

**PRESENTATION DE L'AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES**

Le 16 mai dernier, le Premier ministre a mandaté MM. Bonnet et Nasse pour procéder à « une analyse des écarts entre les évaluations arrêtées lors de l'élaboration de la Loi de finances pour 2002 et les estimations qu'il est aujourd'hui possible d'opérer ».

Le Gouvernement entendait en effet disposer d'une photographie indiscutable de la situation des finances publiques. Nos concitoyens doivent connaître la vérité sur leurs comptes aujourd'hui. Ils pourront ainsi mieux juger notre action demain.

Précisons d'emblée qu'à la demande du Premier Ministre ce rapport ne prend pas en compte les décisions du présent Gouvernement. Cet audit n'intègre donc par exemple pas la baisse de l'impôt sur le revenu.

Les deux hauts magistrats choisis par le Premier ministre pour leur expérience et leur impartialité ont remis hier leur rapport au Premier ministre. Nous voulons ici rendre hommage à leur dévouement. Les conclusions en ont été présentées au Gouvernement ce matin.

<b>QUELLE EST LA SITUATION DE NOS COMPTES PUBLICS ?</b>
---------------------------------------------------------

**Les engagements du précédent gouvernement en matière de finances publiques sont retracés dans trois documents : la LFI 2002, la LFSS 2002 et, le programme de stabilité couvrant les années 2002 à 2005.**

Le gouvernement a d'abord annoncé en septembre 2001 un déficit de 1,4 % du PIB (tableau 1). En mars, il a révisé ce chiffre à la hausse et l'a porté à 1,85 %.

**Que nous révèle aujourd'hui l'audit de MM Bonnet et Nasse ?**

**MM. Bonnet et Nasse donnent une fourchette pour évaluer les déficits publics. Ce choix est justifié par les incertitudes qui affectent certains éléments, notamment le produit de l'impôt sur les sociétés.**

**La fourchette des déficits publics pour 2002 est évaluée entre 2,3 et 2,6% du PIB. Par prudence, nous retiendrons le haut de cette fourchette, soit 2,6 % qui sera par la suite le chiffre de référence .**

**L'écart est de 1,2 point de PIB avec le chiffre annoncé en loi de finances et de 0,8 point de PIB avec celui communiqué à Bruxelles en mars. Les masses financières en cause sont importantes ; il s'agit de plus de 15 Mds€ d'écart (100 MdsF) avec les prévisions de l'automne dernier, soit plus du quart du produit de l'impôt sur le revenu.**

**Quels sont les facteurs de cette dégradation ?**

### A/ La situation de l'Etat

**La dégradation la plus forte est celle de l'Etat. D'après les résultats de l'audit, le besoin de financement de l'Etat pourrait atteindre 3,2% du PIB, soit 0,8 point de PIB de plus que prévu en LFI.**

En raisonnant selon les principes de la comptabilité budgétaire et par rapport à la LFI, la dégradation s'élèverait alors à 14,2 Mds€ (tableau 2). Autrement dit, notre déficit budgétaire est supérieur de près de 50% aux prévisions du précédent gouvernement.

Exprimé en euros courants, le déficit de l'Etat avoisine 45 Mds€ Il est supérieur au niveau de 40 Mds€ où nos prédécesseurs l'avaient trouvé en 1997.

**D'où viennent ces écarts considérables ? Quatre facteurs, peuvent être distingués. Trois jouent dans le sens de la dégradation et le quatrième, dans le sens de l'amélioration.**

**Premier facteur : les recettes fiscales nettes** subissent une moins-value par rapport à la LFI, de 5,4 Mds€, avec une incertitude sur l'IS comme indiqué auparavant.

Ce **résultat est** en ligne avec les hypothèses actuelles de croissance qu'il est seulement regrettable que nos prédécesseurs aient refusé si longtemps et si obstinément d'ajuster.

**Deuxième facteur : les recettes non fiscales** ont été fixées en LFI 2002 à un niveau irréaliste de 35,2 Mds€: il s'agit à titre principal des dividendes versés par les entreprises publiques et de prélèvements à caractère exceptionnels (COFACE, fonds d'épargne notamment). La perte anticipée est importante : -0,9 Md€ sur le dividende EDF et près de 1 Md€ sur les dividendes d'autres entreprises publiques.

**Troisième facteur : les dépenses enregistrent un dérapage considérable de l'ordre de 7,4 Mds , dont 5 Mds au titre du budget général.**

Deux causes expliquent cette dérive (voir exemples en fiche jointe) :

1/ plusieurs engagements antérieurs à la LFI 2002 n'ont pas été payés : l'Etat doit ainsi rembourser aux organismes sociaux certaines dépenses dont ils ont fait l'avance (RMI, allocation adulte handicapé, Aide médicale, couverture maladie universelle etc.). Il doit aussi régler les arriérés de loyers de la gendarmerie nationale, etc.... ;

2/ en outre, plusieurs dépenses sont sous-évaluées en LFI 2002 : sans ouverture de crédits, l'Etat n'est pas en mesure d'honorer ses engagements de l'année en cours. Ce sont plus d' 1 Md€ qui manquent à ce titre dans le domaine social.

**Le quatrième facteur joue en sens inverse.** En effet, le prélèvement au profit de la Communauté européenne devrait être inférieur aux prévisions de 1,9 Md€ du fait de la restitution par la Communauté d'excédents de sa gestion antérieure.

**Comme on pouvait s'y attendre, les recettes fiscales ont été surévaluées en loi de finances initiale 2002 ; les recettes non fiscales et les dépenses évoluent très défavorablement et n'ont pas été correctement appréciées en loi de finances. La lecture des débats de la loi de finances 2002, à laquelle je vous invite, démontre que les doutes émis par l'opposition d'alors sur la sincérité de ce budget étaient malheureusement fondés.**

**Je signale par ailleurs que le dérapage des dépenses sociales de l'Etat dû à une sous-évaluation en LFI ou à des engagements non financés représente près de 2,5 Mds .**

## **B/ Les comptes sociaux**

*Les comptes sociaux, appréciés hors fonds de réserve pour les retraites, passent d'un excédent annoncé de +0,1 point de PIB à un déficit évalué proche de -0,1 point de PIB.*

Trois facteurs sont intervenus depuis la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) (tableau 3).

1/ L'objectif de progression des dépenses d'assurance maladie était fixé à 3,8 %. Selon les auditeurs, il pourrait atteindre 6 %. L'écart par rapport à la LFSS est de 2,9 Mds€

2/ L'évolution du cadre macro-économique sur lequel était construite la LFSS conduit à réviser à la baisse la croissance de la masse salariale pour 2002, donc à diminuer les recettes sociales (cotisations et CSG) et à réestimer à la hausse les prestations chômage ; la dégradation globale par rapport à la LFSS est évaluée par les auditeurs à 2,9 Mds€

3/ Par ailleurs, le rapport remis en janvier 2002 au précédent gouvernement par François Monier, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale, a mis en évidence un surcroît de recettes sociales en 2001 par rapport aux prévisions utilisées pour la LFSS 2002. Cette forte réévaluation crée un effet positif de 3,7 Mds€ sur les recettes sociales 2002.

On notera incidemment que MM. Bonnet et Nasse insistent sur le caractère incompréhensible des différents niveaux d'organismes, de fonds, de transferts financiers entre les secteurs et les sous-secteurs, en particulier entre l'Etat et la Sécurité sociale. La démocratie appelle à des comptes clairs, nous simplifierons afin d'y parvenir.

**C/ Les collectivités locales et les « ODAC » (tableau n°4)**

Les deux autres secteurs - « administrations publiques locales » ou APUL et les « organismes divers d'administration centrale » ou ODAC - apportent un excédent de 0,7 point de PIB (y compris Fonds de réserve des retraites), contre 0,9 point de PIB dans la prévision associée à la LFI 2002.

\*

\* \*

Au total, la synthèse de la situation de nos comptes publics est donc la suivante (tableau 5), en raisonnant en pourcentage du PIB :

- l'Etat a un besoin de financement de 3,2 points de PIB,
- les administrations sociales sont en léger déséquilibre (0,1 point de PIB)
- les autres composantes ont une capacité de financement, positive, de 0,7 point de PIB.

**Une autre présentation synthétique (tableau n°6) permet de voir que les deux tiers de la dégradation du déficit 2002 sont liés à la dérive des dépenses, et qu'un tiers seulement est dû à de moindres recettes – au demeurant prévisibles dès l'automne si leur évaluation de LFI avait été réaliste.**

\*

Telle est la situation des comptes publics des Français. L'exigence démocratique nous appelle à les leur présenter.

Après cinq années de forte croissance (2,8 % par an en moyenne depuis 1997), le déficit des administrations publiques est resté quasiment stable en Euros sur cinq ans **(-38 Milliards d'Euros en 1997 et -35,4 Milliards d'Euros en 2002)**.

La structure des dépenses de l'Etat a continué à se déformer au détriment des dépenses d'investissement. Ces dernières représentaient 12 % du total des dépenses en 1997 contre 10 % en 2002.

Enfin, le stock de dette publique s'est accru sur ces cinq dernières années de 160 milliards d'euros (mille cinquante milliards de francs) soit 2710 euros par français.

Or, cette situation pouvait être évitée. Pour l'illustrer, limitons-nous à citer deux domaines qui y ont contribué (tableau n°7).

- la fixation d'objectifs d'évolution des dépenses maladie, indépendamment des moyens propres à en permettre la réalisation, a conduit à une dégradation de 0,75 point de PIB au cours de la précédente législature ;

- le coût des aides liées aux 35 heures (lois Aubry I et II) s'élève à 0,5 point de PIB .

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Sans ces deux décisions, le déficit public serait de l'ordre de 1 % du PIB, donc beaucoup plus proche de l'équilibre que du fameux seuil de 3 %.

Mais au-delà du constat, notre détermination à servir l'avenir de la France nous incite à vous présenter notre projet pour les cinq ans qui viennent en matière de gestion des finances publiques.

**DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE : POUR UN NOUVEAU CONTRAT  
AVEC LES FRANCAIS**

Pour nous, la finance n'est pas une fin, mais un moyen au service de la politique choisie par les Français.

La logique comptable n'est pas un programme de gouvernement.

En revanche, l'absence de responsabilité financière de nos administrations publiques menacerait la prospérité de notre pays, paralyserait nos acteurs économiques et stériliserait leur potentiel de création de richesses. Retrouver des marges de manœuvre pour les mettre au service de la croissance, repenser la gestion des finances publiques, telle est notre ambition et telle sera la nouvelle politique.

Convainquons les Français que les comptes publics sont leurs comptes. Les gérer avec rigueur est le préalable pour leur permettre de faire leurs choix librement en affectant les revenus tirés de la croissance à leur sécurité, aux dépenses de solidarité ou aux baisses d'impôt. Or, aujourd'hui leur liberté de choix est menacée.

Analysons les causes de l'impasse dans laquelle s'est engagé le gouvernement précédent. Nous comprendrons, alors, pourquoi la politique conduite précédemment conduisait tout droit au niveau de déficits publics qu'il laisse aujourd'hui ; nous comprendrons aussi pourquoi une autre politique permettra à notre pays de retrouver une situation financière soutenable, sans qu'il soit besoin de prendre des mesures brutales, inefficaces à long terme et sources d'inquiétudes pour nos compatriotes.

Depuis quelques années, les comptes publics se sont fortement rigidifiés (c'est pourquoi le gouvernement précédent ne s'était pas mis en état de faire face au



retournement de la conjoncture) et les dépenses publiques se sont accrues sans utilité pour les Français. A terme, cette politique est une impasse.

**1/ Il nous faut donc en premier lieu retrouver des marges de manœuvre pour des dépenses nécessaires aux Français et des allègements fiscaux.**

*Les dépenses publiques ont été rendues plus rigides par une augmentation ininterrompue de l'emploi public, sans qu'un meilleur service soit en contrepartie apporté aux Français.*

Les dépenses de fonction publique sur longue période auront connu une continuelle ascension. Près de 70.000 emplois publics ont été créés depuis 10 ans, la moitié sur la seule période 1999-2001.

Il était possible de faire autrement, en étant habité par la simple idée que l'Etat :

- doit aux Français le service au meilleur prix, à défaut il leur prélève des impôts injustifiés,
- doit veiller à ne pas absorber une part trop importante de jeunes diplômés, sauf à entraver la croissance,
- doit préserver les marges de manœuvre nécessaires pour les générations futures, en évitant de créer des dépenses qui sont autant de dettes ou d'impôts à venir.

*Deuxième facteur de rigidité : la charge de la dette n'a cessé de s'accroître sous l'effet des déficits accumulés.*

*Le total des dépenses liées à la dette et à la fonction publique atteint ainsi aujourd'hui 58 % du budget de l'Etat, contre 51 % en 1990 (tableau n° 8)*

Personne ne souligne assez que la part des dépenses hors dette et hors fonction publique est passée de 49 % à 42 % du budget de l'Etat depuis 1990. Près de 20 Mds€ auraient pu être rendus aux Français sous forme de dépenses d'investissement, de sécurité ou de défense ou sous forme d'allègements d'impôts.

En supposant que les dépenses de l'Etat progressent à un rythme très modéré, sans même accroître les effectifs actuels, la liberté d'action de l'Etat disparaîtrait purement et simplement à la génération de nos enfants : le budget serait exclusivement consacré aux traitements, aux retraites et à la dette . La politique menée ces dernières années n'est donc pas soutenable à moyen terme.

**Ce n'est ni possible, ni digne de la France. Il est urgent de redonner de l'oxygène à l'Etat et par là même aux Français.**

\*

\* \*

La situation laissée par nos prédécesseurs ne doit cependant pas nous retirer des motifs d'espérer car nous savons dans quelle direction aller.

Contrairement à ce qui a été fait par le passé, nous allons libérer les énergies. Dans les jours qui viennent, le gouvernement va honorer son engagement de baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu. **Cette mesure d'un coût limité de 0,15 point de PIB**, est un signal de confiance pour engager le redémarrage de notre pays.

C'est une action de longue haleine, qui engage tout le gouvernement. D'ores et déjà, quelques pistes peuvent être explorées.

## **2/ La gestion des finances de la France doit être renouvelée dans sa méthode**

Notre priorité sera d'améliorer le service aux Français à moyens constants. Nous sommes profondément convaincus que la dépense supplémentaire est souvent un moyen de ne pas assumer ses responsabilités, qu'il s'agit d'une fuite en avant.

La dépense publique est un prélèvement sur le fruit du travail des Français d'aujourd'hui, et le déficit est une lâcheté vis-à-vis de nos enfants à chaque fois que le fonctionnement est financé par l'emprunt. Sa mauvaise utilisation est doublement nuisible : au-delà du gaspillage de l'argent des Français, elle handicape l'activité économique puisque que son financement par l'impôt a pour résultat de décourager l'initiative et l'emploi, comme c'est le cas aujourd'hui dans notre pays.

Nous nous sommes fixés l'exigence de garantir la bonne utilisation de la dépense publique au premier euro. A cette fin nous poursuivons trois objectifs principaux

### **Premier objectif : la transparence**

Les finances publiques doivent rester sous le contrôle permanent des citoyens. Ce sont les principes fondateurs de la démocratie tels que fixés à l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme de 1789. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 nous offre l'instrument pour y parvenir ; nous n'hésiterons pas à anticiper l'application de certaines de ses dispositions.

Cette volonté de transparence nous fait obligation de simplifier notre système financier public dont l'extrême complexité a été dénoncée à juste titre par MM. Bonnet et Nasse. Ce sujet est évidemment trop complexe et trop technique pour que nous le traitions aujourd'hui ; mais nous affirmons solennellement notre volonté d'y travailler, en étroite coopération avec nos collègues MM. Fillon et Mattéi.

## **Deuxième objectif : la performance**

Nous voulons une action publique plus efficace, plus performante et moins coûteuse en argent public.

Nous inversons la logique de la dépense systématique qui a jusqu'à présent prévalu et est ruineuse pour la France. Elle conduit à considérer qu'un bon budget est toujours un budget qui augmente, alors qu'un bon budget, c'est aussi un budget qui permet de faire aussi bien avec moins ou de faire plus avec la même somme.

Les grands principes de la LOLF nous aideront : les crédits seront plus facilement redéployables, les indicateurs de performance seront systématisés ; le jugement ne sera plus fondé sur les sommes dépensées mais sur les seuls résultats atteints.

## **Troisième objectif : préparer l'avenir**

C'est le plus noble de la politique. Lorsqu'elle néglige les intérêts des générations futures, elle manque à son devoir. Nous sommes résolus à lui redonner ses lettres de noblesse.

Les trente années qui s'annoncent seront celles durant lesquelles la France se préparera à la grande transition démographique d'ores et déjà inéluctable.

Pour nos enfants, devant l'histoire, nous avons le devoir de désendetter notre pays. C'est la seule manière pour financer de nouvelles dépenses, dans le secteur de la santé et dans celui des charges de retraite, sans les répercuter en hausses de prélèvements obligatoires.

L'accroissement des dépenses de retraites et des dépenses liées à la dépendance est élevé comme l'a souligné le Conseil d'orientation des retraites. Notre devoir est de dégager les moyens de financer ces dépenses sans augmenter les impôts.

Nous excluons l'augmentation du taux des prélèvements obligatoires. Entre 1993 et 1997, le redressement des comptes publics a dû être conduit à marche forcée pour nous qualifier pour l'Euro. La situation est aujourd'hui toute différente.

Nous ouvrons grande la voie de la confiance qui est aussi la voie de la croissance. Nous affirmons notre foi dans l'avenir, dans les français et dans l'Europe.

***A court terme, le gouvernement va présenter un collectif budgétaire et préparer une loi de finances 2003 dans la transparence et le souci de préparer l'avenir***

Un collectif budgétaire sera soumis au Conseil des ministres le 10 juillet prochain.

Le collectif traduira fidèlement les résultats de l'audit en recettes et en dépenses qui nous permettra de solder la gestion du Gouvernement précédent. La situation des finances publiques étant désormais connue, la loi de finances 2002 révisée doit être sincère et constituer une image fidèle de nos comptes.

Des crédits seront notamment ouverts afin de payer les dettes de l'Etat et de couvrir les insuffisances de crédits. En particulier, près de 2,5 Mds€ de crédits seront ouverts pour rembourser les dettes qui n'ont pas été honorées et financer les dépenses sociales de l'année (RMI, allocation adulte handicapé, couverture maladie universelle, etc...).

Pour un montant de 2,5 Mds€ le collectif prévoira la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu sur laquelle le Président de la République s'est engagé pour redonner de l'oxygène aux Français.

Parallèlement, le Gouvernement veillera à ce que cette situation ne s'aggrave pas au cours de l'exercice 2002 et il prendra à cette fin les mesures techniques nécessaires.

Pour les années à venir, la politique du Gouvernement visera à engager les inflexions qui nous permettront de redonner à nos finances publiques les marges de manoeuvre qui nous sont nécessaires pour atteindre la double mission qui nous a été confiée par les français :

-alléger autant que faire se peut les prélèvements obligatoires pour revenir au moins au niveau de la moyenne européenne et ne plus être les « derniers de la classe » ;

-préparer l'avenir en donnant à l'Etat les marges de manoeuvre pour financer sa sécurité, la protection sociale et les retraites sans en faire porter le poids par un endettement supplémentaire sur les générations futures.

## **Exemples de dépenses sous-évaluées en LFI et d'engagements non financés**

### **① Dettes des années précédentes non financées :**

- Revenu minimum d'insertion, allocation adultes handicapés :	500 M€
- Aide médicale :	270 M€
- Couverture maladie universelle :	130 M€
- Prestations sociales agricoles :	200 M€
- Loyers de la Gendarmerie nationale :	30 M€
- Paiement des frais de jury et de changement de résidence par le ministère de l'Education nationale :	25 M€
- Crédits électoraux :	12 M€
- Exonération de cotisations sociales dans les zones franches :	300 M€

### **② Insuffisances de crédits en LFI 2002 pour couvrir des besoins avérés :**

- Prêts bonifiés et intervention agricoles :	220M€
- Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante :	40 M€
- Exonération de cotisations des départements Outre-Mer et zones franches :	170 M€
- Aide médicale :	180 M€
- Couverture Maladie Universelle :	90 M€
- Revenu Minimum d'Insertion :	240 M€
- Subvention au Budget annexe des prestations sociales agricoles :	530 M€

# Audit de la situation des finances publiques

## **Introduction**

L'étendue et les limites de la mission qui nous a été confiée sont clairement définies par la lettre du Premier Ministre du 16 mai 2002 : « Vous procéderez à une analyse des écarts entre les évaluations arrêtées lors de l'élaboration du dernier programme pluriannuel des finances publiques, la loi de finances pour 2002 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 et les estimations qu'il est possible aujourd'hui d'opérer. Vos évaluations porteront sur l'ensemble des administrations publiques ».

Compte tenu des points communs entre les conditions de cet audit et celui que nous avons réalisé en 1997 – évaluation à mi-année de l'année en cours et très bref délai imparti – il nous a paru opportun de reprendre, dans ses grandes lignes, la méthode que nous avons utilisée il y a cinq ans. A mi-année, les comptes ne sont évidemment pas disponibles et les quelques mois déjà connus ne fournissent qu'une base d'observation limitée. Nous avons donc, pour l'essentiel, rassemblé, confronté et rapproché les prévisions disponibles, en cherchant à vérifier leur vraisemblance en les comparant aux données déjà observées ou en les soumettant à la critique d'experts.

De même, nous avons adopté les conventions et les cadres comptables de la comptabilité nationale tels qu'ils sont définis par Eurostat afin que l'appréciation de la situation de notre pays puisse être directement rapprochée des engagements pris à l'égard de l'Union européenne. En outre, toutes nos estimations sont faites à législation constante. Elles n'intègrent donc aucune des mesures annoncées par le nouveau gouvernement, quel qu'en soit le degré de certitude.

Afin de forger notre opinion, nous avons recueilli auprès des administrations intéressées du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et des Ministères en charge des affaires sociales les renseignements détaillés et nombreux dont elles disposaient, et qu'elles ont bien voulu mettre rapidement et complètement à notre disposition.

En revanche, nous n'avons pu disposer que de la note de conjoncture de l'INSEE publiée en mars dernier, la date de la prochaine publication coïncidant avec celle de la remise de cet audit. Pour fixer nos hypothèses macroéconomiques, nous nous sommes donc appuyés sur le consensus des économistes de la place. Ceux-ci prévoient généralement une reprise de la conjoncture, d'abord modeste au premier semestre de 2002 puis plus affirmée au second, cette croissance étant supposée se poursuivre durant les deux années suivantes. L'instabilité politique internationale frappe sans doute cette estimation d'une particulière fragilité. Elle n'en demeure pas moins le seul instrument d'orientation disponible et elle garde une assez bonne vraisemblance.

Enfin, il importe de souligner que ce travail aurait été impossible sans le concours prêté par l'Inspection générale des finances, la Cour des Comptes et l'Inspection générale des affaires sociales grâce à qui nous devons d'avoir pu bénéficier du concours efficace et dévoué d'une équipe<sup>1</sup> particulièrement compétente. Qu'elle trouve ici tous nos remerciements.

---

<sup>1</sup> Mme Valérie Champagne, MM. Serge Bayard et Guillaume Dureau de l'Inspection générale des finances, MM. François Ecalte et Vincent Feller de la Cour des Comptes et M. Jean-François Chadelat de l'Inspection générale des affaires sociales.



# **Audit de la situation des finances publiques**

Les développements suivants concerneront dans l'ordre l'Etat et les Organismes d'administration centrale, les Organismes de sécurité sociale, les Collectivités locales. Nous présenterons ensuite quelques informations sur les tendances à l'œuvre au-delà de 2002 et notre conclusion générale.

## **L'Etat**

A la date d'échéance de notre travail, le rapport de la Cour des Comptes relatif à l'exécution budgétaire 2001 n'était pas encore disponible, nous avons donc travaillé sur la base de l'exécution budgétaire présentée par le gouvernement.

### ***La méthode***

Anticiper l'exécution budgétaire 2002 pose, pour commencer, deux problèmes de méthode.

En premier lieu, malgré les progrès réalisés dans le suivi hebdomadaire et mensuel de l'exécution, l'information disponible, pour l'année en cours à cette période de l'année, est clairement insuffisante pour donner une estimation fiable du solde à mi-année, solde qu'il faudrait encore extrapoler à l'année entière. Il est donc nécessaire de travailler à partir de prévisions couvrant l'exécution de l'année entière, tout en tenant compte des informations partielles, mais observées, relatives à l'exécution des premiers mois.

En second lieu, nous avons travaillé « à législation constante », ce qui signifie que nous ne tenons pas compte de l'effet des décisions de politique économique que pourrait prendre le nouveau gouvernement<sup>2</sup>. En particulier, nous ne tenons pas compte des effets possibles d'éventuels programmes d'économies budgétaires qui pourraient corriger un déficit jugé excessif, nous limitant à supposer que, lors de l'exécution budgétaire, la recherche de tels programmes est d'intensité « normale » : on les trouve en effet dans toute exécution budgétaire habituelle. La liste nous en a été fournie par la direction du Budget. Nous avons vérifié que ces mesures ont bien la nature de celles qui correspondent aux règles usuelles de l'exécution, sans aucunement marquer une inflexion de tendance qui traduirait une modification de la volonté des gouvernants. Ces mesures sont complétées par une évaluation statistique des occasions d'économies dont l'opportunité se présentera au cours du second semestre de 2002 et qui, de ce fait, ne sont pas encore connues. Nous avons vérifié la vraisemblance de leur ampleur.

### ***La mise en œuvre***

Une fois tranchées ces questions de méthode, il reste le principal : estimer les écarts apparaissant entre les évaluations de la loi de finances initiale, arrêtées à l'automne dernier et la situation prévisible au 31 décembre 2002. Ces estimations imposent de prendre en compte trois types de corrections.

En premier lieu, les hypothèses macroéconomiques qui ont servi de cadre à la préparation de la loi de finances, fixées en août 2001, sont évidemment à modifier. L'hypothèse de croissance du PIB est plus faible, celle de l'inflation légèrement plus forte, la croissance de la masse salariale a été revue à la baisse, la situation de l'emploi et du chômage est moins favorable. Tout ceci conduit à rectifier un grand nombre de recettes et de dépenses qui sont déterminées par la situation macro-économique : c'est ce que nous avons fait. Le

---

<sup>2</sup> Par exception, nous avons cependant intégré les décisions du 19 juin dernier concernant l'UNEDIC.

## Audit de la situation des finances publiques

tableau suivant rappelle les principales hypothèses utilisées pour préparer la loi de finances et les valeurs nouvelles que nous avons retenues.

### **Les principales hypothèses macroéconomiques utilisées :** croissance prévue, 2002 sur 2001, en %

	Loi de finances initiale	Audit (consensus des économistes)
Le PIB en volume	2,5	1,3
Les prix à la consommation	1,5	1,7
La masse salariale privée	5,0	3,9
L'emploi salarié	1,7	0,9

En second lieu, l'année 2001 est aujourd'hui considérée comme connue, bien que l'exécution n'en soit pas encore vérifiée par la Cour des Comptes. Cette connaissance permet de réévaluer les postes de la loi de finances 2002 partout où cette évaluation résulte de l'application à 2001 d'un taux de croissance prévisible, ou encore lorsque la connaissance de l'année de base permet de mieux évaluer les soldes à régler sur l'année suivante, voire lorsque cette connaissance détermine complètement les opérations de l'année 2002 : cas des dividendes par exemple. C'est aussi ce que nous avons fait.

En dernier lieu, à cette date de l'année, des informations diverses sont déjà disponibles sur l'exécution budgétaire proprement dite : les recettes fiscales sont connues sur les cinq premiers mois et le suivi de la dépense a commencé. Il est alors possible d'utiliser ces informations pour améliorer les prévisions tant des montants des recettes que de l'intensité de la dépense et de ses éventuels dérapages.

### *Les recettes fiscales*

Lors de la préparation de la loi de finances (LFI), elles avaient été évaluées à 250,4 Md€ valeur en cohérence avec le déficit budgétaire de l'Etat fixé en LFI à 30,4 Md€. En février dernier, au terme de la traditionnelle « réunion d'arbitrage » au cours de laquelle les directions compétentes du ministère des finances confrontent leurs prévisions, elles ont été rectifiées en baisse de 3,6 Md€. Depuis lors, l'observation des rentrées fiscales durant les premiers mois de 2002 a fourni des informations desquelles il est difficile de dégager une tendance. C'est pourquoi, après un examen très minutieux de ce dossier, nous avons fixé notre évaluation de l'écart attendu sur les recettes fiscales par rapport à la prévision de la LFI, dans une fourchette, large, de *moins* 3,7 à *moins* 5,4 Md€, l'impôt sur les sociétés (IS) justifiant à lui seul plus d'un milliard de l'envergure de cette fourchette.

La prévision d'évolution des recettes fiscales s'est révélée, en effet, particulièrement difficile en raison de circonstances particulières.

Comme on le sait, l'administration fiscale a connu, fin 2001, quelques perturbations informatiques, source de décalages dans le recouvrement de l'impôt, notamment de l'impôt sur le revenu. D'autre part, l'indéniable progrès que constitue la création de la direction des grandes entreprises au sein de la direction générale des impôts induit une perturbation, limitée dans le temps mais réelle, qui modifie, par exemple, les rythmes des remboursements de TVA et d'imputation des recettes. Enfin, le renversement favorable de conjoncture observé au début de 2002 génère, entre les directions du ministère des finances, des différences d'appréciation sur le rythme du recouvrement de l'impôt, dont l'incidence est forte sur le résultat final.

L'incertitude est particulièrement élevée en ce qui concerne l'IS (il pèse une quarantaine de Md€), car la détermination de la masse imposable obéit non seulement à la

## Audit de la situation des finances publiques

conjoncture de l'année antérieure, mais encore à de nombreux facteurs de prise en compte délicate, comme les anticipations et la politique spécifiques de l'entreprise notamment. Dans ce domaine de la prévision, les surprises – bonnes ou mauvaises – sont fréquentes. Or, en l'espèce, le risque est aggravé d'un effet de calendrier : l'échéance de notre audit – fin juin – nous empêche de disposer des recouvrements de ce même mois, alors que ces recouvrements constitueront les premières données réellement significatives du futur versement global de l'IS 2002. Ces données seront disponibles à la mi-juillet.

Bien que large, la fourchette retenue ne nous met pas à l'abri d'une surprise ; nous sommes conscients de ce que notre appréciation du besoin de financement de l'Etat s'en trouve fragilisée.

### *Les recettes non fiscales*

De nombreux aléas d'exécution sont inhérents à ce type de recettes par essence volatiles car elles peuvent varier sous l'effet d'une très grande diversité de causes. Parmi elles, les dividendes versés à l'Etat par les entreprises publiques sont déterminants. A cette période de l'année, on dispose, heureusement, d'une information presque complète concernant ces montants. C'est pourquoi nous avons rectifié en baisse, toujours par rapport à la LFI, les recettes non fiscales dans une fourchette étroite de *moins 2,8 à moins 3,3 Md€*. Cette révision tient compte du report de 2002 à 2003 du versement par l'UNEDIC à l'Etat de 1,2 Md€ au titre de la « clarification financière ».

### *Les dépenses*

Suivre l'exécution budgétaire des dépenses de l'Etat pour tenter d'en anticiper l'aboutissement annuel constitue l'une des responsabilités principales de la direction du Budget au ministère des finances. Il était, à l'évidence, hors de nos capacités de procéder à ce suivi de façon autonome et concurrente aux travaux du Budget. C'est pourquoi nous nous sommes fait communiquer la liste des divergences significatives que les premiers mois de l'exécution permettent de repérer ou de prévoir par rapport aux crédits évalués en LFI, de façon à juger, au cas par cas, de la vraisemblance et de l'ampleur des écarts en train de se créer. Nous avons procédé de même pour les économies identifiées ou statistiquement prévisibles.

Cet exercice fait apparaître un indéniable dérapage de la dépense ; c'est un point marquant de notre audit. Ce dérapage nous semble pouvoir être attribué à plusieurs causes.

En premier lieu, la croissance plus lente que prévu en LFI génère des difficultés sociales, notamment en matière d'emploi ce qui entraîne un surcroît de dépenses apparaissant au premier chef dans les organismes spécifiquement en charge, mais qui finissent aussi par affecter l'Etat. Par ailleurs, les dépenses d'aide à l'emploi, à l'emploi des jeunes notamment, à la charge de l'Etat sont plus élevées que prévu. En second lieu, la charge pleine afférente aux dispositifs sociaux nouveaux, comme la couverture maladie universelle, n'apparaît que peu à peu dans son ampleur réelle. Les coûts induits par le passage aux 35 heures sont, eux aussi, en passe d'excéder la prévision. L'ensemble de ces circonstances provoque une pesée diffuse sur les dépenses de l'Etat.

Il s'y ajoute enfin un phénomène propre à l'exécution budgétaire. Dans de nombreux ministères, les années récentes ont vu s'accumuler une masse importante de crédits reportés qui atteint, fin 2001, près d'un point de PIB. Cette accumulation a été la plus marquée en 2000. Tout indique que, après que son gonflement a facilité l'exécution des années antérieures, ce surplomb commence à dégrader l'exécution 2002. En sens inverse, nos

## **Audit de la situation des finances publiques**

investigations ne nous conduisent pas à penser que des reports de charges plus significatifs que d'habitude auraient eu lieu en 2001. De même, rien de ce que nous avons examiné dans le rythme des engagements ne permet de penser que l'instruction de « gel républicain<sup>3</sup> » donnée le 25 février dernier par la Ministre du Budget n'aurait pas été mise en œuvre.

Au total, nous évaluons le dérapage brut de l'ensemble – tous budgets – de la dépense 2002 à un montant compris entre 10,3 et 10,8 Md€ Parallèlement, nous chiffrons à environ 3,4 Md€ les économies réalisables, ce qui conduit à un dérapage net compris entre 6,9 et 7,4 Md€, dont 5,0 Md€ au titre du seul budget général.

### ***Le déficit de l'Etat***

Compte tenu des évaluations de recettes présentées plus haut, du dérapage de la dépense et des prélèvements sur recettes moins élevés que prévu d'environ 1,9 Md€ en raison de la réduction des prélèvements au profit de l'Union européenne, le déficit du budget de l'Etat, en comptabilité budgétaire, passerait des 30,4 Md€ prévus en LFI à un montant compris entre 41,9 Md€ et 44,6 Md€

Pour obtenir la valeur du déficit de l'Etat en comptabilité nationale, selon la définition du traité de Maastricht, il convient d'opérer divers retraitements : passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés, éliminations des recettes de privatisation et d'autres opérations de nature financière. Nous évaluons à *moins* 3,9 Md€ la valeur de la clé de passage entre les deux modes de comptabilisation.

Finalement, nous évaluons le déficit de l'Etat pour 2002, en comptabilité nationale, à une valeur comprise entre 45,8 Md€ et 48,5 Md€, soit entre *moins* 3,0 et *moins* 3,2 points de PIB, à comparer au chiffre de *moins* 2,4 points de PIB retenu lors de l'élaboration de la Loi de finances.

### **Les Organismes divers d'administration centrale (ODAC)**

Ces organismes sont des entités très diverses qui concourent à la mise en œuvre de l'action publique. Ce sont, pour la plupart, des établissements publics sans activité marchande ou dont l'activité marchande est faible, de sorte que la part des revenus tirés de cette activité n'atteint pas la moitié du total. Il en existe plusieurs centaines ; nous en avons surtout examiné quatre parmi les plus importants : la Caisse d'amortissement de la dette sociale, le Fonds de financement de la couverture maladie universelle, le Fonds de réserve des retraites et la structure de cantonnement des anciens actifs du Crédit lyonnais (EPFR). Pour les autres, nous nous sommes rangés à l'avis des experts qui s'attendent à ce que leur solde global évolue peu entre 2001 et 2002.

Nous évaluons la capacité de financement de ces organismes à un montant compris entre 9,3 et 9,5 Md€, soit environ *plus* 0,6 point de PIB.

Cet excédent très élevé s'explique, pour une part substantielle, par le classement en ODAC du Fonds de réserve des retraites, alors que ce Fonds faisait auparavant partie des administrations de sécurité sociale. Il compte à lui seul pour 5,5 Md€ dans notre évaluation car il bénéficie, notamment, du produit de la vente d'une licence UMTS, des excédents de la

---

<sup>3</sup> Les années où un changement de gouvernement est prévisible, la tradition républicaine veut que chaque ministre n'engage les crédits de son ministère qu'à proportion du temps où il en sera responsable.

## **Audit de la situation des finances publiques**

CNAV et du produit de certaines privatisations. En contrepartie, le déficit de l'Etat, en comptabilité nationale, est creusé : en effet l'abondement de ce fonds par le produit des privatisations augmente d'autant les dépenses de l'Etat alors que le produit des privatisations est exclu du champ des recettes publiques au sens de Maastricht.

Notons encore que Charbonnages de France pourrait prochainement quitter le secteur des entreprises pour celui des ODAC en raison du tarissement des ressources qu'il tire de son activité marchande. Son déficit et sa dette augmenteraient le besoin de financement et la dette des administrations publiques car le déficit actuel est couvert par des dotations en capital qui, classées en opérations financières par la comptabilité nationale, ne sont pas comptabilisées dans le déficit public au sens de Maastricht.

### **Les administrations de sécurité sociale (ASSO)**

En comptabilité nationale, ce sous-ensemble des administrations publiques regroupe trois catégories d'entités : celles qui entrent dans le champ d'application de la loi de financement de la sécurité sociale (Régime Général et régimes spéciaux des salariés, régimes des non salariés), les régimes complémentaires de retraites, les autres organismes de sécurité sociale, desquels le plus important est l'UNEDIC. Pour le passé, les comptes établis par ces entités sont centralisés et retraités selon les règles de la comptabilité nationale par l'INSEE. Ces comptes sont disponibles jusqu'à l'année 2001 inclus ; pour le champ de la loi de financement, ils ont été audités par la Cour des Comptes jusqu'à l'année 2000. Pour l'année 2002, nous avons disposé de prévisions couvrant les trois Caisses du Régime Général, établies par la direction de la sécurité sociale selon les règles utilisées par la Commission des comptes de la sécurité sociale, de prévisions couvrant l'ensemble du champ des ASSO établies par la direction de la prévision selon les règles de la comptabilité nationale, enfin de prévisions spécifiques établies par certains des organismes du champ selon les règles de leur plan comptable.

#### ***La méthode***

Pour établir notre diagnostic, nous avons confronté entre elles les diverses hypothèses de dépenses que comportaient ces prévisions pour les adapter à notre propre diagnostic, les deux points essentiels concernant l'évolution des dépenses de santé (l'ONDAM) et la situation de l'emploi. Puis nous avons harmonisé cet ensemble de données prévisionnelles en recalculant les recettes des organismes conformément aux hypothèses macro-économiques que nous avons retenues pour l'ensemble de l'exercice. Nous avons, enfin, mis ces données en cohérence entre elles et avec celles concernant l'exécution du Budget 2002 : en effet, les organismes sociaux échangent entre eux un grand nombre de flux financiers, et d'autres flux nombreux circulent entre les comptes de l'Etat et ceux de ces organismes. Nous avons tenu compte du reclassement en ODAC du Fonds de réserve des retraites, ce qui représente un déplacement en défaveur du secteur des ASSO de près de 0,4 point de PIB.

L'exactitude de notre diagnostic dépend crucialement de la vérification d'une double cohérence. En premier lieu, celle entre les comptes individuels de chaque organisme concerné et la situation macro-économique générale : les ressources de chaque organisme doivent être mises en cohérence avec les hypothèses économiques qui servent de cadre à l'exercice, les dépenses avec les évolutions globales retenues, notamment celles qui concernent l'ONDAM et l'emploi. La seconde cohérence concerne l'égalité des transferts reçus et versés entre l'ensemble de ces comptes et ceux de l'Etat. Assurer la première permet de limiter le risque global d'erreur à celui qui résulte de l'incertitude que comporte toute prévision macro-

## Audit de la situation des finances publiques

économique. C'est ce que nous avons fait. Assurer la seconde pourrait sembler aller de soi mais se heurte à une difficulté particulière : l'illisibilité croissante des comptes sociaux.

### *Une complexité excessive*

Le problème n'est pas récent : les comptes sociaux ont toujours été complexes ; mais il s'aggrave. Aux multiples régimes existants s'ajoute l'inflation dans la création des « fonds » les plus divers ; trop souvent, il est créé un fonds là où une simple ligne de comptabilité analytique suffirait. En outre, la réforme du financement de la sécurité sociale a conduit, pour une part importante, à substituer aux cotisations, clairement affectées aux régimes, des ressources de nature fiscale. Mais les règles de l'universalité budgétaire n'ont pas été adoptées pour autant. Les impôts sont affectés, et ils le sont par fraction ; les régimes bénéficiaires de ces affectations le sont selon un ordre de priorité fixé à l'avance et dans la limite de ce qui est nécessaire à leur équilibre, ce qui implique des déversements en cascade de chaque régime de la liste vers celui de la priorité suivante ; la gestion de ces flux se fait par acomptes prévisionnels suivis de régularisations parfois tardives ; l'enregistrement des flux obéit à des règles différentes selon qu'il s'agit de l'Etat ou d'un organisme social de sorte qu'une même somme peut ne pas être comptabilisée sur la même année par celui qui la paye et celui qui la reçoit ; l'ensemble est fixé par la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances mais géré par de simples arrêtés ministériels de sorte que la prévision des comptes d'un organisme se réduit parfois à la prévision de la date de sortie de l'arrêté le concernant ; enfin, ces règles changent substantiellement tous les ans.

L'obscurité de cet inextricable dédale pose un problème général d'efficacité publique. Pour ce qui concernait le champ plus particulier de notre mission, nous avons cherché à contourner cet obstacle en vérifiant la cohérence interne de notre diagnostic par grandes masses, sans toujours nous attacher à établir des prévisions analytiques précises organisme par organisme. Nous avons, ce faisant, perdu pour partie l'information individuelle que nous aurions pu recueillir en consultant chacun de ces organismes, mais gagné, nous l'espérons, sur la cohérence de l'ensemble. Bien entendu, nous avons examiné individuellement les plus importants des organismes sociaux.

### *Les évaluations*

Par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale 2002 et à la partie sociale de la loi de finances initiale 2002, les écarts les plus importants concernent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), les recettes assises sur la masse salariale privée et le coût du chômage.

Une nouvelle fois, l'ONDAM a été sous estimé dans la loi de financement pour 2002. Au vu de la tendance passée et des données centralisées par la CNAMTS, qui couvrent les cinq premiers mois de cette année, il paraît raisonnable de passer de l'objectif<sup>4</sup> de 3,8 % voté l'automne dernier à une croissance de 6,0 %, correspondant à un accroissement des dépenses d'environ 2,9 Md€ Ce dépassement porte sur les soins de ville : honoraires et prescriptions devraient augmenter de 7,4 % au lieu des 3 % de l'objectif. Ce dépassement s'entend *avant* toute prise en compte des effets des accords récents portant, notamment, le prix de la consultation à 20 € Nous n'avons pas intégré ces effets pour deux raisons : pour plusieurs professions, les discussions sont toujours en cours et nous ne disposons pas des éléments qui permettraient d'analyser la plausibilité des plans d'économie inclus dans ces accords.

---

<sup>4</sup> En droits constatés

## **Audit de la situation des finances publiques**

Les dépenses hospitalières se sont, jusqu'à présent, développées conformément à leur objectif voté. Cet objectif avait été élargi pour prendre en compte le coût des recrutements destinés à compenser le passage aux 35 heures. Il est difficile de déterminer, à mi-année, si cette enveloppe supplémentaire est effectivement consacrée aux recrutements ou permet de desserrer un peu l'ensemble de la contrainte financière pesant sur les hôpitaux. Dans notre fourchette évaluative pour 2002, nous avons retenu un léger dépassement de la dotation globale hospitalière, ce qui viendrait augmenter les charges de l'assurance maladie.

Si ce risque est limité en 2002, la tendance est inquiétante. Le risque de report de charges s'aggrave ; la pénurie en personnel de soins rend problématiques les recrutements prévus, à moins qu'ils ne s'opèrent au détriment des cliniques privées ; l'expansion des dépenses de santé qui se manifeste librement dans le secteur des soins de ville se traduit, à l'hôpital, par l'alourdissement prévisionnel des plans de modernisation. Le coût croissant des médicaments nouveaux s'observe à l'hôpital comme à la ville.

La loi de financement 2002 retenait le même environnement macro-économique que celui servant de base à la loi de finances initiale 2002. Le consensus des économistes conduit, aujourd'hui, à revoir sensiblement à la baisse par rapport à août 2001 la croissance de la masse salariale privée et, par conséquent, celle des cotisations et CSG assises sur cette masse. Cette croissance passerait des 5,0 % prévus à 3,9 %, correspondant à une détérioration globale des comptes sociaux de l'ordre de 2,9 Md€ Enfin, bien que la reprise soit maintenant en cours selon le consensus des économistes, la situation du marché du travail s'est davantage dégradée qu'il n'était escompté l'automne dernier. L'UNEDIC a donc revu ses dépenses 2002 sensiblement à la hausse. Après avoir examiné ces révisions, nous avons tenu compte des prévisions les plus récentes de cet organisme, sans cependant les suivre complètement, ainsi que des décisions du 19 juin visant à réduire son déficit.

### ***Le déficit des ASSO***

Compte tenu des révisions portant sur les hypothèses de cadrage et des informations spécifiques disponibles, nous retenons pour le Régime Général une situation plus dégradée que ce n'était le cas dans la loi de financement : le déficit d'ensemble serait compris entre 3,5 Md€ et 3,9 Md€ en comptabilité nationale, la fourchette visant à prendre en compte les incertitudes de multiples natures qui affectent ces prévisions. Dans la comptabilité des Caisses, le déficit correspondant serait de 2,0 à 2,4 Md€ La dégradation est principalement imputable à la CNAMTS, hors accidents du travail. La CNAF reste en excédent. La CNAV verse, en 2002, au Fonds de réserve des retraites l'excédent de 1,5 Md€ qui solde les comptes de 2001, ce qui met cette caisse en léger déficit selon la présentation en comptabilité nationale pour 2002.

Nous avons ensuite appliqué la même méthode de révision aux régimes d'indemnisation du chômage, UNEDIC et AGS, dont nous évaluons le déficit entre 1,9 Md€ et 2,1 Md€ ; aux fonds spéciaux, notamment FOREC, FSV, FAPA, FCAATA, FCATA, dont le déficit s'établirait entre 0,9 Md€ et 1,4 Md€ ; aux régimes complémentaires, AGIRC, ARRCO, IRCANTEC, AGFF, qui feraient apparaître un excédent de l'ordre de 6,3 Md€ ; enfin nous avons vérifié que les régimes indépendants et particuliers ainsi que les organismes divers d'administration sociale, catégorie de la comptabilité nationale essentiellement constituée des hôpitaux, restaient très proches de l'équilibre.

Au total, nous évaluons le déficit des administrations sociales en 2002, selon les définitions de la comptabilité nationale, à un montant compris entre zéro et 1,1 Md€, soit *moins* 0,1 point de PIB.

# **Audit de la situation des finances publiques**

## **Les administrations publiques locales (APUL)**

En comptabilité nationale, ce quatrième sous-ensemble des administrations regroupe les régions, les départements et les communes, ainsi que les nouvelles entités intercommunales. Pour le passé, les comptes de ces unités sont regroupés et retraités par la Comptabilité Publique et mis en forme par l'INSEE. En prévision, leur nombre très élevé interdit, à l'évidence, toute approche analytique. Ainsi, pour 2002, nous avons examiné, très globalement, les grandes tendances afin de les confronter aux prévisions fournies par l'Administration. Nous avons comparé ces prévisions à celles établies par un grand établissement financier spécialisé pour aboutir, finalement, à une estimation de la contribution des administrations publiques locales au déficit public au sens de Maastricht.

Cette contribution réduit le déficit public car les ressources des collectivités territoriales – ressources fiscales, autres ressources propres (comme les ventes de biens et services par exemple) et transferts en provenance de l'Etat – sont supérieures à l'ensemble des dépenses courantes et d'investissement : globalement, les collectivités territoriales, prises comme un tout, se désendettent. En 2002, l'estimation de cet excédent de ressources nécessite d'examiner plus particulièrement quatre points : les ressources fiscales prévisibles, l'effet du passage aux 35 heures sur le coût des rémunérations, l'accroissement des dépenses sociales liées à la prise en charge de la dépendance, enfin le cycle de l'investissement.

Les informations qui remontent du terrain local laissent penser qu'un léger renforcement de la pression fiscale est possible, après la pause enregistrée en 2001 : les collectivités territoriales savent qu'elles devront faire face, dans le moyen terme, à un alourdissement de leurs charges, notamment celles relatives aux dépenses sociales et aux investissements environnementaux, et elles s'y prépareraient par avance afin de lisser leurs prélèvements fiscaux futurs.

Pour les personnels des administrations locales, la nouvelle durée légale du travail est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Chaque situation locale est spécifique, particulièrement dans les petites communes où la nouvelle règle s'applique à de faibles effectifs, de sorte que la prévision du rythme de la montée en charge de la mesure et de son effet global sur les charges de personnel est spécialement incertaine. Cependant, une accélération de la croissance des rémunérations, après celle déjà enregistrée en 2001 semble probable.

Le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), pour la fraction prise en charge par les départements, pourrait s'avérer plus lourd qu'il n'avait été initialement prévu : sur les premiers mois de 2002, on observe une croissance très vive du nombre des personnes déposant leur dossier d'inscription.

Reste l'effet – déterminant – du cycle de l'investissement. Une observation constante montre que ce cycle est dû au rythme des élections municipales : à chaque nouveau mandat, l'équipe élue réalise ses projets sur la durée de la mandature. Se succèdent ainsi une phase d'investissement faible correspondant à la mise en place des projets, puis une phase forte correspondant à leur réalisation effective. L'année 2002 devrait correspondre au point bas de ce cycle de six ans.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les comptes des administrations publiques locales devraient continuer à réduire le déficit global des administrations. Nous avons inscrit cette contribution dans une fourchette que nous reconnaissons être très approximative : selon que l'accroissement des charges – dépenses sociales, charges de personnel et dépenses



## Audit de la situation des finances publiques

environnementales – serait ou non compensé par un moindre développement cyclique de l'investissement et par la hausse des recettes fiscales, la capacité de financement des APUL serait comprise entre 1,8 Md€ et 2,2 Md€, soit *plus* 0,1 point de PIB.

### L'ensemble des administrations publiques

Ces résultats sont regroupés dans le tableau d'ensemble suivant. Ces données incluent une recette exceptionnelle de 612 M€ correspondant à la vente d'une licence UMTS, soit 0,041 point de PIB.

#### Le déficit des administrations publiques en 2002

(Un signe – désigne un déficit ; un signe + désigne un excédent)

	<i>Borne basse</i>	<i>Borne haute</i>
Etat (Comptabilité Budgétaire)	- 41,9	- 44,6
Clé	- 3,9	- 3,9
Etat (Comptabilité Nationale)	- 45,8 (- 3,037)	- 48,5 (- 3,216)
ODAC	+ 9,5 (+ 0,630)	+ 9,3 (+ 0,617)
ASSO	0,0 (- 0,000)	- 1,1 (- 0,073)
APUL	+ 2,2 (+ 0,146)	+ 1,8 (+ 0,119)
<b>Total APU</b>	<b>- 34,1</b> (- 2,261)	<b>- 38,5</b> (- 2,553)

En Md€ et, entre parenthèses, en points de PIB  
PIB : 1 508 Md€

Ces résultats sont à replacer dans l'évolution historique rappelée dans le tableau suivant :

#### Evolution des déficits publics 1990 – 2002

(en points de PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002b	2002h
ETAT	- 2,1	- 1,9	- 3,3	- 4,9	- 4,8	- 4,1	- 3,7	- 3,6	- 3,0	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 3,0	- 3,2
ODAC	+0,1	+0,1	0,0	0,0	+0,1	- 0,5	0,0	+0,7	+0,1	+0,3	+0,4	+0,4	+ 0,6	+ 0,6
ASSO	+0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,9	- 0,5	- 0,7	- 0,4	- 0,4	- 0,1	+0,3	+0,5	+0,3	0,0	- 0,1
APUL	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,2	- 0,2	- 0,2	+0,1	+0,2	+0,3	+0,3	+0,2	+0,2	+ 0,1	+ 0,1
<b>APU</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 6,0</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,6</b>

( 2002b : borne basse ; 2002h : borne haute ; du fait des arrondis, la somme peut différer du total APU)

# Audit de la situation des finances publiques

## Les évolutions au-delà de 2002

La méthode appliquée à la révision des comptes de 2002 ne pouvait être étendue aux années ultérieures : les lois de finances et de financement 2003 ne seront disponibles qu'à l'automne prochain et nous ne disposons pas des moyens qui permettraient de critiquer les résultats des exercices de prévisions macro-économiques existants, ou de les reconstruire, opérations qui constitueraient le préalable nécessaire à une prévision autonome de l'équilibre des finances publiques dans le moyen terme.

Cependant, afin d'apporter notre contribution – conformément aux termes de notre lettre de mission – à l'appréciation des possibilités de réalisation du programme pluriannuel, nous tenons à citer trois points qui nous semblent importants.

Le premier concerne la dynamique du déséquilibre que nous venons d'évaluer pour 2002.

Durant la période de vive croissance des années 1998 à 2001, l'extraordinaire dynamisme des rentrées fiscales a permis la mise en place d'une politique publique visant à prolonger cette phase de croissance grâce à des baisses de prélèvements obligatoires importantes : elles sont chiffrées à deux points de PIB dans le rapport économique, social et financier de la LFI 2002, avec un effet se prolongeant sur 2002 à hauteur de 0,4 point de PIB ; nous évaluons leur valeur discrétionnaire *ex ante* à 1,5 points de PIB environ hors, notamment, compensation des 35 heures et baisses de cotisations UNEDIC. Cette politique a permis de soutenir avec succès la croissance du PIB, notamment par la croissance du revenu disponible des ménages et donc de la consommation, plaçant la France en meilleure situation que la moyenne de l'Europe. L'emploi a sûrement bénéficié de ce supplément de croissance et les dépenses liées au chômage en ont été réduites. La contrepartie de cette politique est de nous faire débiter la phase nouvelle qui s'ouvre avec un déficit public plus lourd qu'on aurait pu l'escompter. Selon l'ordre de grandeur souvent retenu en macro-économie, ce supplément serait *ex post* d'environ les deux tiers de sa valeur *ex ante*, soit approximativement un point de PIB. Quant à la compensation du coût des 35 heures, nous ne disposons pas d'études permettant d'apprécier l'effet *ex post* sur le déficit public, faute de mesure précise de leurs conséquences sur l'emploi.

Une meilleure croissance porte de meilleures recettes ; mais du côté de la dépense, les réformes sociales réalisées – 35 heures, CMU, prise en charge de la dépendance – n'ont pas encore, en 2002, porté leurs pleins effets notamment pour ce qui concerne les coûts. Le coût de la dépendance, notamment, apparaît plus élevé que prévu, sans que l'on sache précisément comment il se répartira entre les administrations publiques concernées.

Telles sont les caractéristiques et la dynamique du point de départ du programme pluriannuel.

Le second point concerne la maîtrise des dépenses de santé.

Depuis 1997, la loi de financement de la sécurité sociale fixe, chaque année, le montant maximum des dépenses de santé autorisées : c'est l'ONDAM. Avec la loi de financement 2002, nous disposons désormais d'une expérience de cinq années : le tableau suivant fait apparaître l'ampleur de l'échec de cette tentative de régulation.

## Audit de la situation des finances publiques

### **ONDAM : comparaison des objectifs votés et réalisés<sup>5</sup>, en %, en valeur**

	1997/96	1998/97	1999/98	2000/99	2001/00	2002/01	Taux moyen
ONDAM voté	1,7	2,4	1,0	2,9	2,6	3,8	2,4
ONDAM réalisé	1,5	4,0	2,6	5,6	5,6	6,0	4,2
dont soins de ville votés	2,0	2,8	- 0,9	2,1	1,5	3,0	1,7
dont soins de ville réalisés	1,8	5,8	3,3	8,0	7,6	7,4	5,6

Source : direction de la sécurité sociale

On observe que les objectifs votés par le Parlement ne sont pas suivis d'effet, l'échec portant sur les soins de ville. L'ONDAM est aujourd'hui 11 % au dessus du niveau qui aurait été le sien si l'objectif avait été réalisé chaque année ; l'écart est de 25 % pour les soins de ville.

Au cœur de notre dispositif de maîtrise de la partie libérale du système de soins existe, en effet, une contradiction entre la contrainte globalement affichée au terme du débat parlementaire et d'un vote, et l'absence de tout dispositif qui puisse guider le comportement quotidien de praticiens supposés se conformer à cette contrainte. Faute de moyens décentralisant cette contrainte, ou faute d'une prise en compte plus réaliste de la faiblesse de ces moyens lors de la détermination de l'objectif, nous nous exposons à voir survenir, chaque année, des dépenses insuffisamment financées car non attendues, qui creusent le déficit public. La dynamique de la dépense reste sans contrôle.

Certes, tous les pays du monde développé où ce problème se pose sont à la recherche de la « bonne » solution, celle qui mélangerait efficacement conseils de bonne pratique, contraintes administratives et régulation économique, notamment par l'introduction de la concurrence dans l'achat des soins, celle aussi qui ménagerait entre les prestataires de soins et ceux qui les financent l'espace adéquat permettant à chacun l'exercice de sa responsabilité propre. L'étonnant n'est donc pas que la France n'ait pas encore trouvé cette bonne solution ; l'étonnant est qu'elle manifeste si peu d'intérêt pour sa recherche. En se limitant à constater chaque année que la réalité n'obéit pas à ce que le Parlement vote, non seulement on porte atteinte à la crédibilité des engagements de réduction du déficit public, mais c'est aussi le vote du Parlement que l'on vide de sens.

Le troisième point concerne les retraites.

En 2002, selon nos évaluations, les régimes de retraites des salariés non agricoles du secteur privé contribuent, ensemble, à la réduction du déficit des administrations publiques à hauteur d'un demi-point de PIB. C'est presque paradoxal, sachant les difficultés qui attendent ce secteur, mais pourtant explicable au vu de la situation particulière de la démographie.

En effet, les dépenses des régimes de retraites bénéficient pour environ trois ans encore de l'effet favorable de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes d'âge très peu nombreuses de la fin des années 30 et du début des années 40. La génération 1941 compte 488 000 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ; c'est la plus faible. Pour la génération 1946, la courbe remonte à 793 000, pour dépasser 800 000 à la génération 1947 et atteindre 855 000 à celle de 1950. Compte tenu d'un âge moyen de cessation d'activité de 58 ans, c'est à partir de 2004 -

<sup>5</sup>Le « pourcentage voté » est égal au montant voté rapporté au montant réalisé de l'année précédente ; en 2002, le réalisé est remplacé par le prévu dans cet audit ; le calcul concernant les soins de ville est à frontière constante avec les soins hospitaliers ; les récupérations financières sur l'industrie pharmaceutique sont exclues.

## **Audit de la situation des finances publiques**

2005 que la situation des régimes de retraites va brusquement se tendre, menaçant à très court terme le sur-équilibre d'aujourd'hui.

Attendre que ces tensions apparaissent pour prendre des mesures correctrices de l'ensemble du déficit des administrations publiques, notamment en ce qui concerne le budget de l'Etat, n'aura pour seul effet que de rendre ces mesures plus contraignantes et plus coûteuses.

### **Conclusion**

Au terme de cet examen de la situation des finances publiques de notre pays, beaucoup des conclusions que nous avons tirées, il y a cinq ans, au terme d'un exercice similaire pourraient être répétées.

En premier lieu, le contexte administratif n'a pas changé : au sein des équipes administratives avec lesquelles nous avons travaillé, nous avons rencontré le même esprit d'ouverture, de coopération et de transparence. Nous tenons à rendre hommage à ces équipes.

En second lieu, il nous faut à nouveau souligner les limites numériques de notre exercice. Nos chiffres sont effectués par dixième de point de PIB, ce qui présuppose une précision du millième dans la mesure des données utilisées : cette précision est à l'évidence illusoire. En outre, la situation d'un ensemble aussi complexe que les finances publiques ne saurait se décrire avec un seul chiffre, ou même quelques fourchettes : il faut utiliser ces fourchettes comme des ordres de grandeurs et les replacer dans leur contexte. A cet égard, il convient de bien rappeler que nos évaluations ne constituent pas une prévision de ce que l'on observera lorsque les comptes de 2002 seront définitivement établis. D'ici là en effet, une politique économique aura été mise en œuvre : elle modifiera la situation dans un sens et avec une ampleur que nous n'étions pas chargés de préjuger. De plus, si la prévision d'une accélération de la croissance durant le second semestre venait à être démentie, le déficit que nous avons calculé serait sensiblement alourdi, en raison du poids de la TVA dans les recettes.

Sur le fond enfin, nous avons conclu, il y a cinq ans, que le retour à une croissance plus rapide – c'était à l'époque encore hypothétique – ne suffirait pas à résoudre les problèmes posés par l'équilibre de nos finances publiques et que des réformes de fond étaient nécessaires pour y parvenir. Nous avons notamment constaté que le renforcement de l'efficacité de l'Etat était absolument nécessaire, la simple recherche d'économies sans modifications de l'organisation et des structures n'étant plus à la dimension du problème. Cinq ans plus tard, nous n'avons pas changé d'avis.

Mais nous souhaitons aussi, dans cette conclusion, attirer l'attention sur un autre point : il s'agit de la situation des finances de la sécurité sociale et de leur suivi.

En premier lieu, le dérapage constant des dépenses de santé par rapport aux orientations de la loi de financement de la sécurité sociale pose un problème resté sans solution. Nous suggérons que les difficultés que rencontre l'exécution de la loi de financement ne devraient pas être portées au débit de cette loi, mais susciter au contraire une ferme volonté de la compléter par les dispositions qui, à l'évidence, lui font défaut : l'exécution de la loi de financement dépend des millions d'actes médicaux que l'ensemble des professions concernées réalise chaque semaine. Or rien ne permet à ces professionnels de savoir si leur comportement quotidien est, ou n'est pas, conforme aux enveloppes prévues par la loi car un immense vide sépare la contrainte globale de la loi et sa réalisation concrète sur le terrain. Comblé ce vide est un problème, lui aussi, immense. Dans le monde entier, de multiples expérimentations sont en cours sur ce thème ; il est anormal que la France y

## **Audit de la situation des finances publiques**

participe si peu alors même que la possibilité d'expérimenter est justement prévue par les ordonnances de 1996.

En second lieu, nous croyons devoir exprimer une crainte. Le foisonnement des entités constitutives des administrations de sécurité sociale, l'extraordinaire complexité des imbrications que ces entités présentent entre elles, enfin la complication des règles de financement de l'ensemble opposent un sérieux obstacle à l'efficacité de notre système social. Sans doute serait-il futile et un peu naïf de croire que l'organisation de la sécurité sociale pourrait être simple. Mais il y a des limites au-delà desquelles l'excès de complexité de l'outil nuit aux fins qu'il sert : il nous faut à tout le moins une pause dans la course folle à la complexité croissante.

Une dernière conclusion, enfin, concerne l'audit lui-même. Ayant par deux fois accepté la responsabilité d'exécuter cette tâche, nous n'en sommes que plus à l'aise pour en faire la critique. Il nous semble que les administrations dans leur ensemble, les corps d'inspection qui en assurent l'autocontrôle, la Cour des Comptes, enfin le Parlement dans son rôle constitutionnel devraient, normalement, suffire pour que les citoyens soient périodiquement informés de l'état de leurs finances publiques d'une façon fiable et crédible, sans qu'il soit besoin de faire appel à deux magistrats de bonne volonté.

Notre expérience nous suggère un élément de réponse. L'audit dont il s'agit est un audit de prévision : il porte sur l'avenir alors que l'appareil d'Etat est tout entier organisé pour l'audit de comptes après leur reddition, sur le passé. Or si l'audit de prévision s'accommode de méthodes plus sommaires, il nécessite aussi des méthodes différentes qui ressortissent davantage du travail de l'économiste. Il est déroutant au regard des méthodes du comptable car sa validité s'appuie davantage sur l'appréciation subjective de sa vraisemblance que sur la vérification du caractère régulier de sa construction.

Il suffirait que le gouvernement décide de demander aux quelques administrations qui produisent les prévisions de coopérer pour fournir de façon harmonisée et périodique un dossier soumis à l'appréciation de ces contrôleurs d'un type nouveau, dans des conditions plus sereines que celles auxquelles nous avons, par deux fois, dû faire face.

La démocratie y gagnerait.

Paris, 24 juin 2002

Jacques BONNET Philippe NASSE