification des services qui les mettent en œuvre. Or de nombreux services sont « polyvalents ».

Une première ventilation des coûts de ce type de services a été opérée, par exemple pour les services judiciaires (aide à l'accès au droit, fonction de poursuite des infractions, fonction de jugement, greffes et gestion des moyens), le trésor public (paiement des dépenses et recouvrement des recettes, pour l'Etat et pour les collectivités locales...), les services de la culture (lecture, monuments, musées, spectacles, enseignements...), les préfectures (délivrance de titres, réglementation générale, relations avec les collectivités locales...). Un travail important reste à accomplir.

La mise en évidence des objectifs et des résultats.

Les objectifs des actions de l'État et les indicateurs permettant de mesurer leurs résultats doivent être déclinés autour de trois axes de performance :

- **L'efficacité socio – économique**, qui intéresse les **citoyens** du point de vue de l'intérêt public en jeu.

À titre d'exemple, pour les services judiciaires, un des principaux objectifs est de renforcer les réponses apportées à la demande de justice. On mesure donc le taux de réponse judiciaire pour les infractions « poursuivables ». Un des moyens utilisés pour améliorer ce résultat étant le développement des voies de règlement alternatives au procès, on mesure quelle part elles prennent dans la réponse judiciaire.

- **La qualité du service**, qui intéresse les **usagers** dans leurs rapports quotidiens avec les administrations.

Toujours pour les services judiciaires, l'objectif étant de réduire les délais de réponse judiciaire, on mesure comment évolue la durée moyenne des différents types de procédures. Les résultats atteints dans la poursuite d'autres objectifs, comme la réduction de la durée de détention pro-

visoire et l'augmentation du recours aux peines de substitution à l'emprisonnement, sont également suivis.

- **L'efficacité dans la gestion** des moyens, qui intéresse les **contribuables**.

Les objectifs poursuivis et les résultats atteints sur ces trois axes d'efficacité doivent être intégrés de façon à permettre une appréciation globale de la performance des administrations et de l'amélioration de celle-ci.

Les progrès à accomplir pour rendre compte de l'efficacité sont encore très importants. Ils dépendent de l'avancement dans chaque administration des démarches de réflexion stratégique (est-ce que l'effort de l'État est bien dirigé et est-ce qu'il porte ses fruits ?), de contrôle de gestion interne (est-ce que les moyens sont gérés de manière efficace ?) et de qualité (comment l'appréciation des usagers est-elle prise en compte ?).

Le rapprochement des projets et des comptes-rendus de gestion budgétaire.

Afin de tirer les conséquences des résultats obtenus dans les choix de politiques publiques des budgets suivants, des comptes rendus sont établis dans la même forme que les prévisions. Ils sont publiés avec la loi de règlement, en juin. Ces documents sont en phase de construction, mais ils progressent beaucoup d'une année sur l'autre.

En partant du même constat d'insatisfaction vis à vis du cadre budgétaire, le Parlement a élaboré une proposition de réforme de la loi organique relative aux lois de finances, aujourd'hui en discussion. L'un des axes de cette réforme serait de faire voter le budget par programmes reflétant les différentes politiques publiques.

Les agrégats préfigurent, de manière encore très imparfaite, les « programmes »

qui pourraient être la nouvelle base de discussion du budget de l'Etat au terme de la réforme en cours de discussion. Cette réforme ferait évidemment passer à la vitesse supérieure l'entreprise de rénova-

tion du budget de l'Etat. Si demain le vote du budget se faisait par programmes associés à des objectifs, c'est l'autorisation budgétaire elle-même qui serait structurée autour des résultats attendus.

IMPRIMERIE NATIONALE

1 000259 1 Juin 2001