

SOMMAIRE

- Intervention de Dominique STRAUSS-KAHN,
ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

- Rapport sur l'état des finances publiques
par MM. BONNET et NASSE

- Graphiques

Intervention de Dominique STRAUSS-KAHN Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Conférence de presse du 21 juillet 1997

Sous l'autorité du Premier Ministre, le Gouvernement a débattu des conséquences qu'il convenait de tirer de la dérive constatée des dépenses publiques et je voudrais aujourd'hui, avec Christian Sautter, présenter et commenter les résultats de cette évaluation en remerciant MM. Bonnet et Nasse qui ont bien voulu réaliser ce travail dans un délai très bref avec une impartialité que je veux saluer. Je souhaite préciser les mesures concrètes que le Gouvernement a arrêtées en les inscrivant dans la stratégie politique, économique, sociale et européenne qui est la nôtre, telle que les premiers actes (la déclaration de politique générale, le sommet européen d'Amsterdam, le décret d'avances) ou les prochains rendez-vous (la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 1998, le plan emploi pour les jeunes, la conférence sur l'emploi, les salaires et la réduction du temps de travail) nous permettent de la définir.

I. L'ÉVALUATION

I.1) Sa nécessité

Faire procéder à une évaluation de la situation des comptes publics, était un exercice indispensable dès lors que le précédent gouvernement n'avait pas exposé devant l'opinion la situation réelle. Des chiffres divergents ayant été évoqués dans la campagne électorale, nous avons pris l'engagement de faire procéder à une analyse rigoureuse de la situation des comptes publics pour 1997 réalisée par des magistrats indépendants. Notre démarche n'était pas polémique mais visait à établir clairement notre base de départ.

I.2) Ses conclusions

Vous trouverez le texte intégral de ce rapport dans les dossiers de presse et sur Internet.

Le déficit réel des comptes publics pour l'année 1997 est très supérieur à celui qui a été affiché dans la loi de finances votée il y a quelques mois. En raison du caractère nécessairement prévisionnel de la croissance économique du deuxième semestre et des conséquences de cette dernière sur les recettes fiscales, l'évaluation présente une fourchette qui situe le déficit **entre 3,5 % et 3,7 % au lieu des 3 % annoncés.** Cela correspond à un écart compris entre 35 MdsF et 51 MdsF.

Si l'on s'en tient au budget de l'Etat et aux comptes du régime général de la sécurité sociale, on peut retenir deux chiffres :

- **il y a un manque de recettes compris entre 20 MdsF et 23 MdsF,**
- **il y a un dérapage de dépenses compris entre 12 MdsF et 21 MdsF.**

Cette situation m'inspire deux commentaires.

a) **Ce dérapage montre tout d'abord que la réduction de déficits ne s'est pas poursuivie au delà de 1996.** Les déficits publics représentaient 3,8 % en 1992, 5,6 % en 1993 et 1994. Ils ont baissé à 5 % en 1995 puis à 4,2 % du PIB en 1996 (cf graphique 1). Nous en sommes à 3,5 - 3,7 % en 1997 en intégrant la soulte de France Télécom (37,5 milliards de francs, soit environ 0,5 % du PIB) qui ne vaut que pour 1997.

b) **Le dérapage souligne l'imprudence qu'il peut y avoir à accepter des dépenses non financées** (je pense, pour ne prendre qu'un seul exemple, à la prime automobile pour presque 0,5 MdF en 1997) **ou des baisses d'impôts non financées** (c'est le cas, notamment, de la baisse de l'impôt sur le revenu pour 25 MdsF qui a été annoncée alors qu'à l'évidence les crédits nécessaires pour la gager n'étaient pas disponibles). La sous-estimation des dépenses et la surestimation des recettes de 1997 sont manifestes. Elles expliquent la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui : en dépit de prévisions de croissance qui seront probablement respectées en 1997, le déficit estimé par l'évaluation est beaucoup plus élevé que celui qui avait été annoncé.

II. LA STRATÉGIE

Il est une priorité à partir de laquelle toute notre stratégie s'ordonne : **mettre l'économie au service de l'emploi.** De cette priorité découlent trois objectifs.

II.1) Retrouver la croissance en soutenant la demande intérieure

La situation de notre économie, non pas de manière instantanée mais dans la durée, met en évidence la faiblesse de la croissance ces dernières années (cf graphique 2). La modestie de cette croissance explique largement que notre chômage soit plus fort que celui de nos voisins. Elle a trouvé sa source à la fois dans un partage de la valeur ajoutée trop défavorable aux salaires pour que les entreprises puissent bénéficier d'une

consommation dynamique (cf graphiques 3 & 4) et dans des taux d'intérêt réels élevés entre 1991 et 1995 qui nuisaient à la rentabilité des investissements.

Aujourd'hui, les taux d'intérêt sont en France les troisièmes plus bas du monde et la politique du Gouvernement vise à donner aux ménages un supplément de pouvoir d'achat. C'était l'objectif du décret d'avances : des mesures à la fois justes socialement et efficaces économiquement car elles s'adressent à une population dont la propension à consommer est forte. Ce sera l'objectif de la conférence sur l'emploi, les salaires et la réduction du temps de travail, du plan exceptionnel pour l'emploi des jeunes et des dispositions de la loi de finances et de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 1998. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

Quand les taux d'intérêt sont faibles et la situation financière des entreprises satisfaisante, les perspectives de consommation des ménages sont à mes yeux le principal déterminant de l'investissement. Mais ce n'est pas le seul et dans un certain nombre de domaines, notamment celui des investissements dans les entreprises de haute technologie, la loi de finances pour 1998 apportera sa contribution.

II.2) Réorienter la dépense publique en faveur de l'emploi

Le Gouvernement ne partage ni la conviction que l'Etat n'aurait plus aucun rôle à jouer dans l'économie, notamment sur le plan budgétaire, ni l'idée que la dépense publique est toujours efficace, quels que soient son niveau et son utilisation.

Une réflexion est donc nécessaire sur le choix des dépenses : pour disposer des moyens nécessaires au financement de nos priorités, il faut commencer par répartir différemment les dépenses comme nous avons commencé à le faire à l'occasion du décret d'avances. Dans ce domaine, ce qui comptera pour l'avenir, c'est l'efficacité de sa dépense publique, qu'elle soit engagée par l'Etat, les collectivités locales ou par les organismes de sécurité sociale. Ce débat là est au moins aussi important que celui qui concerne le montant de la dépense. De vrais choix, toujours difficiles, devront être faits. Il n'y a pas de priorités sans remises en cause et il n'y a pas de politique sans priorités.

De même nous devons avoir pour objectif de consacrer des sommes décroissantes au remboursement de la dette (dont le niveau et l'évolution contractent sans cesse davantage nos marges de manoeuvre budgétaires). Notre endettement a augmenté deux fois plus vite sur les dix dernières années que durant les dix années précédentes (graphique 5). Un Etat endetté est un Etat entravé. Nous voulons investir dans le futur et non tirer des traites sur l'avenir.

Il est donc indispensable de réduire aujourd'hui les déficits publics et de prolonger demain ce mouvement. D'autres pays y sont parvenus : je pense par exemple à la Suède dont le déficit est passé en quatre ans de 12% à 2% du PIB.

II.3) Construire une Europe puissante.

Le Gouvernement veut résolument approfondir la construction européenne et, tout aussi résolument, promouvoir la conception d'une Europe qui se donne les moyens de devenir une véritable puissance défendant son modèle - démocratie politique, développement économique, protection sociale, diversité culturelle, qui est très largement le modèle de la social-démocratie - et non une Europe réduite au seul marché.

L'Europe, c'est aussi un champ de coopération entre les politiques économiques susceptibles d'accroître considérablement leur efficacité au service de la croissance et de l'emploi. C'est la raison pour laquelle, au sommet européen d'Amsterdam, le Gouvernement a poussé les partenaires européens de la France à s'engager sur la voie de la coordination des politiques économiques.

C'est dans cet esprit que nous voulons réussir la monnaie unique à la date prévue.

Dans un monde où les relations commerciales et financières sont dominées par une seule monnaie, sans qu'existent de règles stables, l'Euro nous permettra de construire un nouveau rapport de forces plus favorable aux entreprises et aux salariés aussi bien Français qu'Européens.

*
* *

Compte-tenu de ces objectifs et au vu de la situation que nous révèle l'évaluation, il y a deux risques à éviter.

Le premier serait de ne rien faire : ce serait renoncer à revenir vers des déficits budgétaires raisonnables. Compte-tenu de la hausse du service de la dette, ce serait accepter de perdre toute marge de manoeuvre future ; cela aboutirait à casser la croissance en provoquant un accroissement immédiat des taux d'intérêt et par là même une entrave à l'investissement. Ce serait aussi renoncer à l'Euro. Ce choix n'est pas celui du Gouvernement.

Le second serait de contrecarrer brutalement la croissance : nous avons déjà connu un tel scénario dans le passé, notamment avec le plan -ou les plans- Juppé : une cascade de mesures fiscales -plus de huit en l'occurrence- pour des sommes considérables - 115,8 MdsF en 1996 (cf graphique 6)- qui, en augmentant massivement les prélèvements obligatoires (cf graphique 7) frappent lourdement les ménages et par là même aboutissent à casser la croissance ... ne réglant par conséquent à terme aucun problème. Ce choix n'est pas le nôtre. C'est même le contraire qu'il faut faire.

Il nous faut chercher un chemin qui, partant de la situation dégradée que nous trouvons, nous permette d'atteindre nos trois objectifs : la croissance, l'emploi, l'engagement européen. Je veux vous convaincre que ce chemin existe.

III. LES MESURES

Elles concernent, chacun l'a bien compris, les comptes publics pour 1997. Elles ont pour origine, chacun l'a bien compris également, le dérapage de ces comptes publics tel que l'évaluation vient de les chiffrer. Elles constituent donc une amélioration de notre trajectoire.

Ce que révèle l'évaluation, c'est que la France est, du point de vue économique, comme une voiture engagée dans une grande courbe et qui, sans correction, risque de heurter le mur extérieur. Ce que propose le Gouvernement, ce n'est pas de donner un brusque coup de volant, qui nous précipiterait sur le mur intérieur, mais de rectifier avec fermeté et mesure notre trajectoire pour nous retrouver en bonne position.

Avant de détailler les décisions que le Gouvernement a prises, je voudrais les qualifier.

Ces décisions sont mesurées. D'abord dans leur volume puisqu'elles représentent 0,4 % du PIB, soit une réduction des déficits publics de 32 MdsF. Moins serait insuffisant pour nous remettre sur la bonne trajectoire, plus entraverait la croissance.

Elles sont équilibrées. En effet, l'évaluation fait apparaître que le dérapage est dû pour 20 à 23 MdsF à des recettes qui étaient escomptées et qui font défaut. Aussi avons-nous décidé de retrouver 22 milliards de recettes pour remplacer celles qui manquent. Les 32 milliards de redressement comprendront donc 22 milliards de recettes de substitution (0,275 point de PIB) et 10 milliards d'économies (0,125 point de PIB). Ces mesures vont permettre de réduire réellement le déficit sans peser sur la reprise.

Elles sont justes. Contrairement aux mesures de 1995 qui, en raison d'un appel abusif à la TVA, étaient d'autant plus dures pour les contribuables que leurs revenus étaient faibles, cet ensemble épargne complètement les ménages. Il vise à mettre à contribution les organismes publics dont les dépenses ont dérapé et les entreprises qui font des bénéfices importants.

Ces décisions sont simples. Au-delà des économies qu'il va mettre en oeuvre dans les comptes publics, le Gouvernement a tenu à ne prendre qu'une seule mesure fiscale. En ce moment difficile, il ne s'agit pas de prélever sur tous car tous n'en ont pas les moyens, il s'agit de corriger les errements passés sans contrevenir à notre politique.

a) **La diminution des dépenses publiques** comprendra des économies sur différents budgets qui seront réalisées au cours des cinq derniers mois de 1997 pour un montant de 10 Mds de francs. Elles concerneront notamment les dépenses militaires pour un montant de 2 MdsF. Une diminution du train de vie des organismes publics sera

également mise en oeuvre en particulier par réduction d'un certain nombre de trésoreries dormantes.

Ces économies en moins de six mois constituent un effort particulièrement accentué à un moment où la plupart des dépenses de l'Etat décidées par la loi de finances pour 1997 ont déjà été engagées ou sont inévitables (cf graphique 8 et la remarque de MM. Bonnet et Nasse dans leur rapport "*Au total, on peut donc estimer à près de 90 % les charges inéluctables à législation constante*".)

b) **Par ailleurs, le Gouvernement a choisi de faire appel à l'impôt sur les sociétés** dans les conditions suivantes :

. d'une part, **les plus-values** (hors titres de participation) seront désormais imposées de la même manière que les bénéfices comme c'est le cas dans la plupart des pays. La forte inflation passée qui avait pu expliquer que ces plus-values (en partie liées à la dérive inflationniste) bénéficient d'une taxation réduite a maintenant disparu. Il n'y a donc plus de justification à distinguer entre plus-values et bénéfices;

. d'autre part, **une majoration temporaire de 15%** sera appliquée à l'IS,

- **cette majoration ne concernera pas les PME** dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 MF. Plus de 80 % des entreprises imposées à l'IS, seront ainsi exonérées de cette majoration, ces PME représentaient 32% des profits imposables en 1994;

- **cette majoration sera temporaire**, elle ne s'appliquera qu'en 1997 et 1998 et **décroîtra progressivement après. Dès 1999, cette majoration de 15 % sera ramenée à 10 %.**

Plusieurs arguments ont conduit le Gouvernement à retenir cette solution :

- la bonne situation financière des entreprises. En sont témoins l'augmentation considérable du taux d'autofinancement (cf graphique 9) qui est passé de 94% en 1990 à 123% en 1996, le retour au niveau du taux de marge des entreprises des années soixante ou encore l'existence d'un écart de 134 MdsF entre l'effort d'équipement et l'excédent d'épargne des entreprises (graphique 10),

- la comparaison avec nos principaux partenaires commerciaux de notre taux d'IS et la place que cet impôt occupe dans les ressources fiscales (cf graphiques 11 & 12).

Je suis très conscient du rôle des entreprises dans la croissance et l'emploi. J'ai la conviction que la politique du Gouvernement de soutien à la demande intérieure, et son engagement pour la création de l'Euro dont les entreprises seront bénéficiaires, formeront des conditions favorables à leur développement en dépit de l'effort temporaire qui leur est demandé.

IV. CONCLUSIONS

Au-delà des mesures annoncées aujourd'hui, je crois que deux questions d'avenir leur sont liées.

La première concerne le déficit des comptes publics à la fin de l'année. Comme vous l'avez constaté, nous n'avons pas fixé d'objectif chiffré.

La crédibilité de notre engagement pour la monnaie unique ne repose pas sur une promesse mais sur une double réalité : réalité d'une évaluation incontestable des finances publiques, réalité des mesures que je viens de vous présenter. Nous savons précisément d'où nous partons, ou plutôt la fourchette dans laquelle nous nous situons : entre 3,5% et 3,7%. Nous connaissons le montant de l'effort que nous entamons : 0,4%. Ces chiffres nous engagent. **En ce qui concerne le critère de 3 %, compte-tenu de ce que nous pouvons attendre de la croissance et des rentrées fiscales d'ici la fin de l'année, nous serons au rendez-vous de 1998 dans les mêmes conditions que nos partenaires (graphique 13). Je rappelle par ailleurs que la France respecte d'ores et déjà les 4 autres critères que le Traité a prévus (graphique 14).**

La seconde question a trait à la préparation du budget de 1998. Je n'entrerai pas aujourd'hui dans le détail des mesures de cette loi de finances pour 1998 qui sont en cours d'élaboration. **Retenez toutefois que ce budget se prépare sur la base d'un déficit des comptes publics de 3%** et que, conformément aux orientations de la déclaration de politique générale du Premier ministre, il cherchera à donner à la France les moyens de créer davantage de richesses et de mieux les répartir pour les utiliser au service de l'emploi et de la solidarité.

*
* *

Rapport sur l'état des finances publiques

Pour évaluer aussi précisément que possible « *notre situation budgétaire et celle des comptes sociaux dans le cadre de la situation d'ensemble des administrations publiques* » dans le temps très court qui nous était imparti, il était exclu de se livrer à une analyse exhaustive des comptes publics et à un chiffrage original de leur déficit, ou encore de tenter d'élaborer des concepts différents de ceux traditionnellement utilisés. En outre, les données comptables infra-annuelles sont apparues trop fragmentaires pour qu'il soit possible d'en déduire une image de la situation globale arrêtée au 30 juin, de sorte que notre examen de la situation de 1997 ressortit beaucoup plus aux méthodes de la prévision qu'à celles de l'observation comptable.

Compte tenu de ces limites, nous nous sommes efforcés de rassembler les données en provenance des différentes sources disponibles¹, de les confronter pour faire ressortir leurs différences et apprécier l'ordre de grandeur des risques associés, pour finalement juger de leur vraisemblance et élaborer notre propre point de vue.

Il est important de bien préciser les conventions générales que nous avons adoptées.

En premier lieu, nous nous sommes placés dans le contexte macro-économique décrit pour 1997 dans la Note de conjoncture publiée par l'INSEE en juin dernier, et dans le cadre de la dernière Loi de finances adoptée par le Parlement, à l'exception des mesures ayant fait l'objet d'annonces, notamment lors du débat de politique générale le 12 juin dernier.

En second lieu, le parti a été pris d'adopter les conventions comptables reconnues par Eurostat pour l'application du traité de Maastricht, d'une part parce qu'elles s'imposent à la France et d'autre part parce que leur définition par référence à la comptabilité nationale permet l'agrégation de données relatives aux divers agents publics dont les comptabilités sont hétérogènes. Enfin, si ces normes écartent de leur champ ce qui, dans les comptabilités patrimoniales, relève du hors bilan, elles débouchent sur la notion de besoin de financement, économiquement plus intéressante que celle de déficit.

Enfin, tirés de la documentation existante, les chiffres repris dans ces évaluations ont des degrés de précision variables. Les plus fiables sont ceux de l'exécution du budget de l'Etat, notamment parce que l'on dispose pour les recettes de situations comptables intermédiaires, et d'une bonne maîtrise de l'exécution budgétaire. Mais leur interprétation et, surtout, leur utilisation prévisionnelle restent difficiles. La situation des Organismes divers d'administration centrale (ODAC), très nombreux et divers, est beaucoup moins bien connue.

¹ Au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie : Directions du Budget, de la Prévision, de la Comptabilité Publique, des Impôts, INSEE ; au ministère de l'Intérieur: Direction Générale des Collectivités Locales ; au ministère du Travail et des Affaires Sociales : Direction de la Sécurité Sociale.

Enfin, l'Etat n'a pas la maîtrise directe de beaucoup des organismes sociaux. Dans certains cas même (UNEDIC) le rôle des partenaires sociaux est prédominant. Il en est de même des collectivités locales et, en particulier, de leurs satellites.

L'évolution de la trésorerie des organismes de sécurité sociale est suivie très rigoureusement par l'ACOSS. Celle des dépenses de l'assurance maladie est, par nature, sujette à des fluctuations qui résultent des comportements de tous les acteurs concernés, ce qui déjoue parfois la prévision. En revanche les dépenses des branches Famille et Vieillesse du Régime Général présentent davantage d'inertie, à législation donnée, car elles sont liées à la situation démographique. Ainsi la qualité des évaluations présentées dans ce rapport varie nécessairement avec la fiabilité des données disponibles.

Une dernière remarque s'impose. Un écart, en particulier sur des soldes, d'un dixième de point du PIB, soit environ 8 milliards, peut paraître important en valeur absolue et emporter des conséquences lourdes. Mais il ne représente qu'environ deux millièmes des masses en cause (environ 4.000 milliards) soit une précision extrême et certainement illusoire. Nous avons donc été conduits à proposer des hypothèses alternatives aboutissant à des fourchettes de valeurs probables.

*

*

*

I - L'État

La Cour remet chaque année au Parlement son rapport sur l'exécution de la Loi de Finances. Celui relatif à 1996 a été approuvé le 8 juillet. C'est donc à partir d'une année de base dûment examinée que nous avons abordé les questions relatives au budget de 1997.

Le constat à mi-année

Notre lettre de mission incluait notamment la demande d'établir les « *écarts actuels* » qui affectent les finances publiques. Nous avons dans un premier temps tenté de mesurer la situation des finances publiques à mi-année. Il nous est vite apparu difficile d'établir un besoin de financement intermédiaire à fin juin pour l'ensemble des administrations publiques. En effet, seuls l'Etat et le Régime Général de la Sécurité Sociale (par l'intermédiaire de l'ACOSS) disposent de situations intermédiaires en cours d'année. A l'inverse, aucun document permettant un suivi d'ensemble n'est disponible pour les ODAC et les collectivités territoriales. Compte tenu de ces contraintes méthodologiques, nous avons dû nous limiter à un constat partiel de l'exécution des finances publiques à mi-parcours.

Pour l'Etat, nous avons ainsi examiné les chiffres, en recettes comme en dépenses, tels qu'ils ressortent de la situation hebdomadaire budgétaire et financière (S.H.). Au 3 juillet, le solde d'exécution provisoire affiché par la S.H. s'établissait à - 235,2 MdF, hors FMI et FSC. Il s'agit d'un solde en trésorerie dont l'interprétation économique est délicate et qui ne peut pas faire l'objet d'extrapolation pour l'ensemble de l'exercice 1997, parce que le rythme d'exécution de la dépense ne peut être extrapolé d'une année sur l'autre, et que les recettes comportent un aléa tout au long de l'année.

Les recettes non fiscales sont très difficilement prévisibles ; or elles représentent environ 12 % des recettes depuis quelques années. Elles sont par nature composées d'éléments très disparates (redevances et recettes assimilées, prélèvements exceptionnels sur des organismes publics...). Ces différentes composantes ne sont pas, pour la plupart, indexées sur la conjoncture économique. Leur évolution présente par conséquent un caractère souvent erratique. Aussi, il ne nous a pas été possible de chiffrer de façon significative le montant atteint à mi-année par les recettes non fiscales. L'observation des années passées nous a montré, aussi, qu'elles constituent souvent une variable d'ajustement mise en oeuvre en fin d'exécution au moyen de laquelle l'Etat rapatrie dans ses comptes des fonds dormant dans d'autres comptabilités que la sienne.

Les recettes fiscales sont a priori beaucoup plus prévisibles, car plus liées sur la conjoncture. Néanmoins, elles en partagent, de ce fait, les aléas, ce que traduisent les révisions successives effectuées en cours d'année (février, juin et août).

Ainsi, en dépit des efforts accomplis depuis quelques années pour améliorer et publier un « tableau de marche » mensuel de l'exécution du Budget, force est de reconnaître que ce tableau ne permet pas de dresser un constat à mi-année suffisamment précis et significatif et de répondre à cet objectif de notre mission.

On peut encore noter que l'extrême diversité des dépenses réalisées par l'Etat conduit à ce que la somme des dépenses décaissées ou le solde de la trésorerie constituent des séries statistiques qui font échouer les méthodes d'analyse du statisticien : la composante saisonnière et, surtout, la composante erratique masquent les variations fines de la tendance. Or, une fois l'année écoulée, seules ces variations là sont importantes pour le total obtenu, puisque la saisonnalité a, par nature, disparu et que les aléas se sont largement compensés.

Il nous a donc fallu abandonner la simple méthode du constat pour entrer dans le labyrinthe de la prévision budgétaire.

La prévision annuelle

Pour notre mission, il était hors de question de rivaliser avec les services de la Direction du Budget dont chacun reconnaît la compétence en ces matières difficiles. Mais nous ne pouvions pas non plus abandonner l'ambition de porter un jugement autonome sur la probabilité d'exécution du Budget 1997. Nous avons en conséquence opté pour une méthode intermédiaire plus simple mais que nous pensons robuste.

Partant de la Loi de Finances 1997 votée, nous avons d'abord corrigé ses ressources des pertes de recettes fiscales. Nous avons tenu compte des dérives enregistrées en exécution au premier semestre en soumettant les données budgétaires à une critique de vraisemblance. Nous avons ensuite intégré les coûts des premières mesures décidées par le nouveau gouvernement en tenant compte de leur mode de financement annoncé. Notre prévision de solde s'en déduit. Elle est exprimée sous forme d'une fourchette.

La Loi de Finances de 1997 votée par le Parlement présente un solde négatif de 285 MdF (hors FMI-FSC) en comptabilité budgétaire. Depuis le début de l'année, d'importantes pertes fiscales ont été enregistrées. Fin juin, les principales directions du Ministère de l'Economie et des Finances ont confronté leurs résultats et leurs prévisions (réunion d'Arbitrages des recettes fiscales). Nous avons eu communication du dossier de cette réunion. Le degré de professionnalisme dont il témoigne nous a convaincus de rester proches de sa conclusion essentielle : par rapport à la Loi de Finances, la perte annuelle de recettes fiscales proposée est de 17 MdF. Nous avons retenu une fourchette de 15 à 17 MdF. Ce chiffre nous paraît sûr au sens où les risques qu'il comporte ne sont que ceux de la conjoncture à venir. Nous avons intégré la totalité de cette perte dans le déficit, ce qui le porte de 300 à 302 MdF.

Suivre pas à pas l'exécution des dépenses d'un budget pour en anticiper le résultat final est affaire de spécialiste. Il faut à chaque instant mesurer les dérapages qui se produisent à de multiples endroits et anticiper leur suite ; mais il faut aussi, en permanence, anticiper et intégrer les réactions des autorités budgétaires qui cherchent à remettre la dépense sous contrôle. Au début de 1997, le gel de 10 MdF de dépenses faisait partie de ces réactions.

Nous avons pris connaissance de l'évaluation globale de ce dérapage estimé (net des économies déjà réalisées par ailleurs) par la Direction du Budget à 30 MdF pour l'ensemble de l'année.

Pour tenter d'évaluer avec nos moyens propres et de façon aussi autonome que possible l'ampleur prévisible du dérapage des dépenses, nous avons examiné la liste des dépenses ou économies supplémentaires, dressée par la Direction du Budget. Par rapport à la Loi de Finances votée, cette liste ne fait pas apparaître que des dérapages très importants seraient en cours pour des catégories de dépenses lourdes (dépenses de personnel et dépenses sociales), celles où, l'expérience le montre, les dérives peuvent entraîner loin sans être pratiquement rattrapables. Il ne s'agit pas non plus de dérapages généralisés à un très grand nombre de chapitres ce qui attesterait d'une Loi de Finances initialement mal calibrée, ou exécutée par les autorités responsables sans l'exercice d'une volonté suffisamment ferme. Il s'agit plutôt de dérapages localisés, bien identifiés et dont l'ampleur reste sous contrôle. Ils témoignent de ce que l'exécution de 1997, comme toute exécution, fait apparaître des surprises, bonnes et mauvaises, au gré des aléas rencontrés.

Nous avons conforté ces évaluations en les comparant aux données réunies par un échantillon de Contrôleurs Financiers que nous avons entendus, choisis en fonction de la connaissance accumulée par la Cour quant aux domaines les plus significatifs pouvant attester de tensions dans l'exécution budgétaire. Nous avons constaté que le jugement global des Contrôleurs recoupait le notre : ces dérapages sont significatifs, mais il ne s'agit pas d'un emballement incontrôlé.

C'est pourquoi, sur la foi des documents rassemblés, et sous notre seule responsabilité, nous évaluons le supplément des dépenses, prévisibles en 1997, à une somme comprise entre 27 et 30 MdF, l'hypothèse basse correspondant à la réalisation de celles des menaces recensées par la Direction du Budget qui nous ont paru les plus probables².

Ces chiffres tiennent compte des prévisions de dépenses supplémentaires survenant sur l'ensemble de l'année, mais ils n'intègrent que les économies déjà réalisées ou sûrement identifiées. Or, la longue expérience budgétaire montre que les autorités ne restent pas inertes face à ce type de situation : d'autres économies sont toujours trouvées en cours d'année, et surtout en fin d'année, sans que l'on puisse à la date d'aujourd'hui en donner la localisation et l'ampleur exacte. Par référence aux années précédentes et après discussion avec la Direction du Budget, nous retenons une évaluation comprise entre 10 et 15 MdF.

Au total, le dérapage des dépenses - enregistré à mi-année ou prévu sur le second semestre - net des économies réalisées, clairement identifiées ou statistiquement prévisibles serait, dans le meilleur des cas, de 12 MdF et dans le pire de 20 MdF, portant le déficit de l'Etat hors FMI-FSC entre 312 et 322 MdF.

Le débat parlementaire du 19 juin dernier a été l'occasion d'annonce de mesures traduisant certaines des priorités nouvelles de la politique publique. Nous avons retenu l'évaluation à 11 MdF du coût de ces mesures en 1997. Le décret d'avance du 10 juillet précise les modalités du financement de ces mesures : pour 1 MdF, le montant de ces dépenses est finançable par redéploiement, les 10 autres l'étant par la transformation en annulation du gel décidé au printemps. Comme nous n'avons pas déjà inclus ce gel dans les

² Cette fourchette est délibérément étroite pour que son contenu soit indépendant de la fourchette des économies qui va intervenir ci-après. Cette hypothèse d'indépendance est nécessaire pour que le calcul de la fourchette globale à laquelle nous parvenons soit légitime.

mesures d'économies recensées plus haut, nous l'introduisons ici de sorte que l'évaluation globale du déficit reste inchangée après prise en compte de ces décisions récentes.

Rappelons pour terminer que ces évaluations n'intègrent que l'exécution réalisée ou prévisionnelle de la Loi de Finances votée pour 1997 et les mesures correspondant au décret d'avance publié. Elles ne préjugent en rien du signe ni de la taille des variations de déficit qui pourraient résulter de la complète mise en oeuvre des priorités publiques nouvelles. Quant à la taille de la fourchette annoncée, elle pourrait sans doute être élargie par la survenance d'aléas statistiques. **Il nous a cependant paru raisonnable de nous en tenir là, la loi des grands nombres pouvant se faire compenser ce type d'aléa. Mais il reste évidemment un risque non pris en compte : la conjoncture économique sous-jacente est celle décrite par l'INSEE. L'Institut peut se tromper ; mais nous avons considéré que notre mandat n'impliquait pas que nous nous substituions aux économistes.**

L'amélioration récente et ses limites

En comparant les résultats auxquels nous sommes parvenus à ceux des exercices passés les plus récents, on constate une tendance à l'amélioration de la situation des finances publiques. Elle a été cependant insuffisante pour arrêter les progrès de l'endettement de l'Etat, au sens strict, c'est-à-dire non compris les engagements contractés à l'égard de divers organismes ou entreprises publiques.

En MdF

<i>Année</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Déficit du budget ³	346	349,1	323	295,4
Déficit primaire de l'Etat	183,1	163,1	114,3	75,2
Besoin de financement de l'Etat	326	346	312,8	286,8
Montant de la dette de l'Etat	2 462	2 904	3 255	3 544

Ce constat relativement favorable doit cependant être nuancé. Sauf en 1996 où on constate une augmentation importante des recettes fiscales nettes, en raison notamment de la hausse du taux normal de TVA ; une bonne part de ces progrès est due, selon les années, au solde des opérations temporaires, aux recettes non fiscales, ou encore plus récemment à l'allègement de la charge de la dette consécutive à la baisse des taux d'intérêt.

En revanche, malgré les restrictions résultant des opérations de régulation budgétaire et des annulations forfaitaires de crédit, les dépenses nettes (c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements d'impôts) du budget général ont continué d'augmenter en 1995 et 1996. Leur pourcentage d'accroissement est encore de 3,3 % en 1996, soit davantage que la hausse du PIB en valeur (2,6 %). Ce chiffre est même supérieur à celui de 1995 (2,7 %). La stabilisation recherchée des dépenses en volume n'est donc pas encore atteinte.

³ Hors recettes de privatisation.

Cette fâcheuse continuité est la conséquence de la rigidité des dépenses de l'Etat. Celle-ci n'est pas mesurée précisément par la Direction du Budget. On peut cependant en tenter une mesure approchée.

Ainsi, le total des dépenses courantes de la dette et de la fonction publique passe de 51 % du budget en 1990 à près de 64 % en 1997. De leur côté, les dépenses relatives à l'emploi et aux divers « guichets sociaux » montent de 12,5 % en 1990 à près de 17 % en 1997. En toute rigueur, il faudrait y ajouter les dépenses résultant d'engagements, notamment contractuels, de l'Etat et une partie des interventions économiques dont le déclenchement est automatique. Au total, on peut donc estimer à près de 90 % les charges inéluctables à législation constante.

Il est dès lors facile de comprendre que les économies forfaitaires ou résultant de la régulation budgétaire ne suffisent pas à stabiliser les dépenses. Leur assiette, portant sur les seules dépenses « discrétionnaires » est en effet très étroite. Au surplus, elles ne sont pas sans inconvénient sur les conditions de fonctionnement des services. Enfin, l'exécution du budget se trouve ainsi déformée par rapport aux autorisations parlementaires.

Pourtant, agir sur la dépense est le seul moyen de réduire les déficits, comme la France s'y est engagée, sans accroître des prélèvements obligatoires déjà très lourds. Ce résultat ne pourra donc être obtenu que par des actions de fond. Il faudra tout à la fois rendre les services de l'Etat plus productifs et leur activité plus efficace. Dans le premier cas, c'est l'organisation des services, centraux et déconcentrés, et leur fonctionnement qui est en cause. Dans le second, c'est l'instabilité, la complexité et l'efficacité, souvent inconnue et parfois contestable, des législations qui gouvernent les diverses interventions de l'Etat.

Enfin, certaines questions très délicates telles que l'avenir des régimes de retraites publiques ne pourront pas être indéfiniment éludées, même si elles ne peuvent être abordées qu'avec précaution. La compatibilité durable du maintien d'un certain rôle régulateur et protecteur de l'Etat avec un niveau de prélèvements obligatoires ne pénalisant pas notre économie par rapport à celle de nos grands concurrents est à ce prix.

II - Les administrations de Sécurité Sociale et les administrations publiques locales

A la différence de la Loi de Finances de l'Etat dont l'exécution fait depuis fort longtemps l'objet d'un rapport annuel de la Cour, aujourd'hui disponible pour 1996, le rapport que la haute juridiction consacre à la Sécurité Sociale, de tradition plus récente ne sera disponible qu'en septembre (pour 1996). L'examen des données et des prévisions relatives à 1997 ne peut, en conséquence, être établi sur la base d'une année 1996 ayant fait l'objet d'une analyse critique approfondie, alors même que 1997 est la première année d'exécution de la Loi de Financement de la Sécurité Sociale, innovation majeure, mais qu'il faut examiner à cette date sans disposer d'aucun recul. En outre, le champ de cette Loi de Financement ne recouvre pas exactement celui des administrations sociales de la comptabilité nationale utilisé pour les critères de Maastricht.

Les administrations de Sécurité Sociale

Pour exécuter notre mission, nous avons, en premier lieu, examiné les statistiques mensuelles disponibles qui permettent de suivre les rythmes d'évolution des recettes et des dépenses. Il s'agit principalement, pour l'ACOSS, des encaissements et des tirages effectués par les caisses, et pour la CNAMTS des indicateurs statistiques retraçant les dépenses de médecine ambulatoire par catégorie de dépense.

Il nous est très vite apparu qu'il ne serait pas possible d'établir un constat à mi-année : les statistiques infra-annuelles disponibles étant clairement insuffisantes pour porter un jugement fiable.

Nous avons examiné, en second lieu, les prévisions concernant le Régime Général établies pour 1997 par la Direction de la Sécurité Sociale, par la Direction du Budget et par la Direction de la Prévision. Nous avons confronté ces prévisions pour en faire ressortir les convergences et les désaccords, et nous avons partiellement harmonisé ces prévisions en ajustant les recettes qu'elles comportent sur les prévisions macro-économiques publiées fin juin par l'INSEE, spécialement quant à l'hypothèse, très importante en l'espèce, relative à l'évolution des masses salariales sur lesquelles sont assises cotisations et contributions.

Nous avons procédé de même pour ce qui concerne les autres régimes, avec une difficulté supplémentaire : les comptes de ces régimes sont encore en cours de publication pour 1996. Ils ne feront l'objet d'une synthèse complète que lors de la session de septembre de la Commission des comptes de la Sécurité Sociale.

Nous avons enfin confronté les observations quantitatives ou qualitatives disponibles concernant la dépense avec les objectifs retenus par la Loi de Financement de la Sécurité Sociale. Il en est ressorti le point essentiel suivant : la dépense observée reste à ce jour compatible avec les objectifs de la Loi de Financement.

Sur la base de ces analyses, nous avons en premier lieu construit un compte simplifié retraçant la situation du Régime Général en 1997 en travaillant en écart par rapport aux prévisions détaillées établies par les administrations concernées.

La Loi de Financement de la Sécurité Sociale prévoyait un solde déficitaire de 30,4 MdF pour le Régime Général. Nous avons intégré la correction de recette due à l'effet mécanique de la correction de 3,3 % à 2,8 % de l'hypothèse de hausse de la masse salariale entre celle prévue en septembre 1996 et celle d'aujourd'hui. Ceci majore le déficit de 4 MdF. Après examen détaillé de l'ensemble des autres recettes et dépenses, nous avons retenu, à titre d'hypothèse basse, une légère dérive supplémentaire de 0,5 MdF, portant le déficit du Régime Général à 35 MdF. Il nous semble peu probable que le déficit puisse être plus faible, à hypothèses macro-économiques constantes, notamment du fait que les honoraires médicaux pourraient être revalorisés si les enveloppes de la Loi de Financement n'étaient pas atteintes. En revanche, sans remettre en cause les grandes hypothèses de cette Loi, il existe des risques localisés de dépassement de ce chiffre (incertitudes de recouvrement de la CSG sur les revenus financiers, taxe spéciale sur les tabacs, économies de gestion, conséquences de la condamnation de l'Etat pour non-respect en 1995 des règles de revalorisation de la BMAF⁴...) que nous avons globalement évalués à 3 MdF. Le déficit du Régime Général serait donc compris entre 35 et 38 MdF, sous, rappelons le, deux hypothèses essentielles : conformément à la prévision de l'INSEE, la masse salariale privée (non financière, non agricoles et hors grandes entreprises nationales) croît de 2,8 % (dont un effet coup de pouce du SMIC de 0,1 %) ; les hypothèses de consommation de la Loi de Financement sont globalement respectées.

Comme toute hypothèse prévisionnelle, celles-ci comportent des risques. La réalisation de l'hypothèse relative à la masse salariale implique une accélération des cotisations par rapport aux observations jusqu'à présent effectuées par l'ACOSS. Le déficit serait plus lourd si cette accélération ne se produisait pas. L'hypothèse de bonne exécution de la Loi de Financement est réaliste au vu des données enregistrées jusqu'en mai par la CNAMTS et juin par l'ACOSS. Mais sa vérification complète sur 1997 dépend de la volonté de tous les acteurs concernés.

Il est remarquable que le Plan du 15 novembre 1995 se soit quasi immédiatement traduit par une décélération des dépenses, avant qu'aucun mécanisme contraignant n'ait été décidé et a fortiori mis en oeuvre pour ce qui concerne la médecine ambulatoire. Il semble en aller de même pour les dépenses hospitalières (l'observation en est plus difficile) avant qu'aucune restructuration n'ait été décidée. Ce n'est donc pas au nouveau mode de régulation de la dépense que l'on doit l'infléchissement constaté - il n'est pas en place - mais à sa simple annonce.

Or, on ne connaît pas d'exemple de pays ayant infléchi le rythme des dépenses de Sécurité Sociale, notamment médicales, sans la mise en oeuvre d'une régulation efficace. En France même, depuis que ces problèmes se posent, on connaît plusieurs exemples d'inflexions transitoires du rythme de la dépense après l'annonce de tel ou tel plan. Ceci signifie que nous disposons d'un délai, probablement bref, pour confirmer, modifier ou réformer le mode de régulation qui n'était encore qu'esquissé dans le plan. Mais le problème n'est pas résolu au fond. Nous ne ferons pas l'économie d'inventer un mode de régulation des dépenses. Nous disposons seulement d'un sursis pour le faire, faute de quoi le dynamisme de la dépense reprendra et avec elle l'explosion des déficits sociaux.

Le déficit de 1997 est encore très lourd : le niveau des dépenses excède toujours celui des recettes - mais pour la première fois depuis très longtemps, l'anticipation de la régulation annoncée a suffi à réconcilier les pentes de croissance des recettes et des dépenses : le déficit

⁴ Base mensuelle des Allocations Familiales.

qui subsiste n'est plus en situation d'explosion permanente. Or le temps est compté : si aucune régulation effective n'est mise en place les anticipations favorables n'auront plus de raison d'être. Tout peut très vite basculer.

Pour ce qui concerne les autres régimes, nous avons bénéficié des résultats partiels de travaux en cours pour la préparation de la session de septembre de la Commission des comptes de la Sécurité Sociale. Nous avons ainsi tenté de résoudre les deux principaux problèmes rencontrés en l'espèce : intégrer au mieux les comptes observés les plus récents (ceux de 1996), projeter de façon cohérente sur 1997 les transferts financiers qui lient entre eux tous ces organismes.

Sous notre seule responsabilité et en nous plaçant toujours sous les deux hypothèses essentielles précitées, nous évaluons le déficit des autres régimes entre 4 et 5 MdF. Enfin, avec l'aide de la Direction de la Prévision, nous avons étudié le sous-secteur Hôpitaux et Oeuvres dont le traitement en comptabilité nationale diffère radicalement de celui de la comptabilité de ces entités. Après correction des erreurs identifiées dans la série des comptes nationaux et notifiées aux autorités de Bruxelles, nous avons retenu un déficit de 5 à 6 MdF. Au total le déficit des Administrations de Sécurité Sociale serait donc compris entre 44 et 49 MdF.

L'examen auquel nous avons procédé fait ressortir deux problèmes importants.

Le premier concerne les retraites. Il apparaît d'abord dans le déséquilibre de la CNAV qui reste important même si les réformes de 1993 ont fortement limité la dynamique de ce déséquilibre. L'équilibre des autres régimes de retraites est globalement plus préoccupant. Ils sont déficitaires alors que la période est temporairement favorable du fait du faible nombre de départs en retraite des classes creuses de la fin des années 30 et début 40. C'est donc, si rien n'est fait, en situation de faiblesse qu'ils aborderont le grand choc du vieillissement dès le début de la prochaine décennie.

Le second problème concerne l'UNEDIC, classée dans ce groupe par la comptabilité nationale. Les réformes de 1993 - décidées au plus fort de la récession - ont été surdimensionnées et l'ont placée en situation d'excédent structurel. Dans une approche globale, cet excédent semble compenser les déficits apparus ailleurs. Mais il n'en est rien dans la réalité, comme on a pu le voir lors des décisions prises à la fin de 1996 : les gestionnaires de l'UNEDIC sont naturellement portés à consommer cet excédent par hausse des prestations ou baisse des cotisations et non à le reverser à des régimes ou à des organismes déficitaires.

Les administrations publiques locales

Les administrations publiques locales regroupent en comptabilité nationale les communes, les départements et les régions ainsi que leurs satellites. Il faut deux à trois ans à la Direction de la Comptabilité Publique pour rassembler et synthétiser l'ensemble de l'information afférente à une année donnée. Dans cet intervalle, les équipes de l'INSEE et de la Direction de la Prévision élaborent, sur la base d'échantillons, des comptes adaptés à la faible information disponible. C'est dire combien l'exécution de notre mission a été difficile dans ce domaine.

De façon pratique, nous avons confronté les comptes semi-prévisionnels 1996 et prévisionnels 1997 élaborés par l'INSEE et la Direction de la Prévision aux informations

remontant par la Direction de la Comptabilité Publique pour 1996 et celles couvrant les budgets 1997 votés, recensés par la Direction des Collectivités Territoriales (Ministère de l'Intérieur).

Nous aboutissons à la confirmation du résultat déjà avancé par la Direction de la Prévision : les administrations publiques locales sont devenues - globalement - excédentaires en 1996 et cet excédent devrait s'accroître encore en 1997. Evidemment, il ne s'agit que d'une moyenne ; de nombreuses collectivités territoriales continuent de connaître des problèmes financiers et restent lourdement endettées.

Ce résultat surprenant est justifié par certaines évolutions observées en 1996 et vraisemblables ou réalistes pour 1997. Du côté des ressources, la croissance des recettes fiscales devrait se modérer un peu tout en restant substantielle si l'on en juge d'après la structure des budgets votés. Du côté des emplois, deux facteurs de modération sont à l'oeuvre : les dépenses courantes évoluent lentement en raison du calme qui prévaut sur leurs deux principales composantes (achats intermédiaires et masse salariale) ; les investissements ont fortement baissé.

Ce dernier point est le plus problématique pour prévoir le solde de l'ensemble des administrations locales, car il est probable qu'une reprise des investissements locaux se dessinera, ce que nous avons supposé.

Nous avons finalement évalué entre 10 et 12 MdF l'excédent de ces administrations en 1997. Faute d'information fiable sur les risques supplémentaires encourus, nous n'avons pas retenu de fourchette plus large, ce qui revient à supposer qu'ils sont seulement statistiques et qu'ils se compenseront autour de cette valeur en raison du très grand nombre d'entités en cause.

Cette année 1997 marquerait de ce fait le point culminant des excédents. Il nous semble en effet que l'investissement local devrait reprendre après cette période de forte dépression. A l'inverse, si cela ne devait pas être le cas, il nous paraît peu vraisemblable que les collectivités territoriales continuent de faire croître les charges de leurs contribuables-électeurs pour accumuler des excédents. Ceux-ci baisseraient alors en raison d'un adoucissement de la pression fiscale.

Dans tous les cas, le résultat de 1997 présenterait donc un caractère exceptionnel qu'il serait dangereux d'extrapoler aux années suivantes.

Une dernière difficulté examinée durant notre mission concerne le passage à la comptabilité en « droits constatés ». On sait que les comptes des administrations sont établis, en comptabilité nationale, en « comptes de caisse » (encaissements-décaissements). Or presque tous les comptes des organismes de Sécurité Sociale doivent obligatoirement être établis en droits constatés à partir de 1996, cette année devant être présentée dans les deux systèmes. La comptabilité nationale doit, ultérieurement, passer en droits constatés bien que l'Etat ne prévoie pas de traiter ses comptes dans ce système. Cette situation est troublante. Nous avons donc cherché à mesurer si l'introduction des droits constatés dans les comptes des organismes de Sécurité Sociale pouvait modifier notre prévision du déficit de 1997 en nous appuyant sur l'information de 1996 disponible dans les deux systèmes.

Nous avons dû renoncer à anticiper, même seulement, le signe de la correction, tant l'interprétation du double résultat de 1996 nous a semblé difficile. Par ailleurs, nous n'avons

pas abordé ce que pourrait être l'effet d'un retraitement des comptes de l'Etat les rapprochant des droits constatés.

III - Synthèse

Pour établir notre évaluation finale du déficit public au sens du traité de Maastricht, il nous faut encore chiffrer l'équilibre des Organismes Divers d'Administration Centrale (ODAC), et opérer la correction permettant de passer de la comptabilité budgétaire de l'Etat à la comptabilité nationale au sens du traité.

Pour évaluer l'excédent des ODAC, nous avons retenu l'hypothèse probable d'une poursuite de l'amélioration lente de leur excédent, et nous avons introduit le retraitement de la COFACE. En effet, l'INSEE nous a informés que conformément à une directive d'Eurostat, les opérations d'assurance réalisées par la COFACE pour compte propre et pour le compte de l'Etat seraient désormais classées dans les organismes d'assurance, tandis que les autres opérations (indemnisations et restitutions) seraient introduites dans le compte des ODAC à partir de la Notification aux autorités européennes de septembre prochain. Ce reclassement augmente l'excédent des ODAC de 6 MdF en 1996 et de 8 MdF en 1997, le portant à 13 MdF en 1996 et à 16,5 MdF en 1997.

La correction de passage des comptes budgétaires de l'Etat aux comptes nationaux est technique. Elle a été calculée par la Direction de la Prévision sur la base des informations détaillées que nous lui avons fournies, et chiffrée à 9 MdF.

DEFICITS PUBLICS AU SENS DU TRAITE DE MAASTRICHT (en MdF)

	1996	1997	1997
		version haute	version basse
Etat (hors FMI-FSC)	- 295	- 322	- 312
Etat (compt. nat.)	- 287	- 313	- 303
Soulte France Telecom.		+ 37,5	+ 37,5
ODAC	+ 13	+ 16,5	+ 16,5
Adm. locales	+ 3	+ 10	+ 12
Adm. Sécurité Sociale	- 54	- 49	- 44
Total	- 325	- 298	- 281
PIB ⁵	7 822	8 057	8 057
En % du PIB	- 4,155	- 3,699	- 3,488

(- pour déficit, + pour excédent)

En valeur arrondie, nous estimons de 3,5 à 3,7 % du PIB la valeur de ces déficits en 1997, au sens du traité de Maastricht.

⁵ Valeur du PIB homogène aux données de la Note de conjoncture de l'INSEE, et à la Directive PNB d'Eurostat

En ajoutant ces valeurs à l'évaluation de la dette publique en 1996 et sans tenir compte de l'effet d'achats éventuels d'actifs par les administrations publiques, la dette au sens du traité de Maastricht atteindrait entre 4.658 MdF et 4.641 MdF, soit entre 57,8 % et 57,6 % du PIB.

ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DE MAASTRICHT

	1996	1997 version haute	1997 version basse
en milliards de francs	4 360	4 658	4 641
en % du PIB	55,7	57,8	57,6

IV - Conclusion

Réalisée dans le temps bref qui nous était imparti, cette évaluation de la situation des finances publiques nécessitait de largement solliciter le concours des divers services de l'Etat impliqués dans la confection et la prévision des comptes publics. Tous ces services ont collaboré sans réserve au bon accomplissement de notre mission, malgré notre insistance, pour avancer vers le fond des problèmes, à exploiter leurs différences, divergences ou contradictions. Evidemment, le résultat chiffré - et sa marge d'erreur - auquel nous aboutissons relève de notre jugement et n'engage que notre seule responsabilité.

Notre prévision d'un déficit public, compris entre 3,5 % et 3,7 % du PIB et correspondant à une dette publique de 57,6 % ou 57,8 % du PIB constitue un constat à législation donnée, arrêtée à mi-juillet. Il suppose acquise la situation économique de l'année 1997 présentée par l'INSEE dans sa note de conjoncture de juin dernier. Par construction, il n'intègre pas l'effet des mesures qui pourraient être prises afin de mettre en oeuvre des priorités économiques nouvelles, à l'exception de celles déjà annoncées.

La fourchette ainsi définie n'est autre qu'une indication de tendance. Elle n'exprime pas une fatalité. Elle n'est pas davantage un juste milieu entre les exigences de la construction européenne et ses difficultés. Il appartient au gouvernement de fixer l'objectif qu'il entend poursuivre en fonction de ses priorités politiques et d'y adapter les mesures à mettre en oeuvre pour y parvenir.

Mais un chiffre ne peut à lui seul résumer la complexité d'une situation économique : il faut l'inscrire dans une tendance et l'examiner dans un contexte.

Il est manifeste que la croissance faible que notre pays a connue depuis le début des années 90 a contribué à déséquilibrer les finances publiques, au-delà de ce qui serait résulté d'évolutions macro-économiques plus normales. Les perspectives plus favorables qu'il semble aujourd'hui légitime d'escompter corrigeront, en bonne logique, cet excès au moins en partie. Mais les examens détaillés et minutieux que nous venons de mener sur la situation des comptes publics et de leur dynamique forgent notre conviction que même un retour prolongé

et stable du rythme de la croissance au niveau de celui que nous observons chez ceux de nos partenaires qui sont sortis avant nous du marasme, ne suffira pas à rétablir les comptes publics.

Quel que soit le jugement porté sur la valeur du « modèle » américain, il est frappant de constater que, dans ce pays qui vient de connaître six années de forte expansion, le rééquilibrage des finances publiques a nécessité de compléter les avantages tirés de la croissance par des réformes de fond de l'action publique.

Sans qu'il soit besoin de décrire ici des évolutions de moyen terme, au demeurant exclues du champ de notre mandat, il est clair pour nous que la tendance reste problématique: la poursuite de la réduction des déficits du seul fait du redressement attendu de la croissance n'ira pas de soi, cela dès 1998, tant les dynamiques des recettes et des dépenses publiques sont hostiles à un rééquilibrage aisé. De gros progrès restent à faire.

Ceci incite à examiner cette fois le contexte dans lequel se sont effectuées les réductions acquises de ces déficits, et celui où devront s'opérer celles à venir.

Durant le passé récent, notre pays a réalisé en 1993 une réforme du système des retraites du secteur privé et engagé en 1996 les procédures constitutionnelles, législatives et réglementaires visant à instituer un nouveau mode de régulation des dépenses sociales, spécialement celles de santé. Ces deux réformes infléchissent les dynamiques de dépense à l'oeuvre dans les systèmes sociaux, sans qu'elles aient, à ce jour, permis leur rééquilibre. Mais les réformes de fond manquent quand il s'agit de l'Etat.

Pour le reste, la réduction passée des déficits a surtout fait appel à la méthode des économies forfaitaires, comme il en est réalisé chaque année depuis toujours, mais avec une intensité fortement accrue. Ces économies forfaitaires ont le double avantage de l'efficacité comptable immédiate et d'un effet psychologique certain sur les administrations dépensières. Mais elles n'ont pas suffi à abaisser les pourcentages de croissance des dépenses au niveau souhaité, en raison de la rigidité budgétaire considérable à laquelle elles se heurtent, en particulier pour l'Etat, et de la pression sous-jacente de la demande pour les organismes de sécurité sociale. Pour ce qui concerne les administrations publiques locales, une importante amélioration globale apparaît dans leurs comptes, après il est vrai une période de forte expansion de leurs recettes fiscales, sans qu'il soit aisé de prendre parti sur la durée de cette amélioration.

Regardant maintenant vers l'avenir, la méthode des économies forfaitaires ne nous semble pas à la dimension des problèmes restant à résoudre.

Concernant l'Etat, une maîtrise prolongée de la dépense publique compatible avec le maintien ou l'amélioration de l'efficacité des services impose, à notre avis, un réexamen en profondeur des missions et de la législation qui gouverne ses domaines et ses modes d'intervention, ainsi que l'organisation même de ses services. La question posée, qu'il n'est plus possible d'éluder, est celle de l'efficacité de l'Etat, pour résumer de ce seul mot ce qui regroupe l'efficacité de son organisation d'ensemble et la productivité de ses agents. Cette question est d'autant plus importante que le poids de l'Etat dans l'économie est, en France, l'un des plus lourds par rapport à nos grands concurrents. La réalisation de gains de productivité nous semble donc le préalable indispensable avant qu'il ne soit débattu de leur utilisation à l'amélioration et au développement des services rendus, ou à l'augmentation de la rémunération des agents, ou encore à la diminution des charges des contribuables ou, enfin, à

une combinaison de ces divers éléments. Dans les organismes de sécurité sociale et dans les collectivités locales, la même approche doit s'envisager et donner lieu à des efforts analogues.

S'agissant de la Sécurité Sociale, la réforme constitutionnelle a confié au Parlement la charge de décider du niveau souhaitable de la dépense et de son financement. Or les années qui viennent seront marquées par l'existence de facteurs importants d'alourdissement de la dépense, liés au phénomène du vieillissement, à la pression exercée sur la demande de soins dont on n'aperçoit l'affaiblissement spontané dans aucun pays développé, aux coûts du pansement des plaies du chômage. La décision parlementaire est souveraine, mais c'est au jour le jour et sur le terrain que se manifeste la pression de la demande. C'est à rendre cette décision effectivement applicable que s'attachaient les mécanismes du Plan du 15 novembre 1995. Qu'on poursuive, amende, réforme ou refonde ce plan, on n'échappera pas à la nécessité de mettre en oeuvre des mécanismes de régulation.

Enfin ce n'est pas parce que les collectivités locales sont devenues - selon les comptes disponibles - prêteuses nettes depuis 1996 que tout problème aurait disparu quant à leur rôle dans l'oeuvre générale de maîtrise des déficits publics. Cet excédent résulte, certes, d'une bonne maîtrise de leurs dépenses courantes, mais aussi d'une coupe importante dans leurs investissements, alors même que leurs recettes fiscales continuaient de s'accroître rapidement. Ces deux dernières caractéristiques ne sont pas extrapolables, aussi avons nous beaucoup hésité à retenir la valeur du surplus qui leur est imputée dans notre chiffrage global pour 1997. Au demeurant, et comme mentionné plus haut, le nécessaire examen des missions et de l'organisation de l'Etat inclut celui de la séparation des tâches et de la répartition des financements entre les divers niveaux - centraux ou locaux - de l'administration.

Les finances publiques de la France sont en crise. Les efforts réalisés ces dernières années ont permis d'en contenir les manifestations, mais n'ont pas suffi à enrayer la progression de l'endettement. Certes, plus de croissance est susceptible de faire tomber un peu de la fièvre. Mais les difficultés financières témoignent d'un mal plus profond : elles perdureront tant qu'on ne s'efforcera pas de faire croître l'efficacité de l'Etat, y compris dans l'articulation de ses responsabilités avec celles des collectivités territoriales, et tant qu'on ne mettra pas en oeuvre les instruments d'une régulation plus efficace de la dépense sociale.

Ces réformes, il est grand temps de les entreprendre ; il est plus que temps.

Paris, le 18 juillet 1997

Jacques BONNET

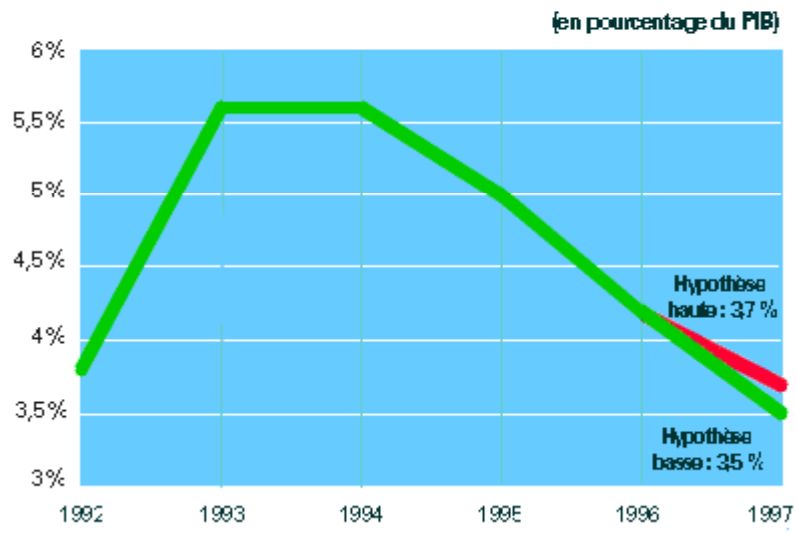
Philippe NASSE

Ce rapport a été établi avec le concours intelligent et efficace de Madame Hélène PELOSSE, Inspecteur Adjoint des Finances.

Graphiques

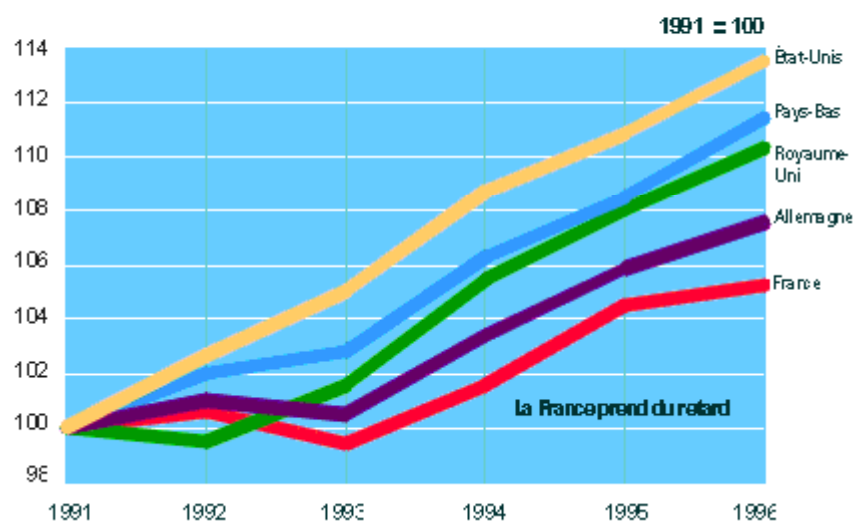
Graphique 1

Évolution du déficit des administrations publiques



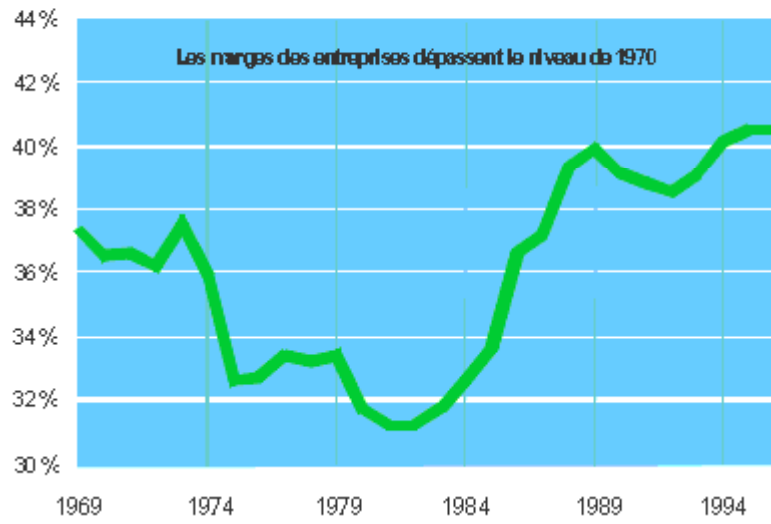
Graphique 2

Croissance du PIB dans les principaux pays industrialisés

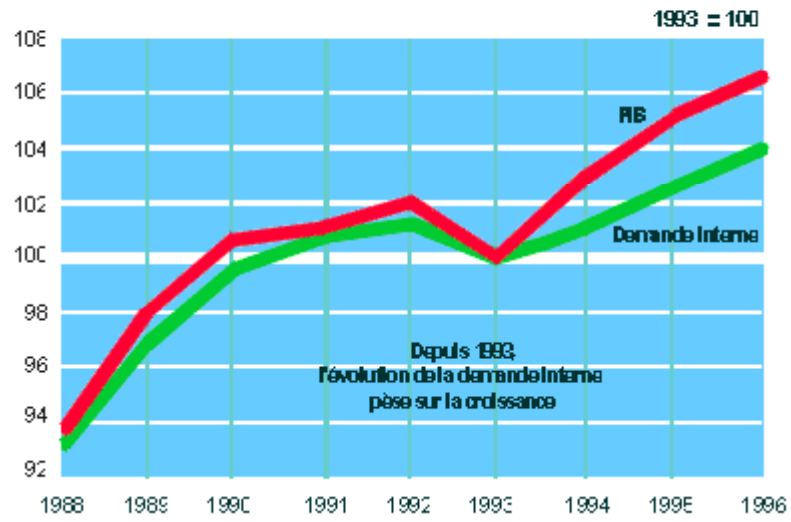


Graphique 3

Taux de marge des sociétés (EBE/VA)

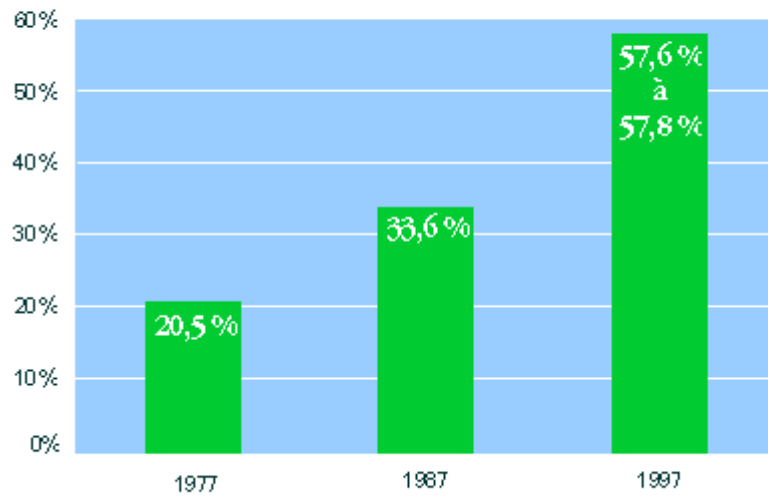


Évolution du PIB et de la demande interne



Graphique 5

Dette publique en pourcentage du PIB



Les hausses de prélèvements décidées par le Gouvernement de M. Juppé

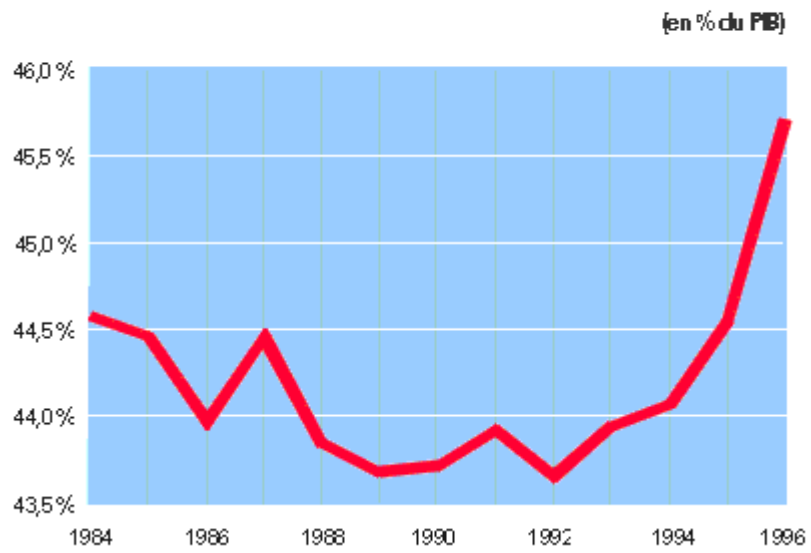
(Effet année 1996)

(en MdF)

Hausse des prélèvements obligatoires		115,8
Dont	Hausse des prélèvements sociaux	47,1
	RDS	21,5
	Suppression ristourne de 42 F	8,6
	Cotisations maladies retraités et chômeurs	6,0
	CSSS	4,9
	Autres mesures	6,1
	Hausse des impôts	68,7
	Hausse de la TVA	52,4
	Surtaxe IS	15,5
	Hausse de l'ISF	0,8

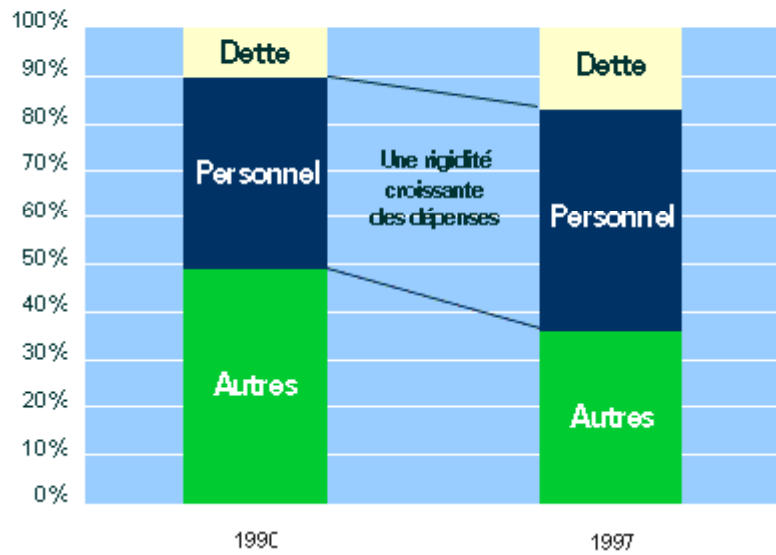
Graphique 7

Évolution des prélèvements obligatoires

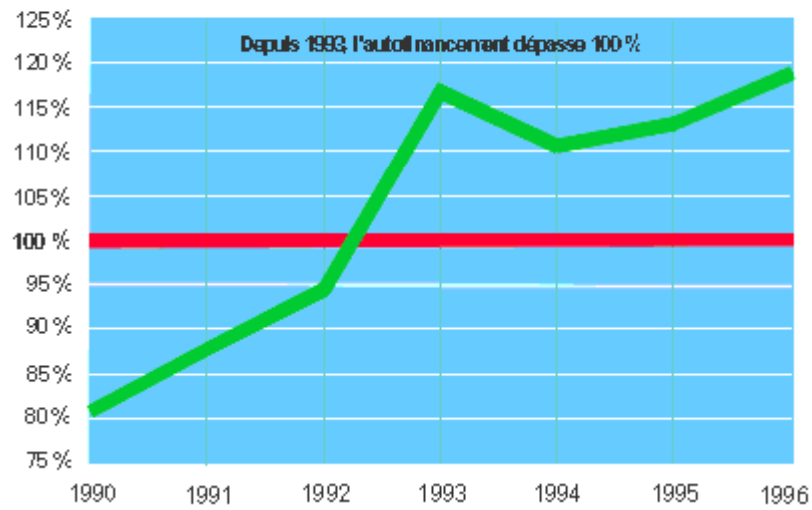


Graphique 8

Structure des dépenses publiques

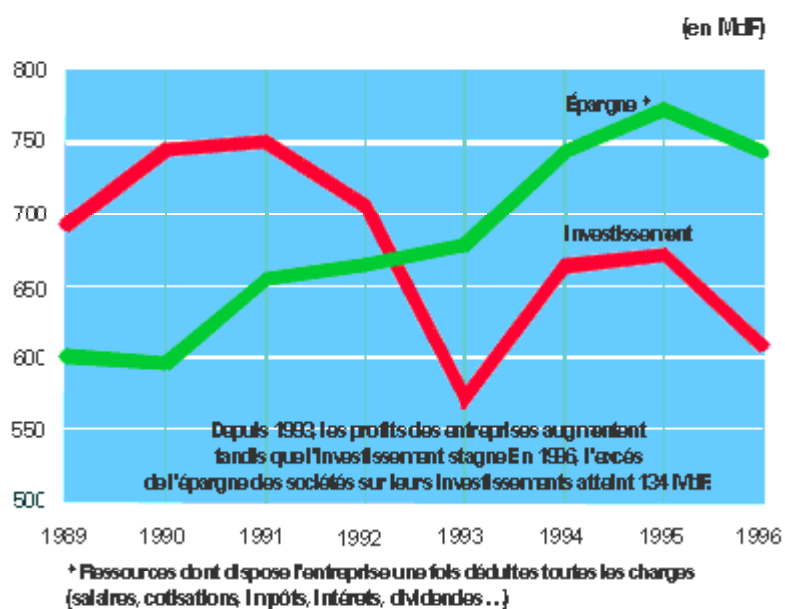


Taux d'autofinancement des sociétés



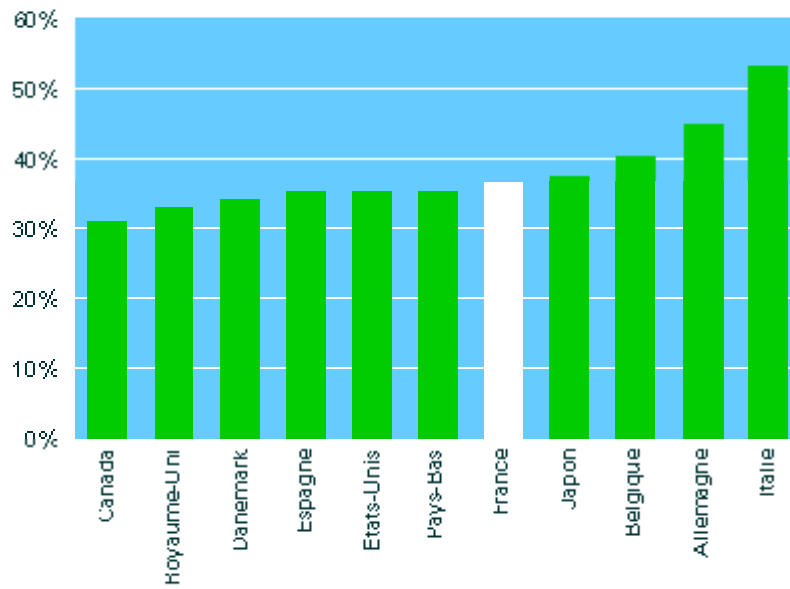
Graphique 10

Investissement et épargne brute des sociétés



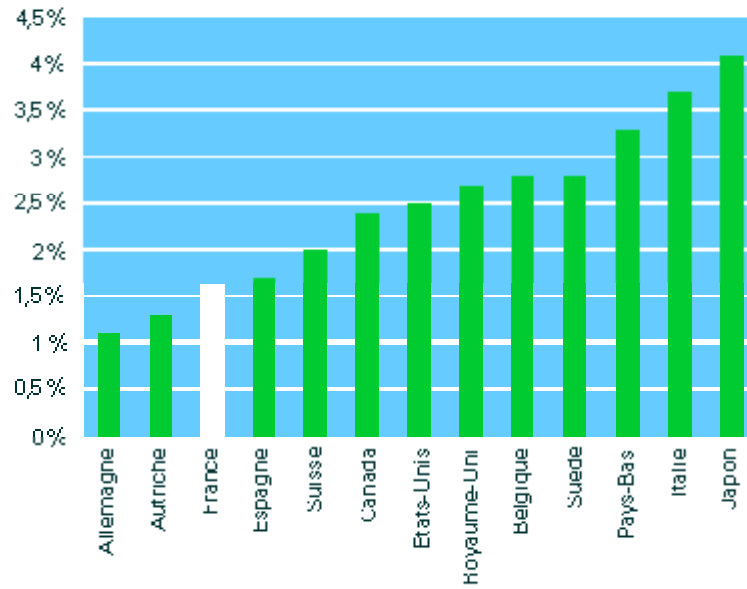
Graphique 11

Niveau du taux de l'IS dans différents pays en 1996



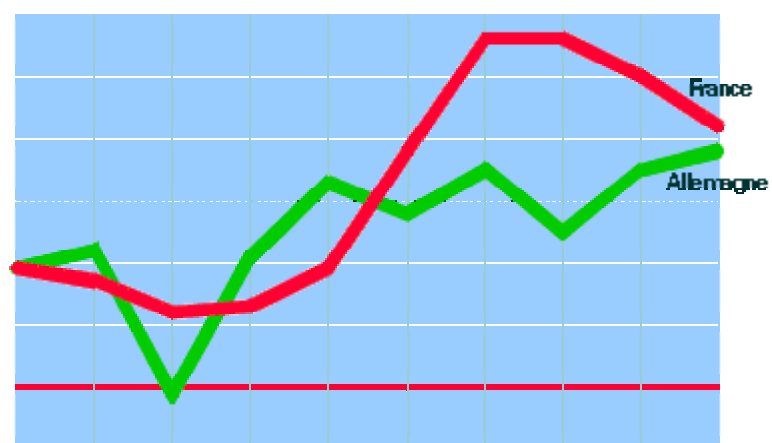
Graphique 12

Parts des recettes d'IS dans le PIB



Évolution des déficits publics en France et en Allemagne

(en % du PIB)



Situation présente des critères de convergence

	Inflation	Taux d'intérêt	Déficit 1996* en % du PIB	Dettes 1996** en % du PIB	Mécanisme de change
Allemagne	1,3 %	5,9 %	-3,8 %	60,7 %	oui
Royaume-Uni	1,4 %	7,5 %	-4,4 %	54,5 %	non
Pays-Bas	1,5 %	5,8 %	-2,4 %	78,5 %	oui
Belgique	1,7 %	6,1 %	-3,4 %	130,0 %	oui
France	1,7 %	5,9 %	-4,1 %	56,2 %	oui
Italie	2,8 %	8,0 %	-6,7 %	123,7 %	oui ***
Espagne	2,9 %	7,4 %	-4,4 %	69,6 %	oui
Critère	2,5 %	8,6 %	-3,0 %	60,0 %	

Les résultats en gras dans les cases forcées vérifient les critères

* Estimations de la Commission. Budgets économiques du printemps 1997

** Depuis novembre 1996

Indice des prix à la consommation, évolution en moyenne annuelle en mai 1997 : Eurostat

Taux d'intérêt, moyenne annuelle des douze derniers mois en juin 1997 : Reuter, OCDE, et Eurostat

Finances publiques : budgets économiques du printemps 1997 de la Commission européenne

Graphique 15

Synthèse des mesures arrêtées par le Gouvernement

	(en MdF)	(en % du PIB)
Majoration de l'impôt sur les sociétés	22	0,275 %
Économies sur les dépenses publiques	10	0,125 %
Total	32	0,4 %