

## Programme pluriannuel de finances publiques 2001-2003

---

Pour la France, le programme pluriannuel des finances publiques à l'horizon 2003 est avant tout au service d'une volonté de croissance forte et durable, pour l'emploi, vers le plein emploi.

Comme l'année dernière, cette programmation est fondée sur deux hypothèses de croissance annuelle sur la période 2001-2003 : 2,5% et 3%. Cette dernière hypothèse constitue l'objectif du gouvernement ; elle est confortée par les perspectives de croissance pour 1999 et 2000. Le scénario d'une croissance limitée à 2,5% correspond à la prise en compte de certains aléas pesant sur l'environnement international de la France.

Il y a un an, ces perspectives de croissance avaient pu être jugées optimistes. La contraction de l'activité dans de nombreux pays émergents et les tensions apparues sur les marchés financiers semblaient condamner la France et les autres pays européens à une nouvelle période de langueur. Pourtant la croissance de l'économie française en 1999 se situera au milieu de la fourchette retenue pour la programmation.

Cette année le maintien d'un choix de perspectives de croissance de 3 % de 2001 à 2003 pourra, au regard de la conjoncture actuelle, être regardé comme excessivement prudent. La nette amélioration de la conjoncture à la fin de l'année 1999, avec des rythmes proches de 4 % l'an en France, mais aussi dans l'ensemble de la zone euro, semble conduire sans effort les économies européennes vers une expansion sans inflation, tirée par une conjoncture internationale porteuse.

Ces deux visions, excès de pessimisme hier, tentation d'un excès d'optimisme aujourd'hui, traduisent d'une certaine façon la même approche : la croissance et l'emploi ne seraient que le résultat de forces exogènes sur lesquelles l'action publique serait impuissante et finalement sans importance.

La programmation des finances publiques qui est proposée ici s'inspire d'une autre vision : celle de la volonté de croissance. A moyen terme, l'expansion économique, le développement de l'emploi ne résultent pas seulement du jeu spontané des marchés et des évolutions de la conjoncture mondiale, mais dépendent aussi de l'action des autorités publiques.

A cet égard deux dimensions de la politique économique sont essentielles : le choix du bon réglage conjoncturel des politiques macro-économiques et l'action pour augmenter durablement la capacité de croissance de l'économie.

S'agissant du réglage conjoncturel, l'expérience de l'année 1999 est prometteuse dans la mesure où les vertus de la coordination des politiques économiques dans la zone euro ont pu être vérifiées. Dans un contexte conjoncturel difficile, une combinaison de politiques budgétaires et monétaire favorable à la croissance a été mise en œuvre de manière efficace. De manière graduelle mais déterminée, la réduction des déficits publics a permis d'enrayer la progression de l'endettement public, tout en permettant aux stabilisateurs économiques de jouer leur rôle. La conduite de la politique monétaire a pu prendre en compte cette orientation des politiques budgétaires et jouer pleinement son rôle face à un choc déflationniste temporaire.

Répondant de manière appropriée au printemps après l'apparition de risques déflationnistes, la BCE a réajusté sa politique à l'automne lorsque la vigueur de la reprise est apparue. Le maintien de taux d'intérêt historiquement bas favorise une expansion rapide du secteur privé, en particulier de l'investissement et de la consommation.

Dans un contexte marqué par des disparités de conjoncture au sein de la zone euro, il importe de renforcer la coordination des politiques macro-économiques, en particulier au sein de l'euro 11. Cette coordination devrait conduire le vieux continent à rattraper le déficit de croissance accumulé dans la décennie 90 au cours des premières années de la décennie 2000.

Le second défi, plus redoutable, que doivent affronter les politiques économiques est l'augmentation de la capacité productive des économies européennes. C'est en effet la qualité de nos réformes qui déterminera la possibilité de transformer une croissance forte en croissance longue sans inflation.

Pour la politique des finances publiques françaises, ce défi doit trouver trois types de réponses. En matière de dépenses, la détermination d'objectifs pluriannuels est l'occasion d'améliorer l'efficacité de l'action publique, de moderniser l'Etat et de financer les priorités du gouvernement. Dans le domaine de la fiscalité, la réduction des prélèvements obligatoires poursuivra deux objectifs : accompagner le retour à l'emploi de tous ceux qui ont été exclus du marché du travail ; mieux rémunérer le travail, l'innovation et encourager la création d'entreprise.

Le troisième axe concerne les politiques pour l'emploi : il s'agit de mieux mobiliser le potentiel que recèle l'économie française en favorisant l'adaptation des salariés aux nouvelles activités. La formation tout au long de la vie et l'aide à la mobilité sont ici deux leviers prioritaires.

En définitive, l'objectif d'une croissance de 3 % par an d'ici 2003 et de la création du million et demi d'emplois dans les seules entreprises au cours de cette législature retenu lors du précédent programme sont plus que jamais à l'ordre du jour.

## **1. Les perspectives de croissance à l'horizon 2003**

### **• L'année 1999**

La crise des pays émergents n'a pas compromis la reprise de l'économie française, en raison notamment des réponses appropriées des politiques économiques. Au tournant de 1998-99, l'affaissement des exportations a certes conduit à un fort ralentissement dans l'industrie. En contrepartie, la bonne tenue de la demande intérieure, liée notamment au maintien d'un niveau élevé de créations d'emplois, a permis d'amortir les effets du choc externe sur l'activité. Le " trou d'air " conjoncturel n'a ainsi pas remis en cause le dynamisme de l'investissement des entreprises et la demande des ménages a continué à croître à un rythme soutenu, grâce notamment à une très forte reprise de l'investissement logement et à une progression soutenue du revenu disponible des ménages d'au moins 2,5%, en francs constants, après 3% en 1998.

La sortie du "trou d'air" a été en définitive beaucoup plus rapide que prévue : dès le deuxième trimestre 1999, grâce à la reprise vigoureuse des exportations, l'économie a crû à un rythme annualisé supérieur à 3%. L'année 1999 devrait finalement connaître une croissance moyenne de 2,7% (2,8% en prix 1995).

- **Les perspectives pour 2000 : une croissance d'au moins 3%**

Les enquêtes de conjoncture délivrent actuellement un message particulièrement positif, comme en témoignent les perspectives des industriels et le niveau de la confiance des consommateurs. Les informations conjoncturelles disponibles laissent ainsi augurer une croissance en rythme annualisé de l'ordre de 4% au second semestre 1999. Au total, le rebond enregistré au cours des trois derniers trimestres de 1999 devrait permettre d'effacer totalement les effets du ralentissement de l'hiver dernier. En 2000, un environnement international encore porteur conjugué à une demande intérieure toujours dynamique devrait assurer une croissance soutenue, au moins égale à 3%.

- **La dynamique de croissance de moyen terme : une croissance soutenue**

La programmation pluriannuelle des finances publiques table sur des perspectives de croissance de 3% par an d'ici 2003, en visant notamment une élévation de notre potentiel de croissance, ou 2,5% par an dans le cas où l'environnement international serait moins favorable. La dernière année de la programmation devrait être ainsi pour la sixième année consécutive bénéficiant d'une croissance supérieure ou égale à 2,5%. Une telle chronique n'a pas été observée par l'économie française depuis la période des " trente glorieuses " précédant le premier " choc pétrolier "

*Le rôle des politiques macro-économiques dans la croissance.*

En premier lieu, la programmation est fondée sur le maintien d'un policy mix favorable à la croissance, qui devrait conduire l'économie française à résorber le retard d'activité accumulé dans la première partie des années 90. Ce retard résultait principalement d'un défaut de coordination des politiques en Europe et de politiques économiques inadaptées en France.

Fin 1999, l'écart entre le niveau de production potentiel et l'activité effective s'élève encore à environ 1,5 à 2,5 points de PIB. En d'autres termes, l'économie française peut, pendant trois à quatre années, croître d'un ½ point au delà de son rythme de croissance tendanciel, environ 2 ¼ de point, sans buter sur des tensions inflationnistes. Un tel résultat serait d'autant plus assuré que des réformes permettraient d'élever durablement le potentiel de croissance de l'économie française.

Ce constat explique l'hypothèse d'une hausse des prix à la consommation qui serait limitée à 1,3 % par an jusqu'en 2003. La France enregistrerait ainsi pendant 6 années consécutives une croissance forte et une hausse des prix inférieure à 1,5 %, contribuant ainsi positivement à la stabilité des prix dans la zone euro.

*Renforcer le potentiel de croissance de l'économie française.*

La deuxième force qui animera l'économie française à moyen terme résulte **de la mobilisation de tous pour aller vers le plein emploi**, dans le cadre de la "nouvelle croissance" qui émerge progressivement dans le monde développé.

L'émergence d'une économie tirée par une nouvelle révolution technologique, constitue une chance pour les économies du vieux continent. Dans certains domaines, les entreprises européennes occupent déjà une position prépondérante. La mobilisation de tous les acteurs,

entrepreneurs et salariés, peut permettre de viser une croissance forte et durable. Celle-ci permettra d'aller vers le plein emploi sans les déséquilibres qui avaient longtemps contraint la croissance de l'économie française : l'inflation et les déficits extérieurs.

Accompagnée des politiques pour l'emploi appropriées, cette croissance forte et durable constituera la source principale du retour vers le plein emploi.

La France bénéficie encore, contrairement à certains de ses partenaires, d'une progression soutenue du nombre de ses actifs. Combiné à des politiques macro-économiques adaptées, ce potentiel de croissance pourra s'épanouir pleinement.

En complément d'une croissance forte, une plus grande participation de tous à la croissance est aussi le sens qu'il faut donner au processus de réduction du temps de travail. Déjà fin 1999, plus de deux millions de salariés sont concernés par des accords de réduction du temps de travail. En 2003, dans les hypothèses retenues dans cette programmation, les trois quarts des salariés des entreprises de plus de 20 salariés bénéficieront de la réduction du temps de travail et sans doute la moitié des salariés des entreprises plus petites. L'ampleur des créations d'emplois sera notamment le résultat de la progression maîtrisée des salaires qui devra accompagner la réduction du temps de travail.

Les résultats positifs sur l'emploi de la réduction des prélèvements sur le travail non qualifié ont conduit à amplifier l'effort de baisse des prélèvements. En 2003, la baisse des charges sociales sur les salariés peu qualifiés devrait atteindre environ 100 milliards de francs.

Mieux assurer la participation de tous à la nouvelle économie c'est enfin construire les ponts entre les métiers qui apparaissent, ou qui se développent, et les centaines de milliers d'actifs qui cherchent encore leur place sur le marché du travail.

L'effort considérable dans la formation initiale engagé depuis 1988 facilitera le franchissement de ces ponts. La formation tout au long de la vie apparaît cependant un complément essentiel. La réforme de la formation professionnelle qui sera engagée multipliera les passerelles entre les métiers d'hier et ceux de demain.

### *Les risques sur la croissance*

Forte croissance et retour au plein emploi restent les objectifs centraux de la politique économique pour les prochaines années. Deux risques pourraient cependant freiner l'expansion dans les prochaines années :

- Un ralentissement de l'économie mondiale
- Une montée excessive des taux d'intérêt.

Toutefois, ici, encore, la politique économique n'est pas impuissante pour atténuer l'impact de ces phénomènes sur la croissance.

Un certain ralentissement de l'économie mondiale, associé, par exemple, à une décélération sensible du rythme de croissance de l'économie américaine, serait de nature à peser sur la croissance des économies européennes : de manière mécanique, à politique inchangée, 1 point de croissance en moins de la demande mondiale adressée à la France amputerait d'un quart de point

la croissance en France.

Un infléchissement du policy mix européen pourrait cependant atténuer l'effet de ce choc. En matière de finances publiques, le jeu des stabilisateurs automatiques aurait un effet positif sur l'activité, tandis qu'en matière monétaire, l'affaiblissement de la demande externe augmenterait les marges de manœuvre de la Banque Centrale Européenne.

Concernant les conditions monétaires et financières à l'horizon 2003, la dissipation du retard d'activité des économies européennes devrait très naturellement porter les taux d'intérêt à des niveaux conformes aux équilibres de long terme entre épargne et investissement.

Dans un environnement international marqué par des incertitudes, une hausse plus rapide des taux d'intérêt à long terme ne peut être exclue. Elle pèserait sur la croissance et le déficit des administrations.

Un tel cas de figure devrait mobiliser les autorités publiques européennes de manière à rétablir les conditions d'équilibre de long terme, par une inflexion du policy mix.

- **2. Les grands choix de finances publiques.**

La politique des finances publiques conduite depuis deux ans et demi est un instrument au service de la volonté de croissance, d'une croissance partagée. Elle continuera à dessiner ce qui doit devenir le " triangle d'or " des finances publiques de la France : progression maîtrisée des dépenses, réduction régulière des déficits publics et réduction marquée de la pression fiscale. C'est à cette aune que sont déterminés les choix de dépenses, de prélèvements et d'évolution de la dette publique.

Dans la continuité du précédent programme, la base du triangle de la politique des finances publiques est la définition d'un objectif souhaitable d'évolution de la dépense publique.

Sur la période 2001-2003, l'ensemble des dépenses publiques devrait progresser de 4% en volume, soit environ 1,3% par an. Compte tenu du montant des dépenses publiques, cette hausse représente une marge d'environ 50 milliards de francs, par an, pour financer des actions nouvelles et des services publics de qualité. En ce qui concerne les dépenses de l'Etat, la norme retenue est une progression de 1% en volume, au total, sur les trois années 2001-2003.

L'importance d'un choix pluriannuel d'évolution des dépenses publiques se fonde sur deux objectifs de politique économique :

1) mieux utiliser les finances publiques dans la régulation de l'activité économique. En fixant une règle d'évolution pluriannuelle des dépenses publiques, le gouvernement laisse jouer les stabilisateurs automatiques, sans à-coup sur le volume des dépenses. Ce principe a montré ses vertus lors du " trou d'air " de l'hiver 1999, quand ce choix a contribué à stabiliser les anticipations des agents en France, comme dans les autres pays européens.

2) moderniser la procédure budgétaire en inscrivant l'action des administrations publiques et des différents ministères dans un cadre pluriannuel. La détermination lisible des moyens disponibles pour chaque administration rend plus facile la définition de politiques structurelles et permet à la puissance publique de dialoguer avec les différents acteurs de manière programmée.

Cette progression de 1,3 % en volume des dépenses publiques devrait diminuer le ratio dépenses publiques sur PIB de 2,0 à 2,5 points entre 2000 et 2003, selon l'hypothèse de croissance. Cette réduction définit les marges de manœuvre pour réduire les prélèvements obligatoires et diminuer, au travers de la baisse des déficits, le poids de l'endettement public.

## **2.2 Réduire les impôts et les prélèvements afin d'encourager le travail et l'innovation.**

La programmation des finances publiques de 2001 à 2003 retient l'option d'une baisse sensible des prélèvements obligatoires, impôts et prélèvements sociaux. Au total, avec une croissance de 3%, le taux de prélèvements obligatoires serait ramené à 43,7 % en 2003, soit le niveau atteint en 1995. Dans le cas où les résultats en matière de finances publiques s'avèreraient meilleurs que prévu des marges supplémentaires seraient disponibles pour réduire les prélèvements et ajuster les déficits.

Cette réduction des prélèvements aura deux objectifs principaux:

- favoriser le retour à l'emploi de ceux qui ont été exclus du marché du travail, en cherchant notamment à réduire les trappes à inactivité. Trop souvent, la rémunération de ceux qui reprennent une activité est en effet très faible.
- encourager la croissance et l'emploi en incitant au travail, à l'innovation et au développement d'activités nouvelles.

## **2.3 Préparer l'avenir en allégeant le poids des charges léguées aux jeunes générations.**

L'action qui permettra d'inverser en 2000 la tendance à l'alourdissement du poids de la dette publique sera poursuivie d'ici 2003. Le déficit des administrations se réduirait progressivement à l'horizon 2003 : il serait de 0,3 point de PIB avec une croissance de 3%. Il atteindrait ½ point de PIB cette année là dans l'hypothèse où la croissance serait limitée à 2,5% au cours des trois années de la programmation.

Le poids de la dette publique diminuerait ainsi nettement pour atteindre 57 ou 58% du PIB, selon l'hypothèse de croissance retenue, en 2003.

Cette réduction régulière, environ 0,4 point de PIB par an, du besoin de financement des administrations publiques françaises s'inscrit, comme l'année dernière dans la recherche du bon policy mix pour la zone euro. De 1997 à 2000, les déficits publics se seront réduits de 0,6 point de PIB par an, hors soult France télécom. Réduction des déficits publics et taux d'intérêt les plus bas possibles doivent favoriser l'expansion de l'économie en libérant des ressources pour la consommation et l'investissement productif.

De même qu'en période d'activité ralentie, un creusement du besoin de financement des administrations peut soutenir l'activité, la période de croissance soutenue qui se dessine sera utilisée pour alléger le poids des engagements qui pèsent sur les jeunes générations.

Cette réduction du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques d'ici 2003, prendra deux formes.

Les excédents des régimes sociaux seront dirigés en priorité vers le fonds de réserve pour les retraites de manière à faire face aux évolutions démographiques qui affecteront les régimes de

retraites dans les prochaines décennies. Les excédents des administrations de sécurité sociale devraient dépasser l'équivalent d'un point de PIB à l'horizon 2003.

Le financement des baisses de prélèvements sur le travail, associées à la réduction du temps de travail, sera neutre pour les finances publiques : les créations d'emplois et la baisse du chômage qui résulteront de la RTT amélioreront la situation financière des régimes sociaux.

Pour sa part, le déficit de l'Etat continuera de se réduire pour approcher 1,8 point de PIB en 2003, contre 2,7 en 1999. Dans cette perspective, la part des recettes fiscales absorbées par le service de la dette publique continuera de diminuer pour passer sous le seuil de 15% en 2003 [\(1\)](#)

## **2.4 Les grandes orientations pour l'évolution des dépenses publiques.**

Les dépenses des administrations publiques progresseront de 1,3 % en volume par an sur la période de programmation La loi de finances pour 2000 et la loi de financement de la sécurité sociale s'inscrivent dans cette logique.

### **Croissance cumulée des dépenses en volume entre 2001 et 2003 (3 ans)**

Administrations publiques	4,0%
Etat (en comptabilité budgétaire)	1,0 %
Administrations sociales	4,2 %
Dont maladie	4,5 %
Dont retraites	5,8 %
Administrations publiques locales	5,8 %

#### *La maîtrise des dépenses de l'Etat*

Les dépenses du budget général progresseront, en volume, de 1% en cumulé au cours des trois prochaines années. La programmation prolonge ainsi les évolutions moyennes de 1998 à 2000. Cette progression permettra de financer les actions prioritaires grâce à un effort de sélectivité de la dépense.

Les charges de la dette, mesurées en pourcentage des recettes fiscales nettes, poursuivraient leur décade au cours de la période de programmation. La programmation prend en compte des taux d'intérêt cohérents avec le niveau attendu de la croissance. La poursuite de la réduction du déficit se traduirait par une amélioration du solde primaire, qui devrait atteindre un excédent de plus de 80 MdsF en 2003, avec des taux d'intérêt plus élevés que ceux qui avaient été retenus à l'occasion de la précédente programmation, en raison de l'accélération de la croissance en 1999 et 2000.

Les dépenses en faveur de l'emploi traduisent, dans la programmation, la priorité que le Gouvernement accorde à la lutte contre le chômage et les exclusions. Cette priorité s'articule autour de trois dispositifs principaux : le premier vise à faciliter le retour à l'emploi des

personnes les plus en difficulté, afin de lutter contre les exclusions, ce qui conduit à prévoir, dans la programmation, la montée en puissance de dispositifs d'insertion comme les " emplois-jeunes " jusqu'en 2002. Le deuxième tend à promouvoir l'emploi par la réduction du temps de travail. Enfin, le troisième dispositif a pour objet d'accompagner la réduction du chômage par une politique active de formation professionnelle.

Les dépenses de fonction publique devraient poursuivre leur progression en volume au cours des trois prochaines années du fait de l'évolution prévisible des rémunérations publiques et de la stabilisation des effectifs sur la période. L'accélération des départs à la retraite au cours des prochaines années facilitera l'adaptation des moyens en direction des missions prioritaires. Des actions nouvelles seront engagées pour améliorer l'efficacité de la gestion publique.

Le financement des autres actions publiques exigera donc la poursuite de l'effort de redistribution de la dépense engagé depuis 1997 : chaque année, les projets de loi de finances ont permis de dégager environ 30 MdF de redéploiements. Cet effort sera poursuivi au cours des prochaines années.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union Européenne, qui interviennent dans la définition des dépenses de l'Etat au sens de la comptabilité nationale, connaîtront une croissance plus importante que celle des dépenses du budget général. Cette progression est liée à trois facteurs : le contrat de solidarité et de croissance, qui fait davantage bénéficier les collectivités locales des fruits de la croissance, la montée en puissance de la réforme de la taxe professionnelle qui accroît le poids des transferts de l'Etat aux collectivités locales, et enfin les conséquences de l'accord de Berlin sur la contribution française au budget communautaire.

*Des dépenses sociales en progression d'un peu plus de 1% par an.*

Les dépenses des administrations sociales connaîtront une progression de 4,2% en volume de 2001 à 2003, soit 1,4% par an. La décélération des dépenses sociales engagée dès 2000 (+1,8 %) se poursuivra ainsi entre 2001 et 2003. Elle sera facilitée par une croissance plus favorable que par le passé, mais elle suppose que soient poursuivis les efforts entrepris depuis 1997.

Pour la branche maladie, l'objectif d'une progression cumulée de 4,5 % en volume entre 2001 et 2003 conduit à poursuivre la décélération des dépenses engagée en 2000. Cette maîtrise des dépenses de l'assurance maladie est compatible avec un haut niveau de qualité du service de santé, et avec l'amélioration continue de l'efficacité du système de soins.

Les dépenses de la branche vieillesse du régime général connaîtront une progression en volume de 5,8 % sur les trois années de la programmation, soit un rythme annuel comparable aux deux dernières années. Cette progression reflète les évolutions démographiques à législation constante.

La recherche de l'équilibre financier à moyen terme vise à consolider notre système par répartition en garantissant l'équité entre les Français. Le gouvernement annoncera prochainement des orientations qui seront soumises à concertation .

Parallèlement, le Fonds de Réserve pour les retraites, créé en 1999, afin d'atténuer l'impact financier du prochain choc démographique sur les régimes de retraites, bénéficiera d'une vingtaine de milliards de francs à la fin 2000. De la même façon dans les prochaines années, les

excédents des comptes sociaux seront affectés de manière privilégiée à ce fonds, en vue de contribuer de manière significative au financement des retraites de demain.

*Une évolution toujours dynamique des dépenses des administrations publiques locales.*

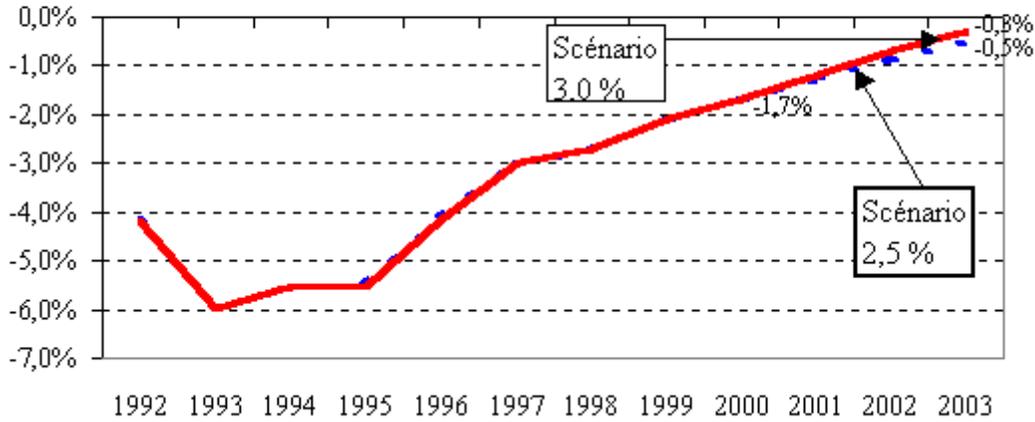
Les dépenses des administrations publiques locales progresseraient à un rythme équivalent à celui observé sur la période 1992-2000, soit 5,8 % sur la période de programmation (1,9 % en volume en moyenne annuelle). Leur part dans la richesse nationale ne diminuerait que très légèrement sur la période de programmation.

<sup>(1)</sup> Les décisions sur les prélèvements qui seront réduits n'ayant pas été définitivement arrêtées, l'impact des baisses de prélèvements programmées sur la période 2001-2003 a été, à titre conventionnel, entièrement imputé sur le compte de l'État.

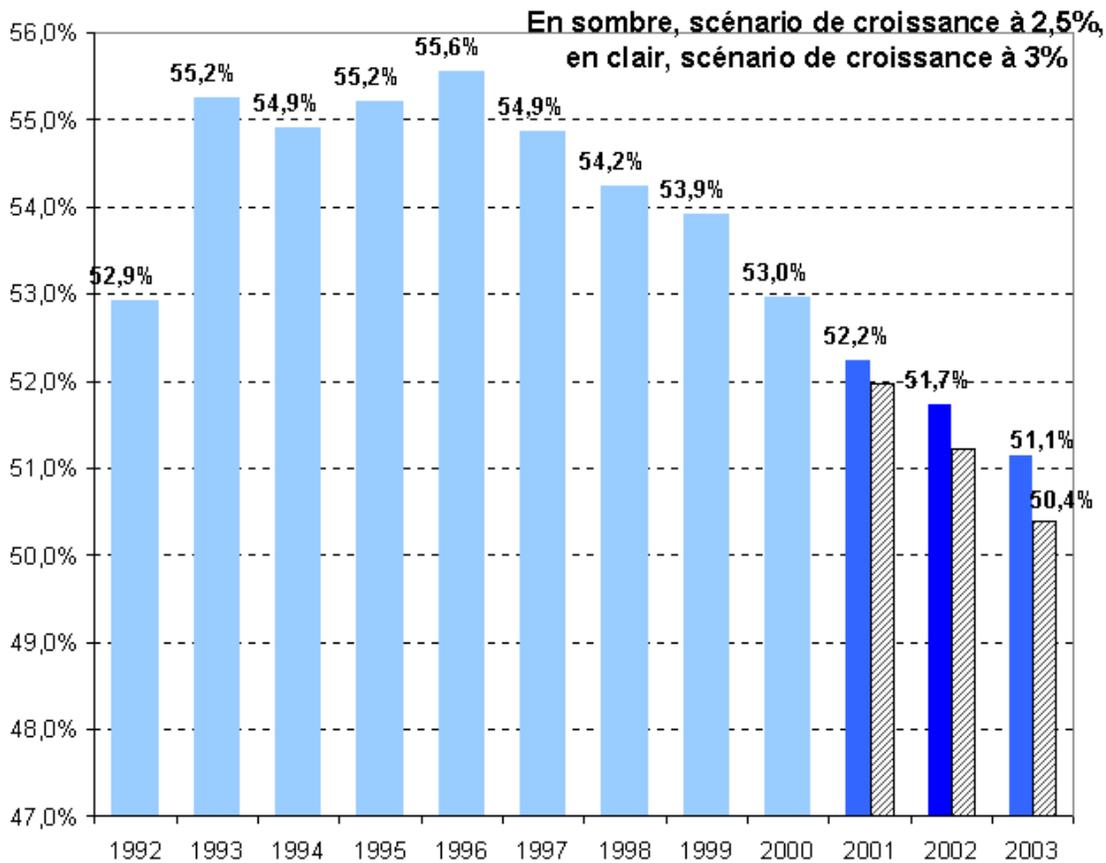
### ***Hypothèses et principaux résultats du programme pluriannuel de finances publiques***

Croissance annuelle du PIB (2001-2003)	2,5 %		3,0 %	
Croissance cumulée des dépenses en volume, 2001-2003				
- Administrations publiques	4 %			
- Etat	1 %			
- Administrations sociales	4,2 %			
- Assurance-maladie	4,5 %			
- Retraites	5,8 %			
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2003</b>
Déficit public en point de PIB	2,1	1,7	0,5	0,3
Dette publique en point de PIB	60,3	59,4	57,7	57,2
Dépenses publiques en point de PIB	53,9	53,0	51,1	50,4
Taux de prélèvement obligatoire en point de PIB	45,3	44,8	44,2	43,7

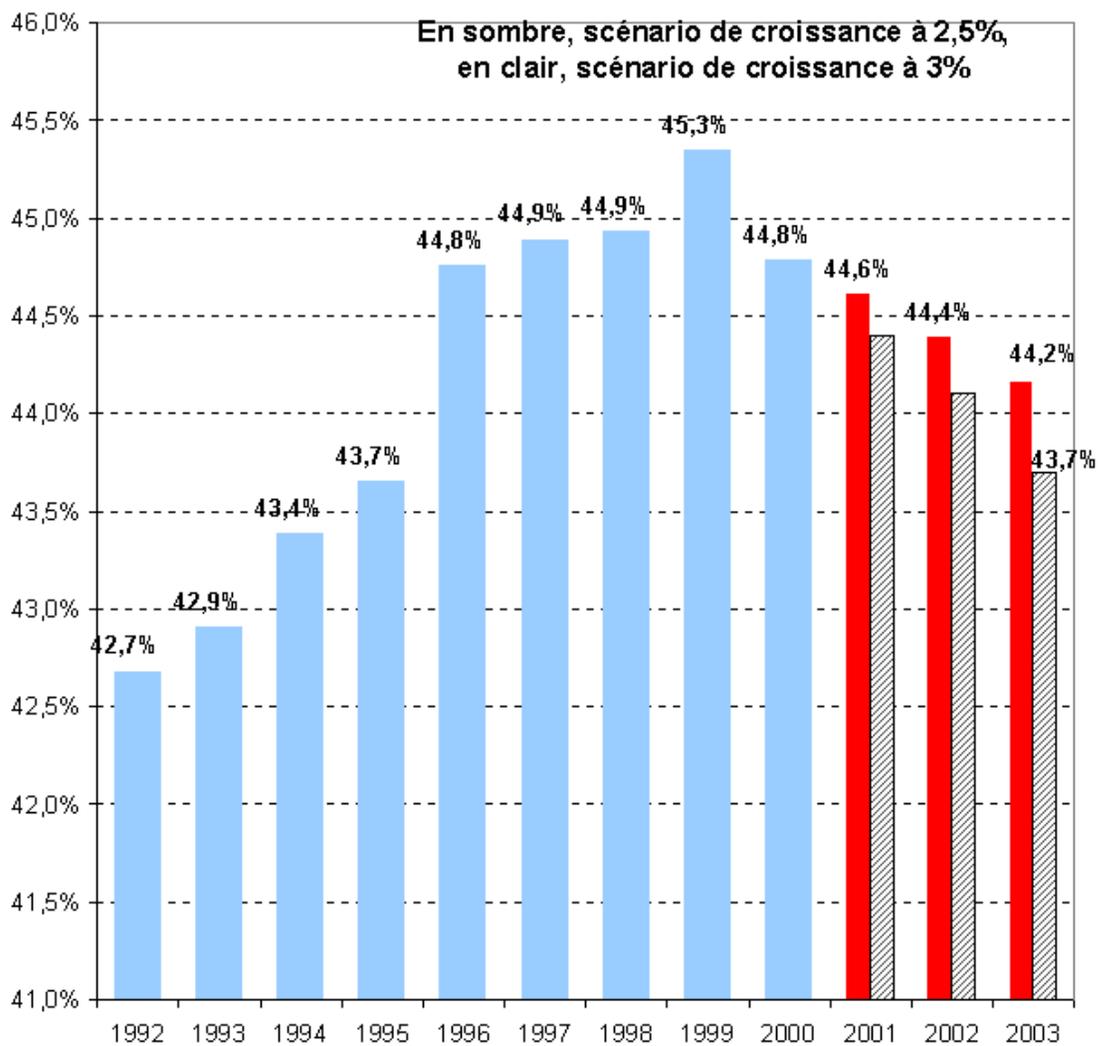
## Evolution des déficits publics dans la programmation, en % du PIB



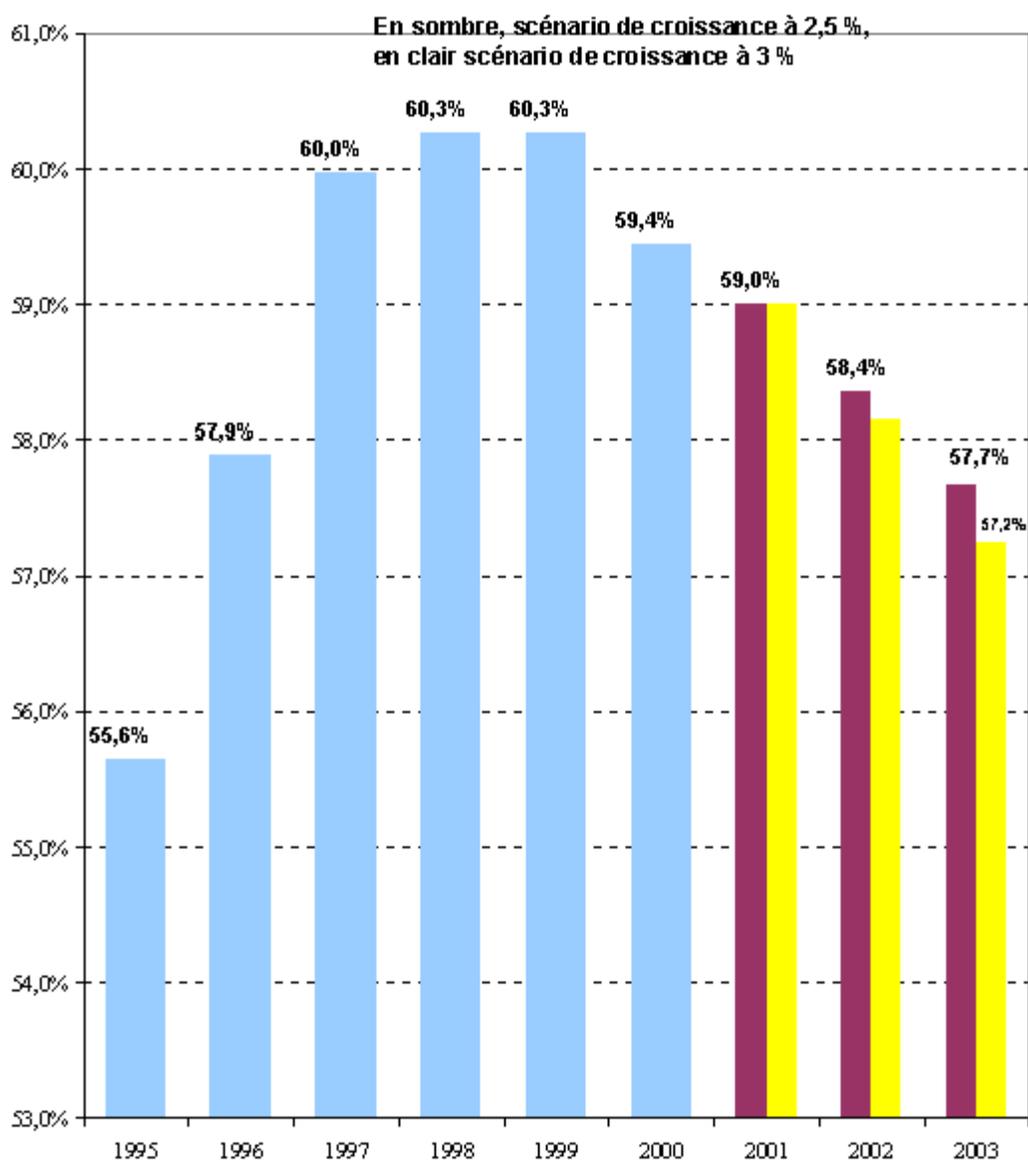
## Evolution de la part des dépenses publiques dans le PIB, dans les deux scénarios de croissance



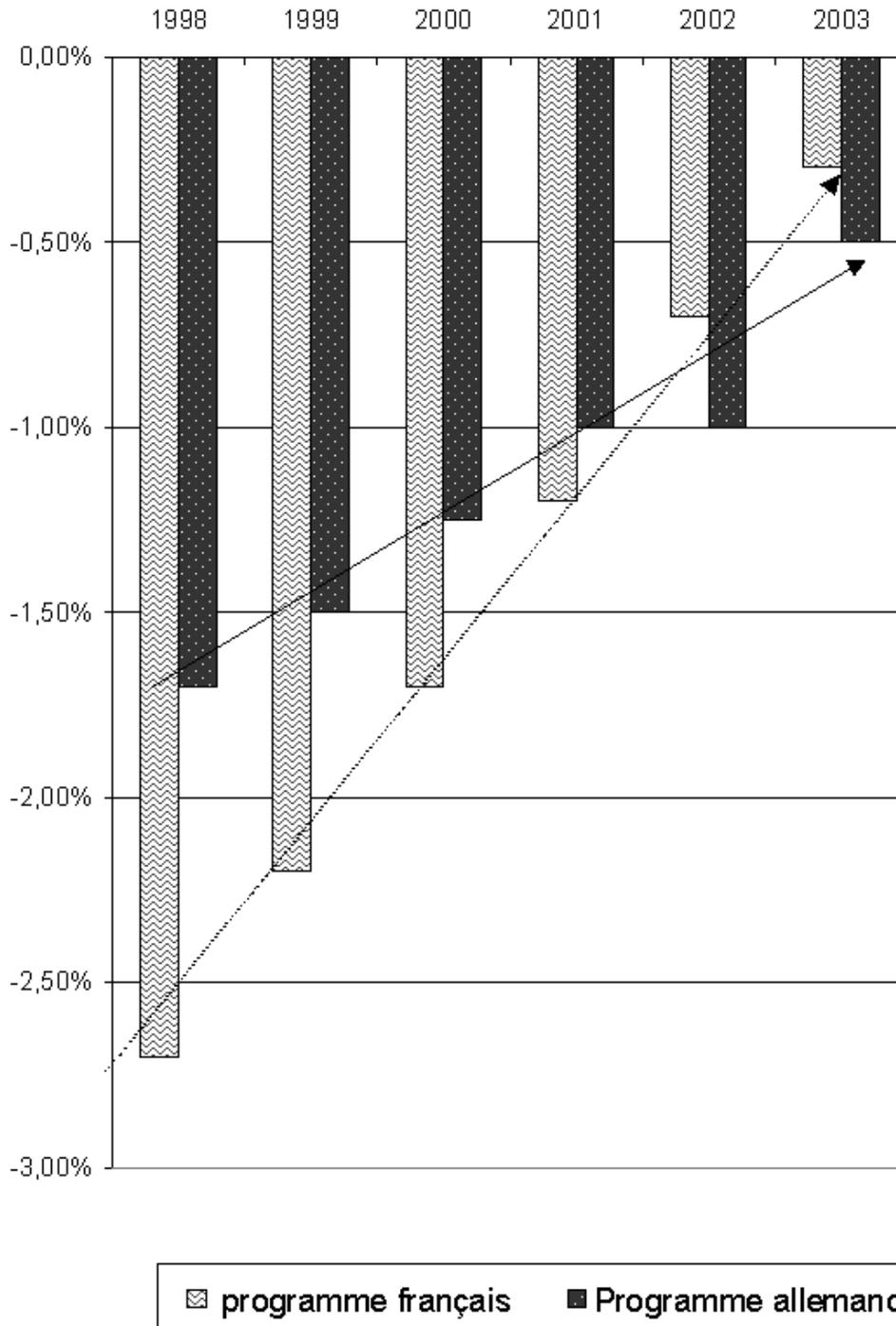
## Evolution du taux des prélèvements obligatoires, en % du PIB



### Evolution du poids de la dette publique dans les deux scénarios de croissance en % du PIB



## Evolution des déficits publics en France et en Allemagne



---

© Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 03/02/2000