



RAPPORT SUR LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES

par Paul CHAMPSAUR et Jean-Philippe COTIS

- AVRIL 2010 -

SYNTHÈSE

La France se trouve aujourd'hui confrontée à des déséquilibres budgétaires de grande ampleur. L'intensité de la récession mondiale explique pour une large part l'ampleur de ces déficits. Elle ne laisse augurer qu'un retour très progressif à des conditions économiques plus normales, associé à une certaine atonie des recettes sociales et fiscales.

Il ne faut donc pas attendre du seul retour de la croissance la restauration de nos finances publiques. Comme l'illustrent, par ailleurs, les graves perturbations qui affectent aujourd'hui les marchés financiers, les déficits publics constituent sans doute aujourd'hui un frein au rétablissement de nos économies. Ils suscitent des réflexes de précaution et des inquiétudes qui risquent de peser durablement sur la demande des ménages et des entreprises, si les premiers signes d'une remise sous contrôle des comptes publics ne sont pas rapidement perceptibles.

Mais, au-delà de la crise, c'est l'insuffisante maîtrise de nos comptes publics, au cours des trente dernières années, qui est en cause. Alors qu'à la fin des années 70, nos finances publiques étaient encore parmi les plus saines, leur situation s'est ensuite dégradée, comme en témoigne la montée ininterrompue du poids de la dette publique dans le PIB.

La France s'est ainsi présentée dans cette crise avec des finances publiques relativement fragiles, résultat de trente années de déficits accumulés. De manière emblématique, les périodes de haute conjoncture n'ont pas été utilisées, en France, pour réduire sérieusement les déficits publics comme d'autres nations ont su le faire.

Le présent rapport, qui porte sur les 30 dernières années et les 10 prochaines, s'efforce de contribuer à la réflexion collective sur l'avenir des finances publiques. La nécessité d'une bien meilleure maîtrise de la dépense, présente et à venir, y est mise en avant, qu'il s'agisse de l'État et, plus encore, des collectivités locales et des régimes sociaux, deux secteurs où la trajectoire de la dépense apparaît globalement insoutenable.

La période qui s'ouvre appelle donc une réorientation, en profondeur, de la stratégie de la France, en matière de finances publiques. Il s'agit de conduire des politiques budgétaires qui contribuent à stabiliser la conjoncture économique tout en préservant les intérêts des générations futures.

Pour illustrer l'importance des enjeux auxquels se trouve aujourd'hui confrontée la France, le rapport s'efforce d'éclairer les évolutions à venir à l'aide de scénarios macroéconomiques allant d'un retour complet à la normale à des pertes lourdes et durables d'activité. Dans tous les cas de figure, une refondation de la stratégie de finances publiques apparaît indispensable.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. TRENTE ANS DE DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	2
1.1. Globalement, une maîtrise insuffisante des finances publiques.....	2
1.2. Au cours des vingt dernières années, une forte augmentation du poids de la dépense et un faible accroissement du poids des prélèvements	7
1.2.1. <i>Une politique de maîtrise des dépenses tardivement mise en œuvre.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Un plafonnement du taux de prélèvements obligatoires dans un contexte de dégradation des finances publiques</i>	<i>12</i>
2. À DES DEGRÉS DIVERS, TOUTES LES ADMINISTRATIONS ONT CONTRIBUÉ À LA DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	14
2.1. Des évolutions différenciées entre administrations.....	14
2.2. Une meilleure maîtrise des dépenses des administrations centrales n'a pas suffi à contrebalancer les baisses de prélèvements obligatoires	20
2.2.1. <i>À partir du début des années 1990, baisse de la dépense des administrations publiques centrales, en proportion du PIB, mais évolution contrastée de ses composantes.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Une affectation croissante de recettes d'État au profit des autres administrations publiques.....</i>	<i>23</i>
2.2.3. <i>De fait, les efforts réalisés au cours des dernières années pour mieux maîtriser les dépenses de l'État n'ont pas suffi à compenser les baisses discrétionnaires de prélèvements obligatoires.....</i>	<i>23</i>
2.3. Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont fortement augmenté et les recettes nouvelles n'ont pas suffi à y faire face.....	27
2.3.1. <i>Les dépenses sociales ont connu sur la période une croissance forte dont l'infléchissement est malaisé</i>	<i>27</i>
2.3.2. <i>Le besoin de financement additionnel a été en partie comblé par le recours à une fiscalisation progressive de la ressource.....</i>	<i>31</i>
2.3.3. <i>Les résultats obtenus sur la période la plus récente pour redresser la situation financière du régime général demeuraient insuffisants, avant même prise en compte des effets de la crise.....</i>	<i>33</i>
2.4. La croissance très rapide des dépenses des administrations territoriales depuis une quinzaine d'années a été en partie financée par une augmentation de la pression fiscale.....	35
2.4.1. <i>La progression des dépenses des administrations locales au cours des dernières années est tout autant due à une dynamique propre qu'à des transferts de compétences.....</i>	<i>35</i>
2.4.2. <i>L'équilibre financier des administrations publiques locales n'a pu être maintenu que grâce à l'augmentation de la pression fiscale et, sur la période récente, à des apports de l'État.....</i>	<i>38</i>

2.5. Au-delà des spécificités de chaque type d'administration publique, une réflexion globale est indispensable.....	40
3. AVEC LA CRISE FINANCIÈRE, LA DÉRIVE DE NOS FINANCES PUBLIQUES S'EST ACCÉLÉRÉE.....	41
3.1. Des risques de dérive de la dette publique clairement identifiés.....	42
3.2. La crise financière peut entraîner une hausse permanente du poids des dépenses publiques.....	42
3.2.1. <i>Les difficultés économiques que rencontre aujourd'hui la France ne relèvent pas d'une « récession standard ».....</i>	<i>42</i>
3.2.2. <i>La prudence recommande d'envisager des scénarios macroéconomiques diversifiés où la perte d'activité subie pendant la crise n'est pas nécessairement rattrapée, et la croissance à long terme est éventuellement affaiblie.....</i>	<i>44</i>
3.3. Le vieillissement exercera une pression à la hausse sur les dépenses de retraite et de santé.....	45
3.4. Sans effort important, pas de stabilisation du poids de dette publique.....	49
3.4.1. <i>Sans effort de maîtrise des déficits, la dérive de la dette se poursuivrait.....</i>	<i>49</i>
3.4.2. <i>Simplement stabiliser la dette à l'horizon de 2020 réclame un effort conséquent.....</i>	<i>51</i>
4. L'ABSENCE D'AJUSTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES COMPROMETTRAIT NOS PERSPECTIVES DE CROISSANCE.....	53
4.1. Une dette trop élevée réduit l'efficacité de la politique économique et limite ses marges de manœuvre.....	53
4.2. Une dette publique trop élevée nuit à la croissance.....	54
4.3. Une réduction durable des déficits publics est la seule voie envisageable.....	56
CONCLUSION.....	57

INTRODUCTION

La crise économique que traverse notre pays est certes une crise mondiale, mais elle affecte d'autant plus fortement nos finances publiques qu'elles étaient déjà fragilisées par plus de trente années de déficit ininterrompu et par une dette publique progressant à un rythme significativement plus élevé que celle de nos principaux partenaires. L'encours de cette dette a été multiplié par 18 entre 1978 et 2008 ; sur la même période, sa part dans le produit intérieur brut (PIB) est passée de 21,1 % à 67,4 %. Les difficultés économiques actuelles sont venues aggraver encore ces déséquilibres budgétaires, avec un déficit public de 7,5 % du PIB et une dette au sens de Maastricht de 77,6 % du PIB en 2009.

La France se trouve donc aujourd'hui confrontée à des déséquilibres macroéconomiques et budgétaires de grande ampleur, qui ne se résoudront que dans la durée et au prix d'une très grande continuité de nos politiques publiques.

Le présent rapport comprend quatre parties :

- ◆ la première partie retrace l'évolution de nos finances publiques de 1978 à 2008, qu'il s'agisse de solde public et de dette. Elle analyse les composantes par nature de la dépense publique et les grandes lignes de nos politiques en matière de prélèvements obligatoires. Elle suggère que la dégradation de nos finances publiques est tout autant due à une maîtrise insuffisante de la dépense qu'à des allègements de prélèvements obligatoires décidés parfois à contretemps ;
- ◆ dans une deuxième partie, sont détaillées les évolutions propres à chacun des sous-secteurs des administrations publiques : État et organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale et administrations publiques locales. Cette analyse met en évidence les dynamiques spécifiques de dépenses et de recettes par sous-secteurs, ainsi que leurs fortes interactions, notamment – mais pas uniquement – par le biais des transferts financiers entre administrations. Elle souligne aussi, en cette période de grandes difficultés, le défaut de coordination entre les différents acteurs de la dépense publique faute d'instruments appropriés permettant de l'assurer ;
- ◆ la troisième partie se veut prospective : elle vise à identifier les risques de dérive de nos finances publiques au sortir de la crise financière, dans un contexte où l'impact du vieillissement se fera fortement ressentir. À titre illustratif, sont évalués les efforts à accomplir pour stabiliser la dette publique à un niveau de 90 % du PIB à l'horizon de 2020. Même dans un scénario macroéconomique favorable et à l'horizon considéré, ces efforts dépassent ceux nécessaires pour rééquilibrer les seuls régimes de retraite ;
- ◆ la quatrième partie aborde l'impact des finances publiques sur nos perspectives économiques. Elle s'attache notamment au risque d'insoutenabilité de la dette publique et à ses conséquences sur la croissance. De ces analyses, il ressort que pour retrouver une croissance économique soutenue, le retour à des finances publiques maîtrisées est indispensable.

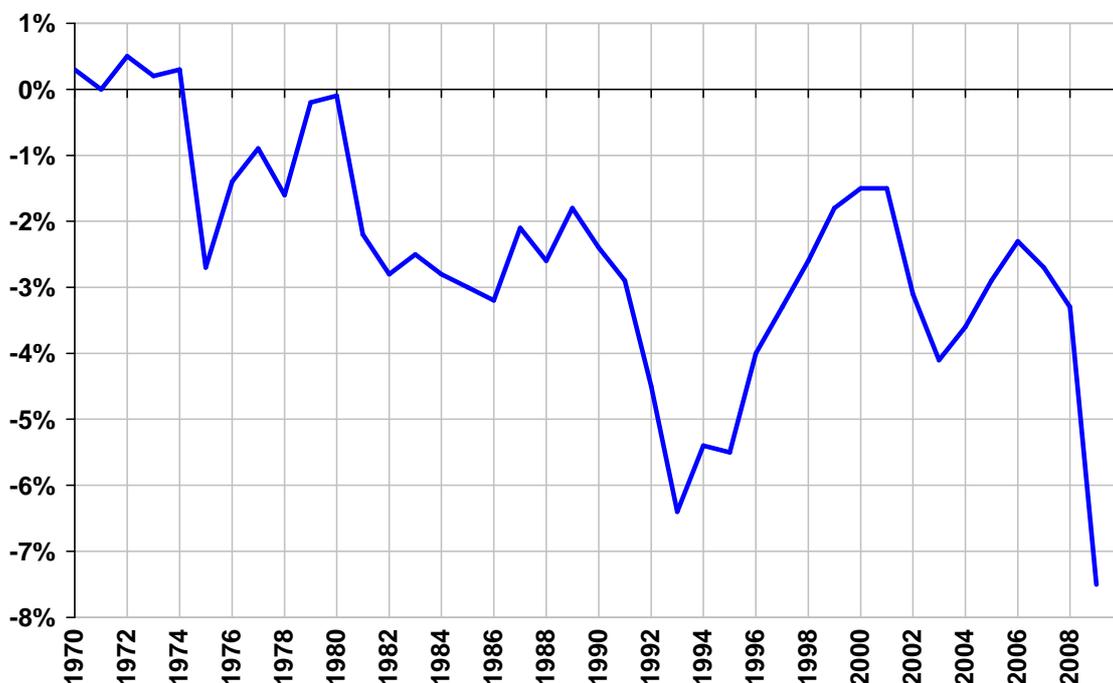
1. Trente ans de dégradation des finances publiques

1.1. Globalement, une maîtrise insuffisante des finances publiques

Les données publiées par l'Insee permettent de dresser un tableau complet et fiable de la situation des finances publiques de la France. Établies selon des règles harmonisées au niveau européen, elles sont produites dans le respect d'une stricte indépendance, garantie par la loi. Ces données fournissent une vision d'ensemble des finances publiques, sur un champ couvrant l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Elles sont fondées sur des sources exhaustives de comptabilité publique, qui font elles-mêmes l'objet, pour l'État et le régime général de sécurité sociale, d'un processus de certification par la Cour des comptes. L'essentiel de ces données est disponible dès le compte provisoire, notifié au titre de nos engagements européens un trimestre après la fin de l'année. Les données françaises de finances publiques sont considérées par la Commission européenne comme faisant parmi des moins révisées au cours du temps.

Ces données montrent que depuis plus de 30 ans, les finances publiques françaises ont été en déficit de manière permanente. Il faut remonter à 1974 pour trouver la trace d'un excédent des administrations publiques (cf. Graphique 1). L'année 1975 marque la première année de déficit substantiel, lié au plan de relance visant à contrecarrer les effets récessifs du premier choc pétrolier. Depuis lors, les finances publiques ont connu à plusieurs reprises des phases de redressement (1976-1980 ; 1994-2000 ; 2004-2006), mais qui ont toujours été suivies de rechutes.

Graphique 1 : Solde des administrations publiques françaises en part de PIB



Source : Insee

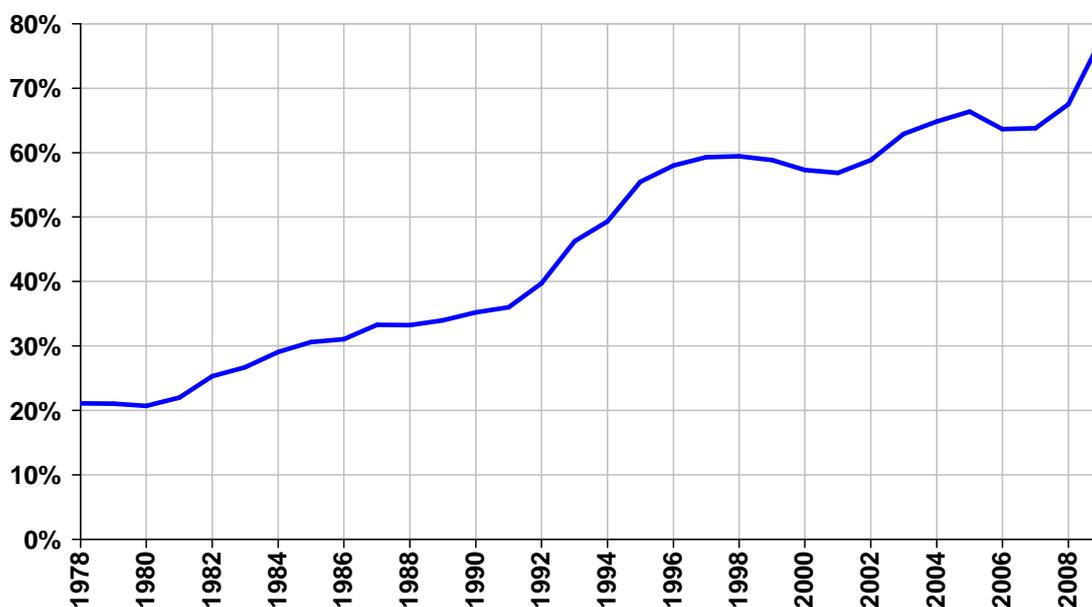
Depuis 1997, la France est soumise, comme ses partenaires de la zone euro, aux contraintes du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), par lequel les pays membres se sont imposés de ne pas dépasser, sauf circonstances exceptionnelles, le seuil de 3 % du produit intérieur brut

Rapport

(PIB) pour le déficit public. En pratique toutefois, le chiffre de 3 % semble avoir constitué une *cible plutôt qu'un seuil à ne pas franchir*. Même si l'on fait abstraction de l'année 2009, car elle doit être considérée comme relevant de la clause de circonstances exceptionnelles, le déficit public atteint en moyenne 2 ³/₄ % du PIB sur les dix dernières années. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que des ralentissements conjoncturels, même d'ampleur modérée aient fait basculer le solde au-delà de 3 % du PIB.

Conséquence de ces déficits récurrents, la dette publique a de son côté augmenté de manière quasi continue (cf. Graphique 2) : atteignant à peine 20 % du PIB à la fin des années 1970, elle a franchi le seuil de 60 % du PIB en 2002 et approche 80 % du PIB en 2009.

Graphique 2 : Dette au sens de Maastricht en part de PIB

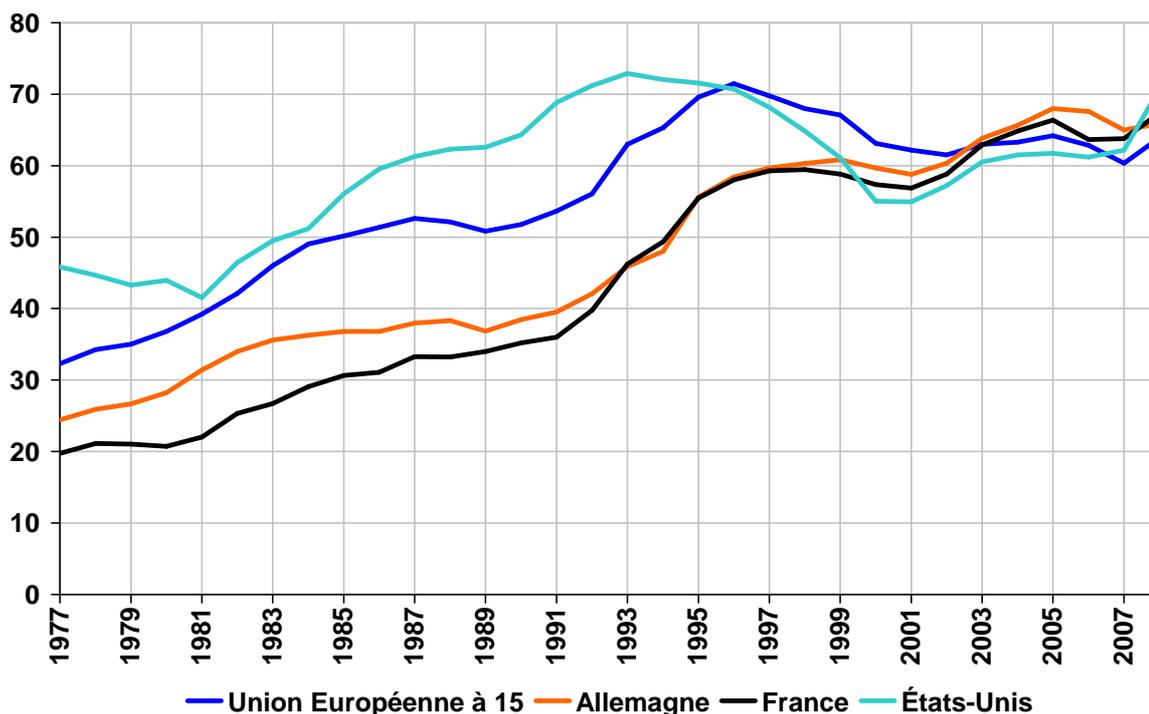


Source : Insee

La comparaison avec nos principaux partenaires montre que la situation française s'inscrit dans un contexte plus général de dégradation des finances publiques des pays développés. Le poids de la dette publique dans le PIB était ainsi très proche en France en 2008 de la moyenne des pays européens, de l'Allemagne ou des États-Unis (cf. Graphique 3). Une comparaison avec ces pays révèle cependant certaines fragilités spécifiques à la France :

- en premier lieu, si la France partage le même point d'arrivée que ses partenaires, c'est à partir d'une situation qui, au début des années 1980, lui était nettement plus favorable, et le restait encore jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix : le poids de la dette publique française dans le PIB était alors bien inférieur à la moyenne ;
- en second lieu, alors que les États-Unis (avec une baisse de 20 points du ratio dette sur PIB entre 1993 et 2000) et certains de nos partenaires européens ont fait, dans le passé, la preuve de leur capacité à réduire le poids de la dette, cette preuve reste à apporter dans le cas de la France.

Graphique 3 : Poids de la dette publique en points de PIB



Source : Commission européenne, base AMECO, calculs Insee

En France, les rares phases de baisse du poids de la dette ou d'amélioration du solde doivent être replacées dans leur contexte économique. En effet, les phases de croissance forte sont spontanément favorables à la résorption du déficit public : les recettes publiques ont tendance à augmenter avec la croissance alors que les dépenses (hors dépenses d'indemnisation de chômage) sont assez peu sensibles à la conjoncture. Une conjoncture favorable conduit ainsi à faire baisser la part des dépenses dans le PIB. Inversement, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB a plutôt tendance à s'accroître, car les recettes ont tendance à surréagir aux fluctuations de la conjoncture : une accélération de 1 % du PIB (passage de 2 % à 3 % de croissance par exemple) conduit à une accélération plus forte des recettes. Symétriquement, les phases de creux conjoncturels conduisent spontanément à creuser le déficit.

Il est donc nécessaire d'isoler la part du solde public qui peut être attribuée à la conjoncture. Mesurer précisément la part cyclique du solde public est toutefois délicat, car il n'y a pas de manière unique de séparer évolution cyclique et évolution tendancielle de l'économie.¹ On présente ici (cf. Graphique 4) une évaluation² qui s'appuie sur l'hypothèse d'une croissance potentielle de 2 % en volume (très proche de la moyenne au cours des 30 dernières années

¹ S'il est ainsi très difficile d'évaluer le niveau du PIB potentiel avec une précision suffisante, l'estimation de son taux de croissance est en revanche moins sensible à la méthode de calcul retenue. L'estimation des variations d'une année sur l'autre du solde structurel est donc plus robuste qu'une estimation portant directement sur le solde structurel une année donnée.

² Par rapport aux évaluations existantes, émanant notamment des organisations internationales et fondées sur des fonctions de production, cette approche « historique », portant directement sur la série de PIB, a le mérite de la simplicité et d'une certaine robustesse. Elle permet notamment de s'affranchir des incertitudes qui s'attachent à l'utilisation des statistiques de stock de capital, a priori peu précises, pour évaluer le PIB potentiel. Malgré la faible robustesse des séries de capital, une approche par la fonction de production peut toutefois se révéler utile pour apprécier l'ampleur des tensions inflationnistes à court-moyen terme dans une économie. Dans une perspective de plus long terme, en revanche, qui est celle des finances publiques, l'accumulation du capital est réputée s'ajuster à l'évolution du stock de main-d'œuvre et du progrès technique. Il n'y a plus lieu alors de distinguer entre PIB effectif et PIB potentiel et la croissance observée sur longue période correspond à la croissance potentielle.

Rapport

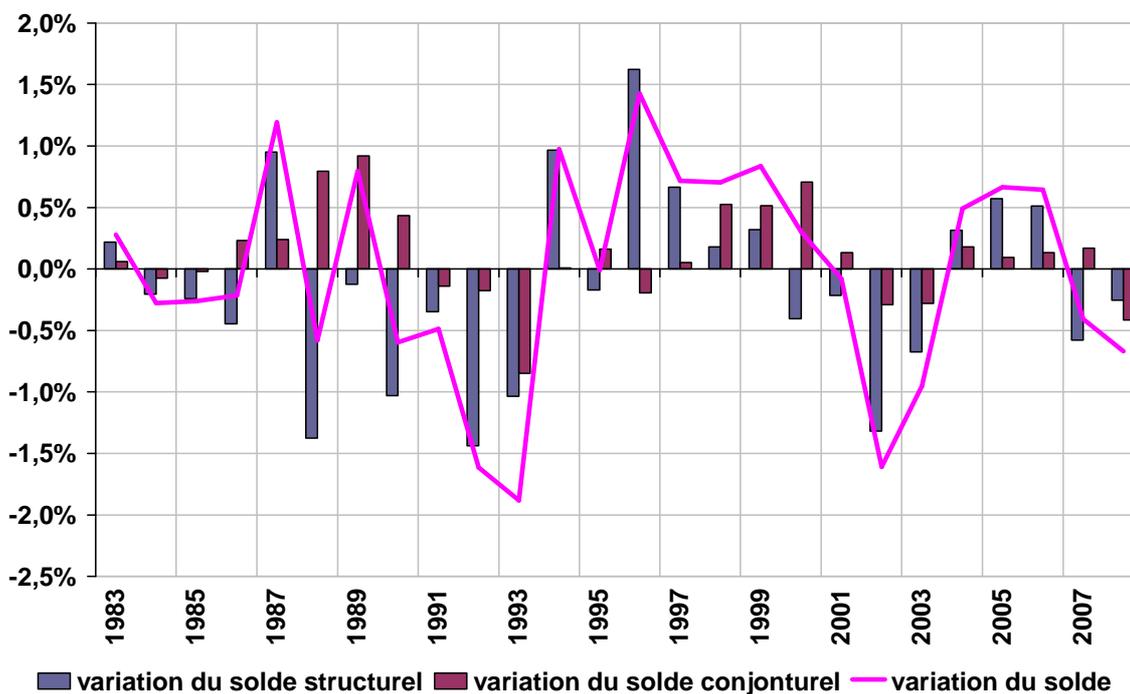
qui précèdent la crise) et en utilisant les sensibilités à la conjoncture des recettes publiques et des dépenses de chômage³.

Il apparaît alors que l'amélioration des soldes publics entre 1986 et 1990, à la fin des années quatre-vingt-dix, et, dans une moindre mesure, entre 2005 et 2007, est pour partie imputable à la conjoncture. De la même manière, la hausse des déficits entre 1991 et 1993 ou en 2002-2003 découle pour partie de la conjoncture.

Ces estimations révèlent aussi une gestion des finances publiques qui n'a pas été symétrique au cours du cycle : en phase de dégradation conjoncturelle marquée (1991-1993, 2002-2003 et cela aura également été le cas en 2008-2009), les pouvoirs publics vont légitimement au-delà du jeu spontané des stabilisateurs automatiques. Ils laissent les déficits se dégrader sous l'effet des baisses de recettes et prennent de surcroît des mesures discrétionnaires de baisse d'impôts et de hausses des dépenses, afin de mieux stabiliser la conjoncture. En phase d'embellie conjoncturelle, en revanche, les politiques publiques n'ont pas eu le même souci de stabiliser la conjoncture. Elles ont soit joué un rôle à peu près neutre (en 1998-2000), soit aggravé la surchauffe de l'économie en réutilisant le surcroît de recettes occasionné par la reprise pour accroître les dépenses et réduire les impôts (1988-1990). La gestion des finances publiques a ainsi été loin d'être optimale. Les phases d'ajustement budgétaire ont été concentrées sur des années de croissance moyenne ou molle (1987, 1994, 1996-1997, 2004-2006) et n'ont donc pas eu l'ampleur souhaitable : elles ont juste permis de ne pas laisser dériver la composante structurelle du déficit. Si, en revanche, l'effort avait été également accompli en haut de cycle, en maîtrisant les dépenses tout en veillant à éviter les baisses de prélèvements non soutenables, notre déficit public serait aujourd'hui plus faible. Nos marges de manœuvre auraient alors été plus fortes pour affronter les récessions les plus sévères.

³ Ces calculs s'appuient sur la méthodologie utilisée par les organisations internationales, avec des élasticités présentées par Guyon T. et S. Sorbe (2009) (*Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques*, Direction générale du Trésor, document de travail n° 2009/13). La sensibilité des dépenses de chômage à la conjoncture retenue est très élevée (hausse de 3,3 % par point de croissance cyclique supplémentaire), suivie par celle de l'impôt sur les sociétés (hausse de 1,59 % par point de croissance cyclique supplémentaire), puis par l'impôt sur le revenu (hausse de 1,18 % par point de croissance cyclique supplémentaire), la sensibilité des cotisations sociales étant à l'inverse faible (hausse de 0,828 % seulement des cotisations par point de croissance cyclique supplémentaire), celle des autres prélèvements obligatoires étant quant à elle moyenne (hausse de 1 % par point de croissance cyclique supplémentaire). La DGT présente par ailleurs dans ce document de travail une approche basée sur la notion « d'effort structurel », qui vise à mesurer directement ce qui, dans l'évolution du solde public peut être attribuée à l'action volontaire des pouvoirs publics. Cette approche a l'avantage de ne pas reposer sur des estimations, nécessairement entachées d'incertitude, de la sensibilité des recettes et dépenses à la conjoncture. Elle n'est toutefois pas exempte non plus d'incertitude, dans la mesure où elle repose sur un certain nombre de conventions concernant le scénario sans mesure (en matière d'impôt sur le revenu par exemple, comment traiter la revalorisation des tranches d'imposition : la normalité se définit-elle comme l'absence de revalorisation du barème, comme la revalorisation par les prix ou comme la revalorisation comme la masse des revenus ?). Elle nécessite en outre une recension précise des mesures nouvelles prises par les pouvoirs publics, recension qui, jusqu'à présent, n'existe qu'à partir de l'année 2000 : c'est pourquoi, afin de disposer d'un recul suffisant, on a choisi ici de ne pas retenir cette approche « directe », mais l'approche « indirecte » par les élasticités. On notera toutefois que, qualitativement, les deux approches sont totalement concordantes sur les années 2000-2008 où elles peuvent être recoupées.

Graphique 4 : Variation d'une année sur l'autre des composantes structurelles et conjoncturelles du solde public



Source : Insee, calcul des auteurs.

La conjoncture affecte également le poids de la dette, exprimé en part de PIB : une hausse plus rapide du PIB fait mécaniquement baisser cette part (effet sur le dénominateur) tout en réduisant le déficit, et donc, la hausse de la dette (effet sur le numérateur). Ainsi, la baisse du poids de la dette dans le PIB observée entre 1998 et 2000 est pour partie imputable à une conjoncture économique favorable. Si l'on raisonne sur des cycles entiers de l'économie française pour neutraliser les effets de la conjoncture, la tendance à la hausse ressort clairement (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Poids de la dette publique dans le PIB de creux de cycle à creux de cycle et de haut de cycle à haut de cycle

Creux de cycle		Hauts de cycle	
Année	Dette publique en points de PIB	Année	Dette publique en points de PIB
1981	22,0	1982	25,3
1987	33,3	1990	35,2
1993	46,2	2000	57,3
2003	62,9	2007	63,8

Lecture : de creux de cycle à creux de cycle, la dette publique n'a cessé d'augmenter, passant de 22,0 % en 1981 à 62,9 % en 2003. Les hauts et creux de cycle ont été déterminés en appliquant un filtre statistique à la série de PIB (en logarithme)⁴.

Source : Insee

⁴ Deux filtres ont été utilisés : le filtre de Hodrick-Prescott avec la valeur standard de 1600 pour le paramètre λ et le filtre de Christiano-Fitzgerald appliqué aux fréquences allant de 2 à 10 ans. Si ces deux filtres fournissent des résultats différents concernant l'ampleur des cycles, ils sont en revanche très convergents concernant la datation de ces cycles. En tout état de cause, décaler d'un an un creux ou un haut de cycle ne changerait pas le sens des résultats présentés ici.

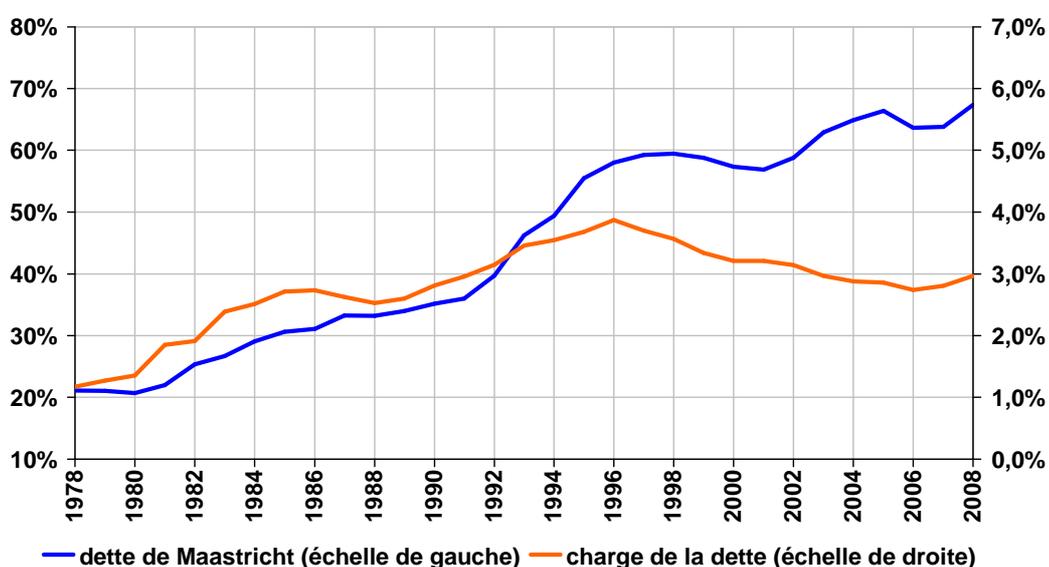
1.2. Au cours des vingt dernières années, une forte augmentation du poids de la dépense et un faible accroissement du poids des prélèvements

1.2.1. Une politique de maîtrise des dépenses tardivement mise en œuvre

Les dépenses publiques peuvent être ventilées en cinq grandes catégories : la charge d'intérêts, les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transfert, et enfin les prestations.

Malgré la hausse très forte de la dette publique, la charge d'intérêts n'a paradoxalement que peu progressé depuis 30 ans : après une phase d'augmentation, de conserve avec la dette publique, elle a même baissé significativement entre 1996 et 2006 (cf. Graphique 5).

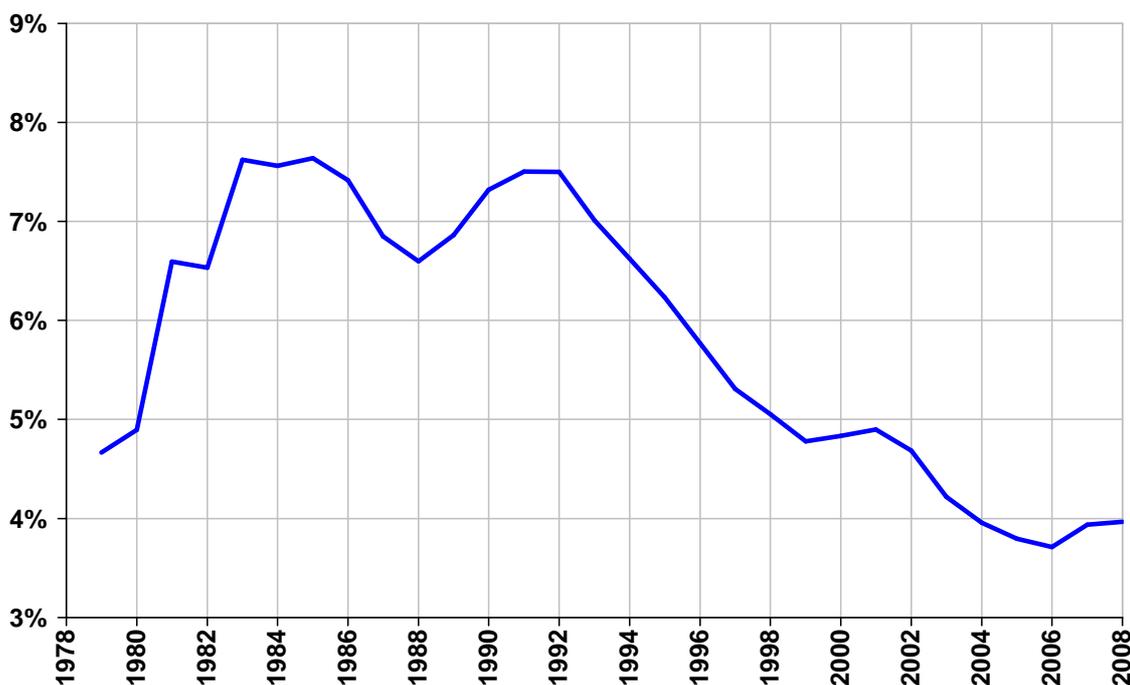
Graphique 5 : Dette au sens de Maastricht et charge de la dette en part de PIB



Source : Insee

Ce paradoxe apparent est lié à la nette baisse des taux d'intérêt observée depuis 10 ans qui a permis d'amortir l'effet de la montée de la dette (cf. Graphique 6). Le reflux de l'inflation à partir du début des années 1980 a été en effet suivi d'une baisse des taux d'intérêt mondiaux, dans un contexte où les agents économiques se convainquaient du caractère durablement faible de l'inflation. Cette baisse des taux a été amplifiée, dans le cas de la France, par la disparition des primes de risque consécutive à l'entrée dans l'Union économique et monétaire (UEM). Les administrations et en premier lieu l'État ont ainsi progressivement bénéficié d'une baisse du coût de leurs emprunts.

Graphique 6 : Taux d'intérêt apparent de la dette publique



Source : Insee

Note : le taux d'intérêt d'apparent représente le taux moyen que paient les administrations publiques sur l'ensemble de leur dette ; il est calculé comme le rapport entre les paiements d'intérêts des administrations et la dette moyenne de l'année en cours.

Cette évolution a été très favorable aux finances publiques. Pour donner une idée de l'impact de la baisse des taux sur les charges d'intérêt, on peut calculer la charge d'intérêts dont auraient dû s'acquitter les administrations publiques si le taux d'intérêt apparent de 1990 s'était appliqué à la dette de 2008 : la charge d'intérêt ne se serait plus élevée à 3 mais 5 points de PIB. Cette estimation illustre bien la marge de manœuvre dont ont bénéficié les pouvoirs publics en raison de cette évolution favorable.

On ne peut toutefois plus compter sur une nouvelle réduction des taux pour alléger la charge de la dette. En effet, les marges de baisse aujourd'hui sont épuisées : sur longue période les taux d'intérêt ne sauraient rester durablement inférieurs aux taux de croissance de l'économie. Le taux d'intérêt apparent sur la dette publique avait ainsi commencé à se stabiliser à partir de 2004 aux alentours de 4 %. La crise financière, via l'assouplissement des politiques monétaires et le phénomène de « fuite vers la qualité » qu'elle a entraîné, devrait avoir fait encore baisser ce taux en 2009. Mais la normalisation, à terme inévitable, des politiques monétaires devrait faire remonter l'ensemble des taux d'intérêt vers leur niveau d'avant la crise.

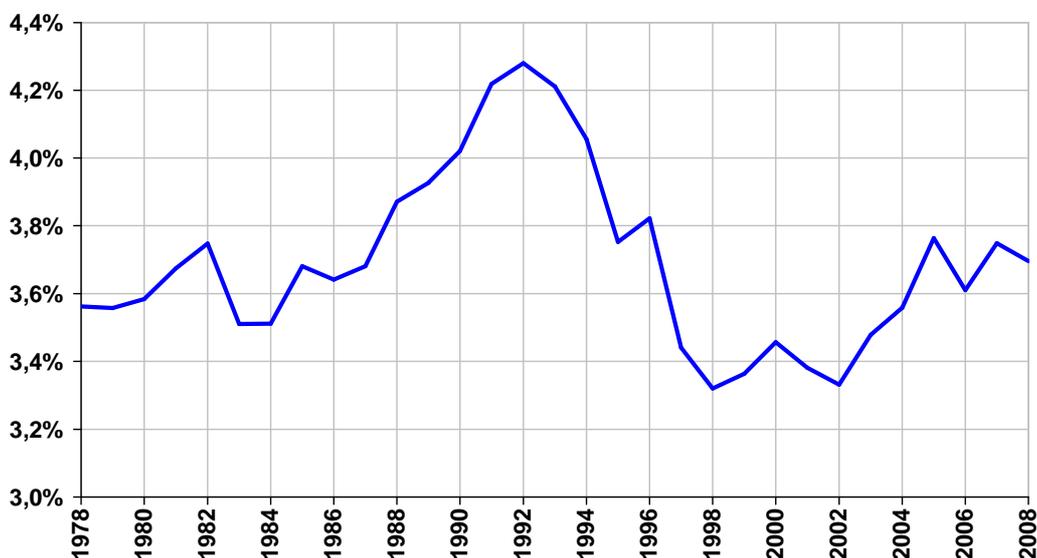
En outre, le risque est élevé qu'en raison du niveau atteint par la dette publique, les investisseurs exigent des rendements supérieurs. Jusqu'à présent, ce risque ne s'est pas matérialisé. La crise a suscité, en effet, une forte demande de titres publics, qui sont apparus plus sûrs que les titres privés. Mais la situation est peut-être en train d'évoluer : la réévaluation à la hausse du déficit grec a servi de catalyseur à une plus grande sélectivité des investisseurs, devenus plus enclins à distinguer les titres de dette selon la qualité de leur signature. La qualité de la signature française reste certes très bonne, mais ce statut n'est pas intangible : la poursuite de la progression de la dette publique, sans inflexion pour restaurer sa soutenabilité à long terme (cf. partie 3 du présent rapport) ou rester en ligne avec les efforts d'ajustement menés par nos partenaires, pourrait amener les investisseurs à réviser leur jugement.

Rapport

L'investissement public est principalement le fait des collectivités locales (70 %), mais aussi de l'État (10 %) et des hôpitaux (10 %). Près de 80 % de ces investissements sont des bâtiments et des travaux publics, et pour un peu moins de 10 % des services notamment dans le domaine de l'informatique (logiciels). Son poids dans le PIB a un peu fluctué depuis 30 ans (cf. Graphique 7) : en hausse significative à la fin des années 1980 (à 4,2 % contre 3,6 % au début des années 1980), il a ensuite sensiblement reflué dans la perspective de la "qualification" à l'UEM (3,4 % en 1998) ; il est depuis quelque peu remonté, pour revenir à son niveau du début des années 1980. Dans l'ensemble, il est donc resté à peu près stable en part de PIB depuis le début des années 1980 : la hausse des déficits publics observée depuis lors n'a donc pas pour origine une augmentation de l'effort d'investissement des pouvoirs publics⁵.

Il peut être considéré comme rationnel de financer à crédit des dépenses d'investissement puisque leur rentabilité est étalée sur longue période. Mais, depuis 1981, une part significative du déficit public a servi à financer des dépenses qui ne relevaient pas de l'investissement.

Graphique 7 : Dépenses d'investissement des administrations publiques en part du PIB



Note : les dépenses d'investissement sont calculées comme la somme de la formation brute de capital fixe, des autres acquisitions nettes d'actifs non financiers et des subventions nettes d'investissement.

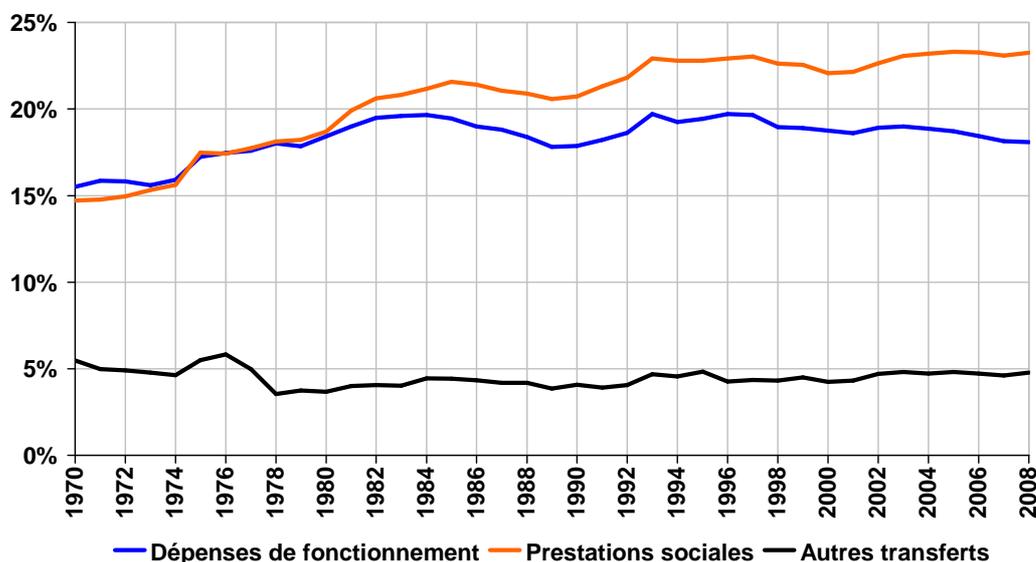
Source : Insee

⁵ On rappelle par ailleurs que les grands investissements d'infrastructures (autoroutes, réseaux ferrés ou de télécommunications) ne sont pas considérés comme des investissements publics au sens de la comptabilité nationale, car réalisées par des entreprises situées hors du champ des administrations publiques.

Rapport

Depuis le début des années 1980, la tendance à la hausse des dépenses de fonctionnement s'est nettement infléchie et il en est de même dans une moindre mesure pour les prestations à partir des années 1990 (cf. Graphique 8). Pour établir un diagnostic plus précis, il est nécessaire également de corriger ces charges de l'influence du cycle : en phase conjoncturelle basse, la faiblesse du PIB fait, toutes choses égales d'ailleurs, monter le poids des dépenses dans le PIB, tandis qu'elle le fait baisser en phase haute de cycle. Le point de 1993 est ainsi tiré vers le haut par la récession, alors que celui de 2000 est tiré vers le bas par l'embellie conjoncturelle de la fin des années 1990. Une manière rapide de corriger de l'impact du cycle consiste à effectuer une comparaison des dépenses entre deux années comparables sur un plan conjoncturel. C'est le cas par exemple des années 1992 et 2008 qui précèdent respectivement les récessions de 1993 et 2009. Entre ces deux années, la part des dépenses de fonctionnement a effectivement reculé (passant de 18,6 % à 18,1 %), alors que celle des prestations sociales a au contraire augmenté (passant de 21,8 % à 23,3 %).

Graphique 8 : Dépenses des administrations publiques hors investissement et charges d'intérêts en part de PIB



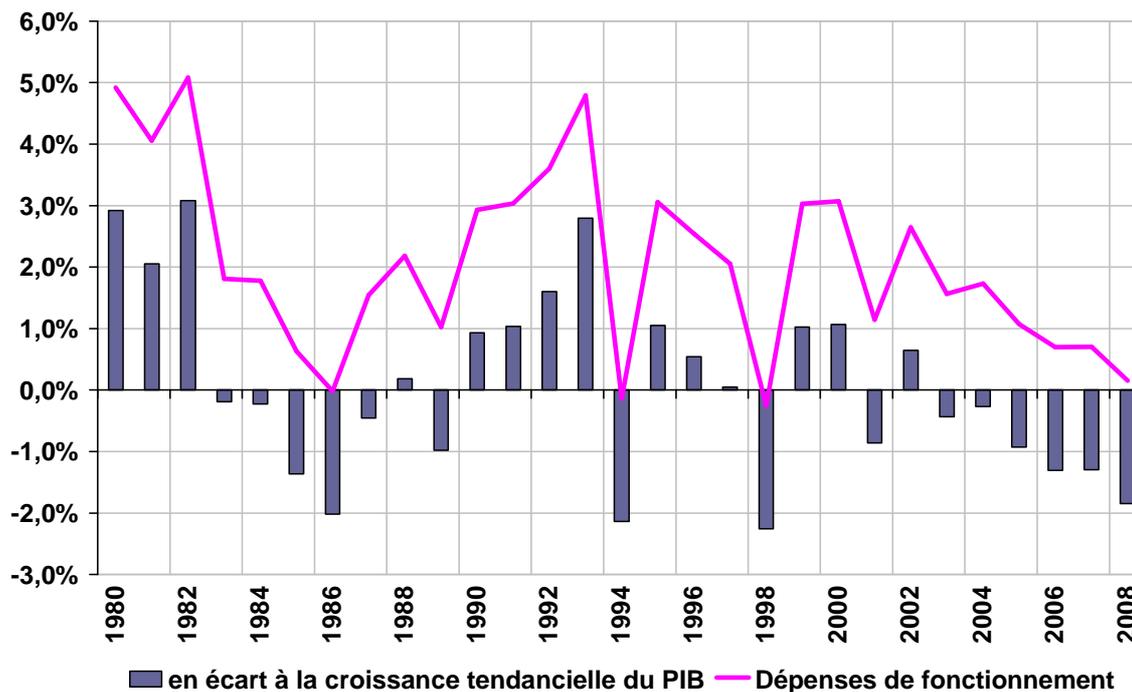
Source : Insee

Pour affiner le diagnostic, il convient en outre de comparer la croissance de long terme des dépenses à celle du PIB, qu'on peut de nouveau estimer à 2 % (cf. Graphique 9). Cette comparaison révèle que la tendance à la maîtrise des dépenses de fonctionnement est assez constante depuis 1994 et en particulier depuis 2005 : la fixation d'objectifs de dépense en volume pour l'État progressivement inférieurs à la croissance⁶ trouve ici sa traduction, même si elle n'a concerné que l'État et n'a pas toujours été strictement respectée.

Graphique 9 : Croissance en volume des dépenses de fonctionnement des administrations publiques

⁶ Dont les plus récents développements sont la règle « zéro volume » applicable au périmètre de la norme élargie (cf. partie 2.2.1) et la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Rapport



Note : les dépenses de fonctionnement sont calculées comme la somme des consommations intermédiaires⁷, de la rémunération des personnels (y compris cotisations sociales imputées), des pensions (pour l'État) et des impôts (nets des subventions) sur la production versés par les administrations, issues de la comptabilité nationale.

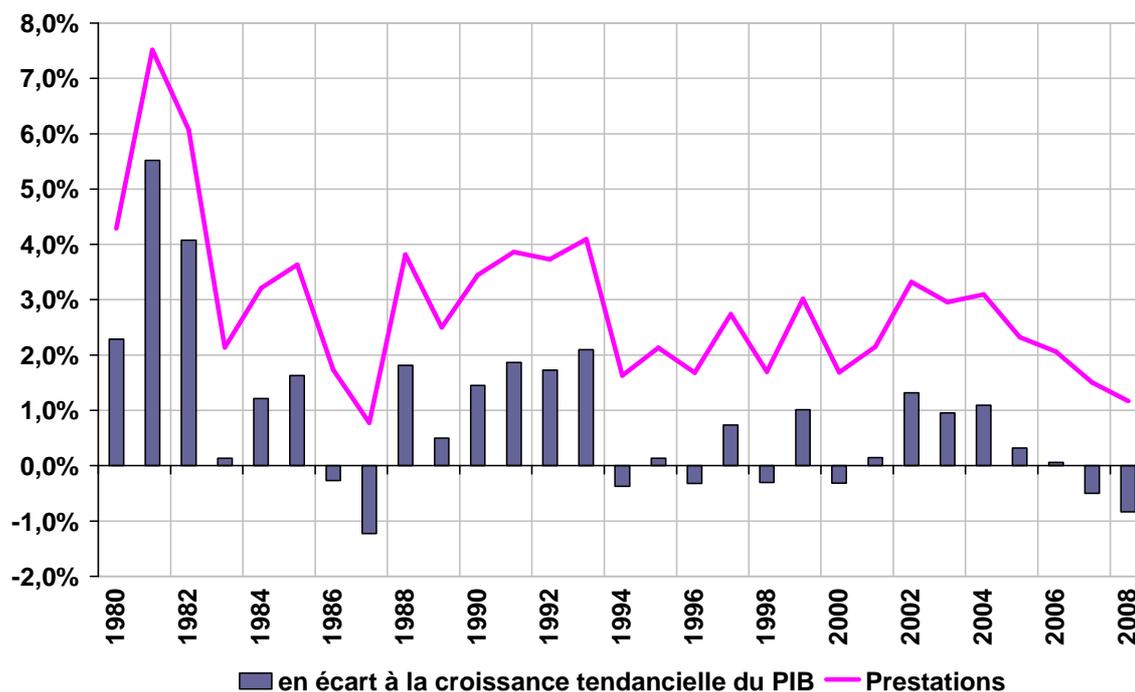
Source : Insee, calcul des auteurs.

Les prestations ont de leur côté crû quasi systématiquement plus vite que le PIB (cf. Graphique 10) : l'allongement de l'espérance de vie a poussé à la hausse les dépenses de retraites, tandis que les efforts de maîtrise de la dépense de santé se heurtaient à une dynamique spontanée très forte. Les prestations croissent toutefois nettement moins vite depuis le milieu des années 1990, mais, si elles progressent parfois à un rythme proche de 2 %, des « bouffées » de croissance nettement supérieure à 2 % se produisent encore assez fréquemment⁸.

⁷ Hors services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) sur intérêts versés.

⁸ Le calcul du volume des dépenses peut être fait en utilisant deux types de prix : prix de consommation ou prix de PIB. Les prix à la consommation sont les plus pertinents si on se place du point de vue des bénéficiaires des prestations. Mais du point de vue de la soutenabilité des finances publiques, c'est le prix du PIB qui est pertinent : c'est pourquoi c'est ce dernier qui a été retenu ici. Il faudrait également en toute rigueur raisonner sur une croissance tendancielle des prix, ce qui n'est en pratique pas faisable. Mais lorsque les prix accélèrent, comme ce fut le cas en 2008 en raison de la diffusion de la hausse des prix du pétrole à l'économie française, la croissance des dépenses en volume qui en ressort en est spontanément abaissée.

Graphique 10 : Croissance en volume des dépenses de prestations des administrations publiques

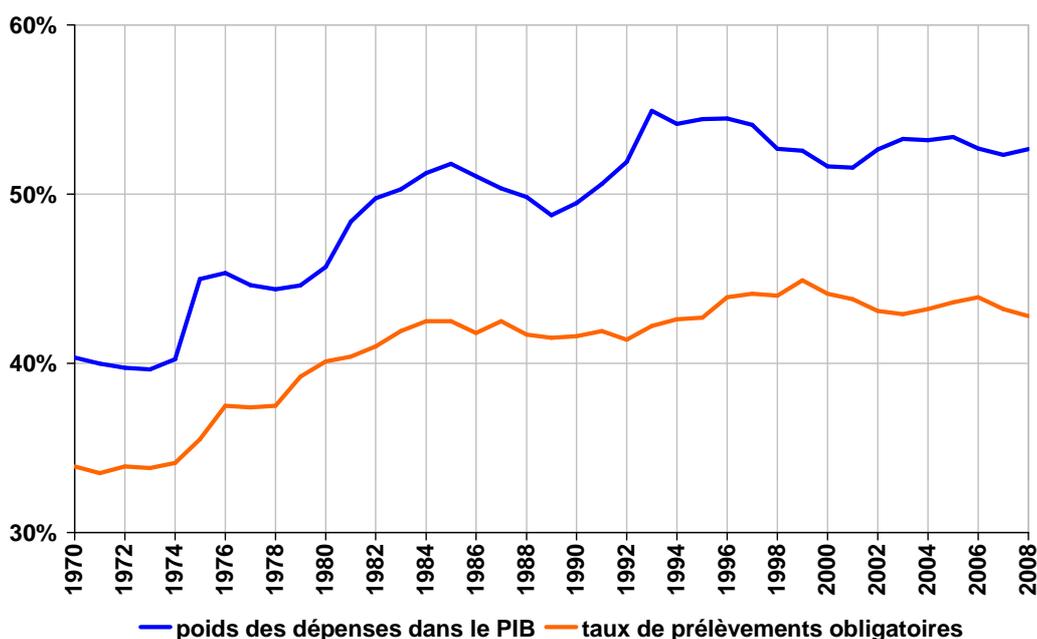


Source : Insee

1.2.2. Un plafonnement du taux de prélèvements obligatoires dans un contexte de dégradation des finances publiques

Alors que les dépenses continuaient à croître tendanciellement aussi vite, voire un peu plus rapidement que le PIB, les prélèvements obligatoires augmentaient eux moins vite que le PIB. En effet, la hausse des prélèvements obligatoires n'a que partiellement suivi celle des dépenses (cf. Graphique 11). En particulier, à partir de 1997, une fois l'admission en UEM acquise, les pouvoirs publics semblent avoir manifesté une grande réticence à voir le taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB) augmenter, fût-ce de manière spontanée, en phase haute de cycle. Or, en phase haute du cycle, le taux de prélèvements obligatoires tend spontanément à progresser, les recettes fiscales étant particulièrement sensibles à la croissance à court terme. Le faux sentiment d'aisance financière qu'entraîne cette hausse purement temporaire des prélèvements obligatoires et la crainte de se voir reprocher une hausse des impôts dont ils ne sont pourtant pas à l'origine poussent alors les pouvoirs publics à abaisser la pression fiscale et sociale.

Graphique 11 : Taux de prélèvements obligatoires et part des dépenses publiques dans le PIB



Source : INSEE

Depuis 1999, l'ensemble des mesures nouvelles prises en matière de prélèvements obligatoires ont ainsi réduit les recettes publiques de près de 3 points de PIB : une première fois entre 1999 et 2002 ; une deuxième fois entre 2006 et 2008. Si la législation était restée celle de 1999, le taux de prélèvements obligatoires serait passé de 44,3 % en 1999 à 45,3 % en 2008. En pratique, après réduction des prélèvements, ce taux a été ramené à 42,5 %. À titre d'illustration, en l'absence de baisses de prélèvements⁹, la dette publique serait environ 20 points de PIB plus faible aujourd'hui qu'elle ne l'est en réalité générant ainsi une économie annuelle de charges d'intérêt de 0,5 point de PIB.

Une baisse de prélèvements obligatoires peut avoir ses justifications, du point de vue de la conduite de la politique économique et sociale. Mais, du point de vue de la gestion des finances publiques et de la stabilisation conjoncturelle, il eût été préférable qu'elle soit entièrement gagée par un effort équivalent sur les dépenses. À titre d'illustration, une croissance des dépenses (hors charges d'intérêts) plus faible chaque année de 0,4 % que celle observée depuis 1999 aurait été nécessaire pour contrebalancer cette baisse des prélèvements obligatoires.

⁹ et à taux d'intérêt et dépenses inchangés

2. À des degrés divers, toutes les administrations ont contribué à la dégradation des finances publiques

2.1. Des évolutions différenciées entre administrations

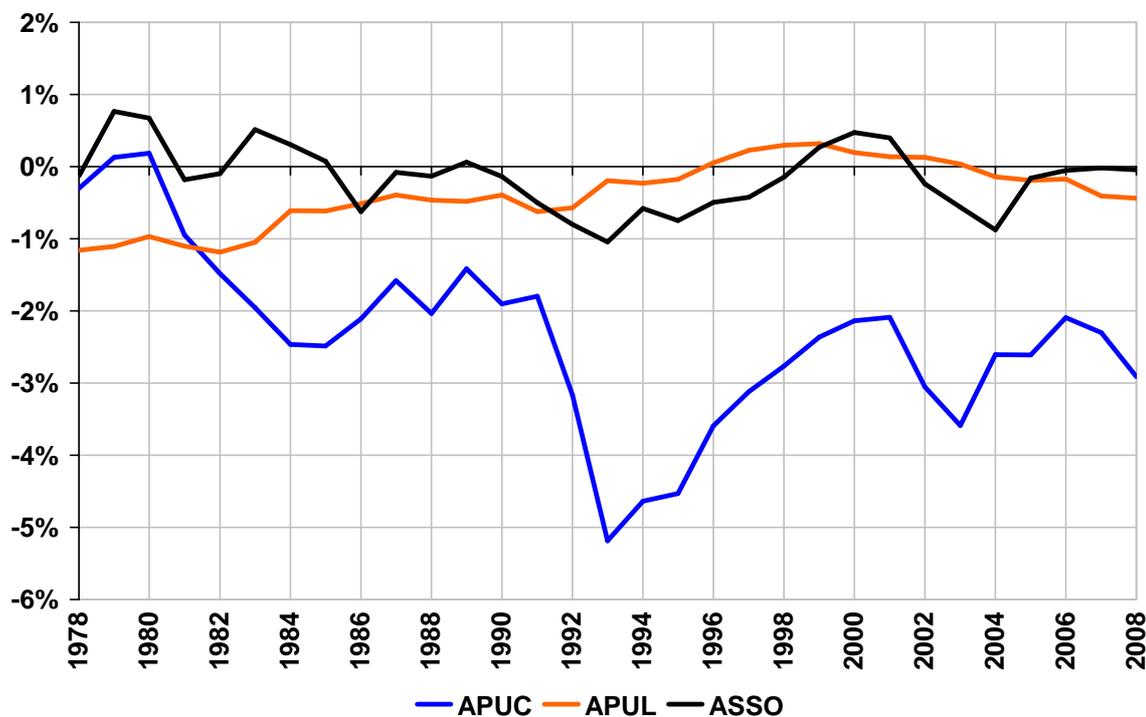
La décomposition du solde des administrations publiques par sous-secteurs – administrations centrales (APUC) comprenant l'État et les ODAC¹⁰, locales (APUL) et de sécurité sociale (ASSO) – montre que c'est au niveau de l'État que s'est concentrée l'accumulation des déficits publics au cours des trente dernières années (cf. Graphique 12).

La liberté qu'a l'État d'avoir des dépenses durablement supérieures à ses revenus contraste en effet avec les règles plus restrictives qui s'appliquent aux autres administrations :

- ◆ le caractère assurantiel des régimes de sécurité sociale a, au moins jusqu'à la récession de 1993, conduit les pouvoirs publics à rééquilibrer par la hausse des prélèvements les déficits récurrents des caisses ;
- ◆ les collectivités territoriales sont soumises à la « règle d'or » qui prévoit l'équilibre de leur section de fonctionnement, les éventuels déficits étant donc en principe dus uniquement à leurs dépenses d'investissement.

Si les fluctuations du solde des administrations centrales sont marquées par les effets de la conjoncture économique (comme en 1983-1985, à l'occasion du second choc pétrolier en 1993 ou encore en 2002-2003), l'évolution des déficits des autres sous-secteurs est d'interprétation plus complexe, comme on le verra *infra*.

Graphique 12 : Déficit publics par sous-secteurs, en part de PIB



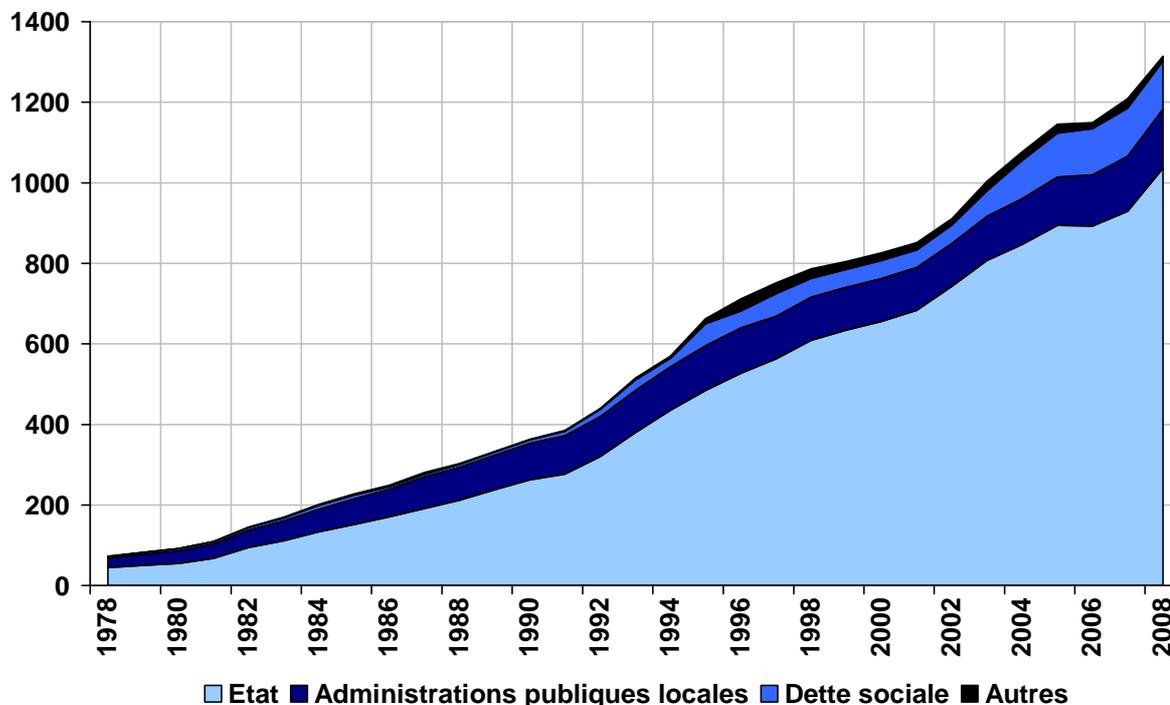
Source : Insee

¹⁰ Organismes divers d'administration centrale

Rapport

De fait, la très forte progression de la dette publique au sens de Maastricht, qui est passée de 21,1 % du PIB en 1978 à 67,4 % en 2008, a été essentiellement portée par l'État. S'y est ajoutée, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la dette sociale portée essentiellement par l'ACOSS, la CADES et les hôpitaux publics (cf. Graphique 13).

Graphique 13 : Répartition de la dette publique au sens de Maastricht (Md€)

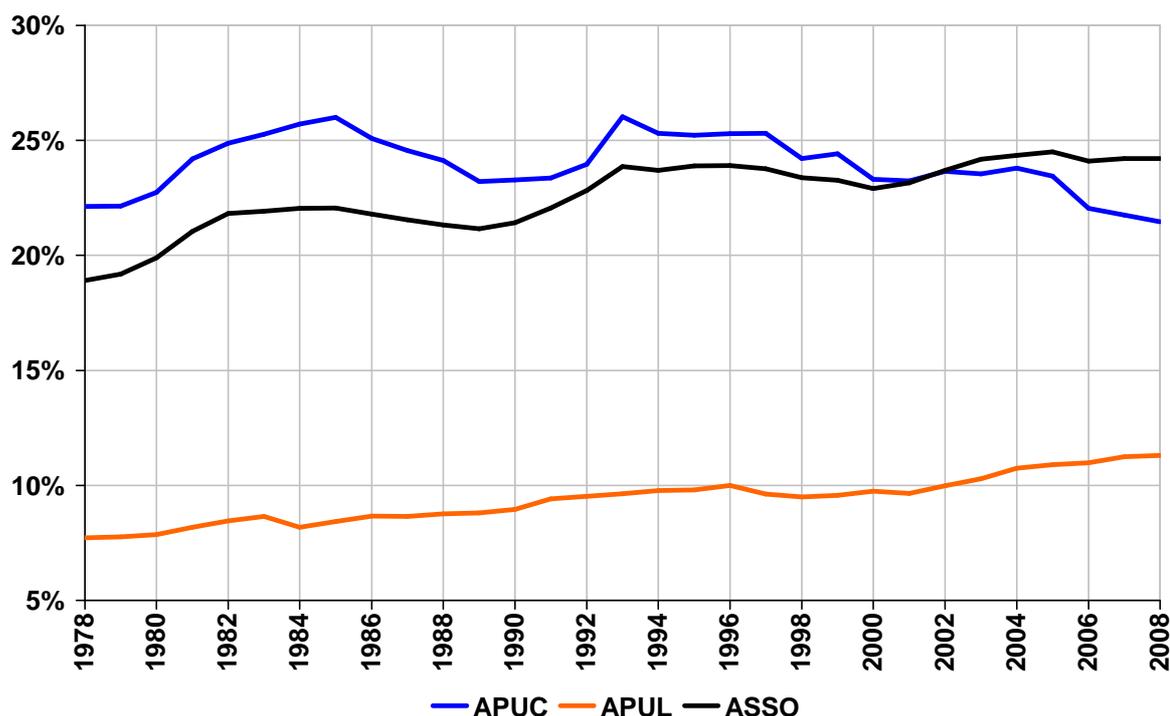


Source : Insee

L'observation des dépenses par sous-secteurs (cf. Graphique 14) fait apparaître, par ailleurs, des évolutions très contrastées :

- ◆ la part des dépenses des administrations centrales dans le PIB, si elle a pu fluctuer largement dans le temps pour des raisons conjoncturelles, a été orientée à la baisse depuis le début des années quatre-vingt-dix ; et elle est passée de 26,0 % du PIB à son point haut en 1993 à 21,5 % en 2008 ;
- ◆ en revanche, les charges des administrations de sécurité sociale et celles des collectivités territoriales ont progressé à un rythme soutenu (respectivement de 18,9 à 24,2 % du PIB et de 7,7 à 11,3 % du PIB).

Graphique 14 : Dépenses publiques par sous-secteurs, en part de PIB



Source : Insee

Il apparaît donc, en définitive (cf. Tableau 2), que :

- ◆ la croissance des dépenses des administrations publiques est restée supérieure à celle du PIB sur longue période, mais s'est infléchie en raison de la moindre progression des dépenses de l'État ;
- ◆ les dépenses des organismes sociaux continuent de progresser plus vite que le PIB, une inflexion étant toutefois intervenue en 2002-2003 ;
- ◆ sur l'ensemble de la période et plus encore sur la dernière décennie, les dépenses des collectivités territoriales sont celles qui progressent le plus rapidement.

Tableau 2 : Croissance annuelle moyenne en volume des dépenses des administrations publiques (brutes des transferts financiers entre sous-secteurs)

(en %)	1978-1988	1988-1998	1998-2008	1978-2008
APUC	2,9	1,9	1,0	1,9
APUL	3,3	2,7	4,0	3,3
ASSO	3,2	2,8	2,6	2,9
Toutes APU	3,2	2,5	2,2	2,6
p.m. PIB	2,0	2,0	2,2	2,0

Source : Insee

L'interprétation de ces statistiques nécessite toutefois des précautions méthodologiques, les données publiées par la comptabilité nationale étant construites à périmètre courant. Or ce périmètre a connu des évolutions sensibles sur la période sous revue. Ainsi en est-il par exemple :

- ◆ des transferts de compétences résultant des lois de décentralisation, ou de l'émergence de nouveaux champs d'action des collectivités territoriales, qui ont contribué à la progression de leurs dépenses depuis 1980 (cf. *infra*, partie 2.4.1) ;

Rapport

- ◆ de la compensation aux régimes de sécurité sociale, croissante à partir de 1993, des allègements de charges sur les bas salaires, soit par dépense du budget de l'État, soit, comme c'est le cas depuis 2006, par affectation de recettes fiscales (cf. *infra*, partie 2.3.2).

Par ailleurs, la somme des dépenses publiques par sous-secteurs excède la dépense publique totale, en raison des transferts financiers¹¹ intervenant entre administrations, au premier chef des administrations publiques centrales vers les collectivités territoriales et les organismes sociaux, qui ont représenté en moyenne plus de 5 % du PIB par an sur la période sous revue.

Afin d'apprécier la contribution précise de chaque type d'administration à la dépense publique dans son ensemble, deux retraitements doivent être effectués :

- ◆ l'élimination des flux croisés entre administrations publiques, la dépense étant par convention imputée au secteur destinataire du transfert ;
- ◆ le retraitement des transferts de compétences d'un secteur à l'autre, des reclassements d'un organisme public dans un sous-secteur différent ou des transferts intervenant entre la sphère des administrations publiques et le secteur privé, qui permettent d'apprécier les évolutions à « champ constant glissant »¹².

Encadré 1 : Le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques

Un exemple simple peut illustrer la notion de consolidation comptable. L'allocation spécifique de solidarité (ASS) est versée aux bénéficiaires par le Fonds de solidarité, qui est un ODAC (organisme divers d'administration centrale), financé en partie par une subvention de l'État. L'addition de la subvention de l'État et des dépenses du Fonds conduirait à une double comptabilisation de la même dépense.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Par convention, la dépense est imputée au secteur destinataire du transfert, c'est-à-dire celui qui liquide et mandate *in fine* la dépense. Dans l'exemple précédent, l'ASS est donc imputée au Fonds de solidarité et non à l'État.

Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime car les différents sous-secteurs des administrations publiques disposent généralement d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de leur dépense – comme les administrations territoriales en vertu du principe de libre administration ou les organismes de sécurité sociale, gérés en partie par les partenaires sociaux.

La consolidation permet donc d'avoir une vue cohérente de l'ensemble des sous-secteurs. Toutefois, pour pouvoir apprécier l'évolution des dépenses, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le « périmètre » de la dépense homogène d'une année sur l'autre. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est calculée à champ « constant glissant », c'est-à-dire que le taux de croissance de l'année N est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année N-1.

Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au projet de loi de finances pour 2010

La neutralisation de l'effet des transferts entre sous-secteurs fait apparaître des taux de progression de la dépense sur longue période qui diffèrent peu de ceux qui ressortent des données brutes (cf. Tableau 3), avec un ralentissement marqué de la croissance des dépenses des APUC et un dynamisme fort de celles des APUL et des ASSO.

¹¹ Transferts financiers sous forme de dotations budgétaires, remboursement de dégrèvements d'impôts et apports en capital.

¹² Cette dernière étape, la plus délicate, limite les possibilités de reconstituer des séries sur longue période.

Rapport

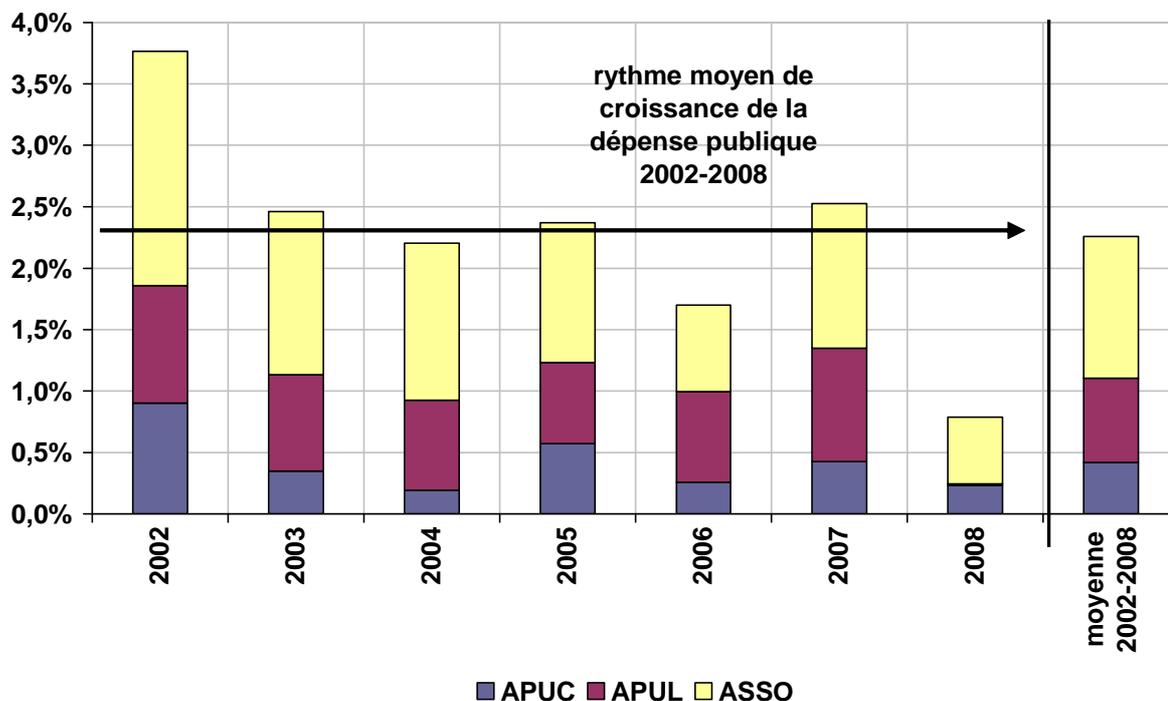
Tableau 3 : Croissance annuelle moyenne en volume des dépenses des administrations publiques (nettes des transferts financiers entre sous-secteurs)

(en %)	1978-1988	1988-1998	1998-2008	1978-2008
APUC	2,9	2,0	0,9	1,9
APUL	3,9	2,6	4,2	3,6
ASSO	3,1	2,8	2,5	2,8
Toutes APU	3,2	2,5	2,2	2,6
<i>p.m. PIB</i>	2,0	2,0	2,2	2,0

Source : Insee

Le retraitement, en outre, des « effets de périmètre », permet d'isoler la part de chacune des administrations dans la progression de la dépense. Ainsi, entre 2002 et 2008, les administrations de sécurité sociale ont été les principales contributrices à la croissance des dépenses publiques en volume (+1,2 % en moyenne), devant les collectivités territoriales (+0,7 %) et les administrations centrales (+0,4 %), pour une progression moyenne totale de 2,3 % (cf. Graphique 15).

Graphique 15 : Contribution à la dépense publique par sous-secteurs en volume de 2002 à 2008 (après retraitements)



Source : Insee, Direction générale du Trésor

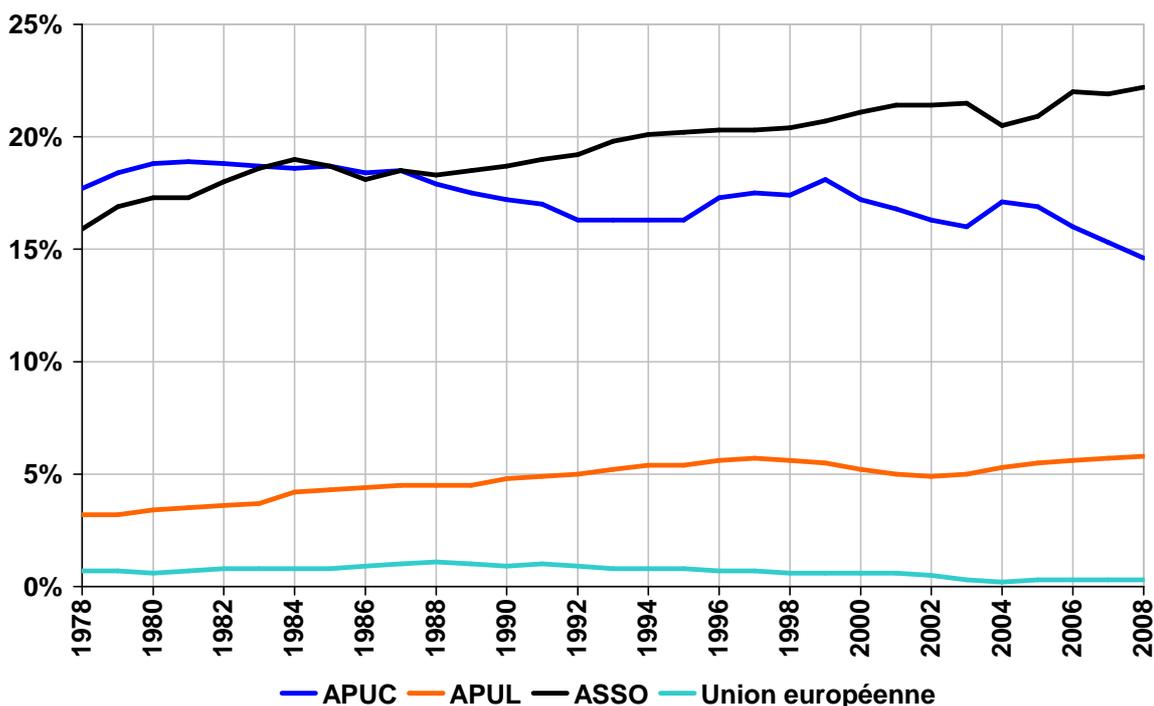
S'agissant enfin des recettes des administrations publiques¹³, elles ont connu des évolutions très différenciées (cf. Graphique 16) :

¹³ Ces recettes sont constituées pour l'essentiel des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), auxquels s'ajoutent au niveau de chaque sous-secteur les transferts en provenance d'autres administrations (cf. *supra*) et les recettes propres hors prélèvements obligatoires (notamment pour l'État celles provenant de son patrimoine et pour les collectivités territoriales, les redevances perçues en contrepartie d'une prestation au profit de tiers).

Rapport

- ◆ les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) perçus au profit des administrations centrales sont passés de 17,7 % du PIB en 1978 à 14,6 % en 2008, après avoir connu des fluctuations marquées en raison des cycles économiques. Deux phénomènes ont contribué à l'accentuation de cette tendance depuis le début de la décennie : les allègements fiscaux intervenus au niveau de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés ou de la TVA ; l'affectation directe de ressources fiscales au profit d'autres administrations¹⁴ ;
- ◆ les prélèvements obligatoires des organismes de sécurité sociale ont connu une croissance soutenue qui reflète celle des dépenses. Ils sont passés de 15,9 à 22,2 % du PIB entre 1978 et 2008. Le dé plafonnement progressif des cotisations sociales, la création de la CSG en 1991 et son augmentation graduelle, la mise en œuvre de nouveaux prélèvements et l'affectation de recettes fiscales pour la période la plus récente expliquent cette croissance au cours des vingt dernières années ;
- ◆ enfin, les prélèvements au profit des collectivités territoriales ont également crû significativement, passant de 3,2 % du PIB en 1978 à 5,8 % en 2008. Là encore, et au-delà de l'augmentation des taux des impôts locaux, l'affectation de ressources fiscales d'État, notamment à l'occasion des transferts de compétences, ou même de recettes du secteur social (comme lors de la création de l'APA en 2002) expliquent la progression des dix dernières années.

Graphique 16 : Prélèvements obligatoires par sous-secteurs en part de PIB



Source : Insee

¹⁴ On notera par ailleurs que l'essentiel des taxes affectées au profit des ODAC, qui entrent dans le champ des APUC, l'est au profit d'organismes qui contribuent à la couverture des dépenses du secteur social (CADES, FRR, Fonds de solidarité, Fonds CMU, etc.). Les montants correspondants s'élèvent à environ 0,8 point de PIB.

2.2. Une meilleure maîtrise des dépenses des administrations centrales n'a pas suffi à contrebalancer les baisses de prélèvements obligatoires

2.2.1. À partir du début des années 1990, baisse de la dépense des administrations publiques centrales, en proportion du PIB, mais évolution contrastée de ses composantes

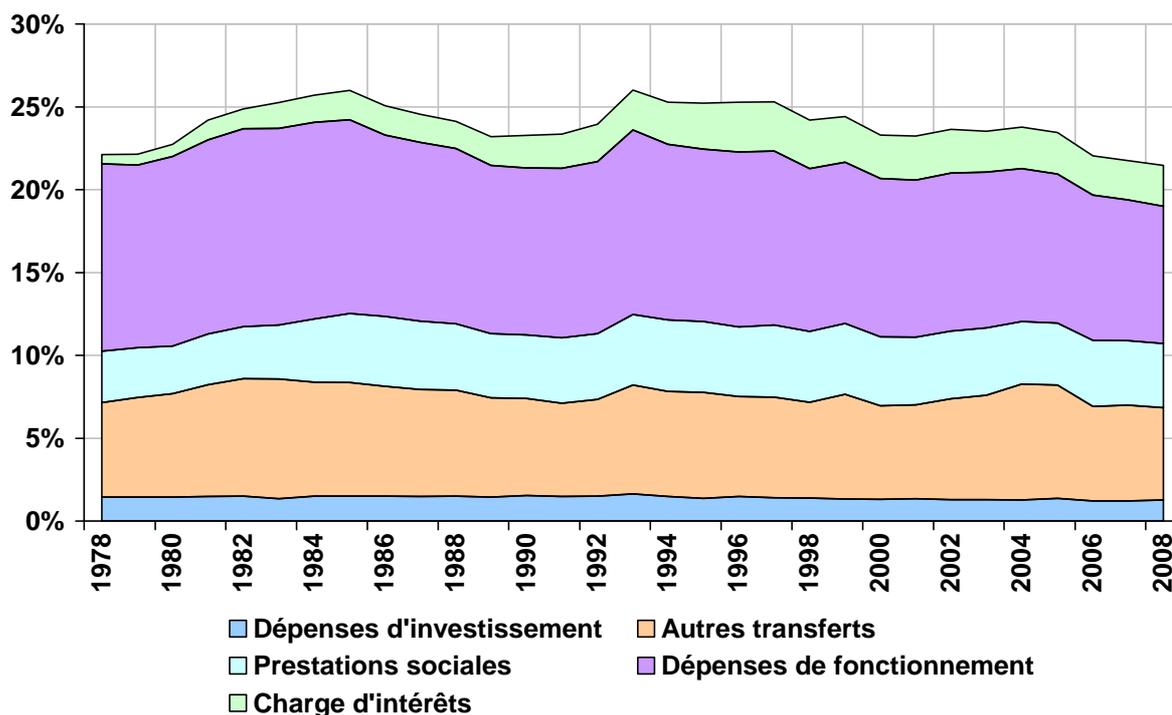
Comme on l'a vu, la part des dépenses des administrations centrales dans le PIB a diminué pratiquement continuellement depuis son point haut de 1993, revenant à 21,5 % en 2008 (soit 419 Md€, dont 387 Md€ pour l'État). Une analyse par nature fait toutefois apparaître une évolution contrastée des différentes composantes de la dépense (cf. Graphique 17) :

- ◆ les charges de fonctionnement¹⁵, qui constituent le premier poste de dépenses des administrations centrales (38,6 % du total en 2008), ont constamment reflué depuis leur point haut de 1983, passant de 11,9 à 8,3 % du PIB. Cette évolution est due à plusieurs facteurs :
 - en dépit des importants recrutements de fonctionnaires d'État au début des années quatre-vingt, la faible progression des charges de pension au cours de cette décennie a permis de limiter la progression globale des dépenses de personnel ;
 - l'inflexion de la croissance des dépenses de personnel est intervenue au cours des deux décennies suivantes, avec des recrutements nets moins nombreux et, après le point haut atteint en 2005 (2 429 000 ETP), une décroissance marquée sous l'effet tant des transferts de personnels à d'autres administrations que du non-remplacement d'une partie des départs à la retraite. Ainsi, les effectifs de la fonction publique d'État, qui s'élevaient à 2 351 000 ETP fin 2007, n'ont progressé que de 0,3 % par an en moyenne au cours des vingt dernières années¹⁶ ; à cela se sont ajoutés les effets d'une certaine modération salariale ;
 - parallèlement, les dépenses de fonctionnement courant des APUC hors rémunérations ont eu un effet modérateur sur la progression globale des dépenses : leur part a chuté de 28 % du total des dépenses de fonctionnement en 1978 à 20 % en 2008. Les marges de manœuvre qui permettraient de maîtriser ces charges ne sont pas épuisées : la nouvelle phase de la RGPP vise à documenter des économies nouvelles, tout particulièrement sur les fonctions support de l'État ;
 - à ces évolutions relativement favorables, il faut mettre en regard la montée en puissance des dépenses de pension, qui devraient être, en l'absence de mesures correctrices, un des postes les plus dynamiques du budget de l'État dans les prochaines années ;
 - au total, si des gains de productivité et d'efficience sont toujours possibles et ont vocation à être exploités dans le cadre de la RGPP, étendue depuis 2009 aux opérateurs de l'État (essentiellement des ODAC), les marges de progression se réduiront progressivement ;

¹⁵ Les charges de fonctionnement sont calculées suivant les modalités décrites dans la note accompagnant le Graphique 9 *supra*.

¹⁶ Source : Rapport annuel de la DGAFP sur l'état de la fonction publique, 2008-2009. Les effectifs évoqués ici concernent l'État et ses opérateurs.

Graphique 17 : Dépenses des administrations publiques centrales par nature en part de PIB



Source : Insee

- ◆ les investissements non financiers¹⁷ des APUC (5,9 % des dépenses en 2008) sont demeurés stables en proportion du PIB (variant entre 1,2 et 1,6 % du PIB au cours des trente dernières années), au contraire de ceux des administrations territoriales (cf. *infra*, partie 2.4.1). Il est clair qu'un étiage a été atteint dans ce domaine ;
- ◆ la charge d'intérêts de la dette des administrations centrales (essentiellement celle de l'État auquel s'ajoute depuis 1996 celle des organismes sociaux portée par la CADES) est passée de 0,6 % du PIB en 1978 à 2,5 % en 2008, reflétant la progression de son encours qu'est venue tempérer la baisse des taux d'intérêt. Elle représente aujourd'hui 11,5 % du total des dépenses des APUC, contre 2,6 % en 1978. Plus que la croissance des années antérieures, ce sont les perspectives futures de ces dépenses héritées de choix passés qui posent question (cf. *infra* partie 3.3) ;

¹⁷ Comprenant la formation brute de capital fixe, les autres acquisitions d'actifs non financiers et les aides nettes à l'investissement.

Rapport

- ◆ les prestations sociales (en espèces ou en nature) versées par les administrations publiques centrales au profit des ménages sont destinées à alléger la charge financière que représentent la satisfaction de besoins sociaux, l'existence de handicaps ou la réalisation de risques¹⁸. Elles correspondent essentiellement à des interventions « de guichet » non discrétionnaires, dont les droits sont automatiquement ouverts pour leurs bénéficiaires finaux dès lors qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité nécessaires : pour l'État, il s'agit notamment de certains minima sociaux et des aides au logement et, pour les ODAC, des subventions à l'emploi versées par le CNASEA. Sur la période sous revue, ces dépenses ont progressé de 3,1 % du PIB en 1978 à 4,3 % à la fin des années quatre-vingt-dix, avant de refluer à 3,9 % en 2008. Elles représentent aujourd'hui 18,0 % du total des dépenses. Cette évolution doit être toutefois corrigée de l'impact de la décentralisation de certaines prestations sociales au profit des départements, et notamment du RMI en 2004. Il est clair que ces dépenses ont une dynamique forte ;
- ◆ enfin, les autres transferts des APUC (26,0 % des dépenses) s'opèrent, soit au profit d'autres administrations publiques (cf. *supra*, partie 2.1), soit au profit d'autres agents. Les dépenses au profit des agents privés recouvrent des interventions très diverses des administrations centrales qui ont un caractère discrétionnaire et une rigidité plus ou moins marqués : entre 1978 et 2008, elles ont varié dans une fourchette de 2,5 à 3,3 % du PIB, en fonction de la situation conjoncturelle, avec des progressions marquées sur les périodes 1981-1986 et 1993-1995, suivies de phases de baisse. Au total, de 1978 à 2008, la part dans le PIB des transferts hors ceux au profit des autres administrations est restée stable sur la période, à environ 2,5 % du PIB. Les champs d'investigation d'une amélioration de l'efficacité de ces dépenses n'ont que peu été explorés de manière systématique à ce jour.

Une approche complémentaire consiste à analyser les dépenses de l'État et de ses opérateurs (ODAC) en fonction tant de leur dynamisme que de leur rigidité à court terme. Bien que le périmètre retenu, celui de la « norme budgétaire élargie », ne corresponde pas totalement à celui des dépenses des APUC suivies par la comptabilité nationale¹⁹, il permet d'apprécier les contraintes auxquelles faire face pour respecter la norme « zéro volume » au cours des prochaines années :

- ◆ les dépenses aujourd'hui les plus dynamiques (ou potentiellement les plus dynamiques) comme les charges d'intérêts ou de pensions et les prélèvements au profit de l'Union européenne sont celles sur lesquelles les pouvoirs publics ont le moins de prise à court terme ;
- ◆ le champ de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs ou de leurs charges de fonctionnement est exploré par la RGPP, des gisements de productivité demeurent, mais la progression de ces dépenses est spontanément plus faible que d'autres ;
- ◆ même si l'effort devra porter sur l'ensemble de la dépense, l'action future sur les dépenses d'intervention de l'État²⁰ peut être fortement renforcée.

¹⁸ La liste des risques et besoins sociaux donnant lieu à des prestations sociales est fixée de façon limitative en comptabilité nationale : la santé (maladie, accidents du travail, invalidité), la vieillesse et la survie, la maternité et la famille, l'emploi (chômage et réinsertion professionnelle), le logement, la pauvreté et l'exclusion sociale.

¹⁹ En sont notamment exclus des ODAC significatifs comme la CADES ou le FRR.

²⁰ Au sens de la comptabilité budgétaire, il s'agit des crédits ouverts au titre 6 de la nomenclature issue de la loi organique relative aux lois de finances. Il s'agit essentiellement d'aides économiques (aide à la construction de logements, dotations aux collectivités territoriales, etc.), d'aides à l'emploi (contrats aidés, allègement de charges sociales, etc.) et d'aides sociales (aide au logement, allocation adulte handicapé, etc.). Ce champ correspond peu ou prou à celui des prestations et autres transferts de l'État en comptabilité nationale.

2.2.2. Une affectation croissante de recettes d'État au profit des autres administrations publiques

Au cours des trente dernières années, les prélèvements obligatoires perçus par les administrations centrales, dont plus de 90 % sont constitués par des impôts et taxes d'État, ont connu un point haut en 1981, à 18,9 % du PIB, avant d'amorcer une décrue à partir de 1988 (point bas en 1993 à 15,9 % du PIB), une remontée à un nouveau point haut en 1999 (18,1 %) et, depuis lors, une décroissance continue (14,6 % en 2008). Les éléments d'analyse avancés dans la première partie de ce rapport de l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires sont bien évidemment valides dans le cas particulier de l'État :

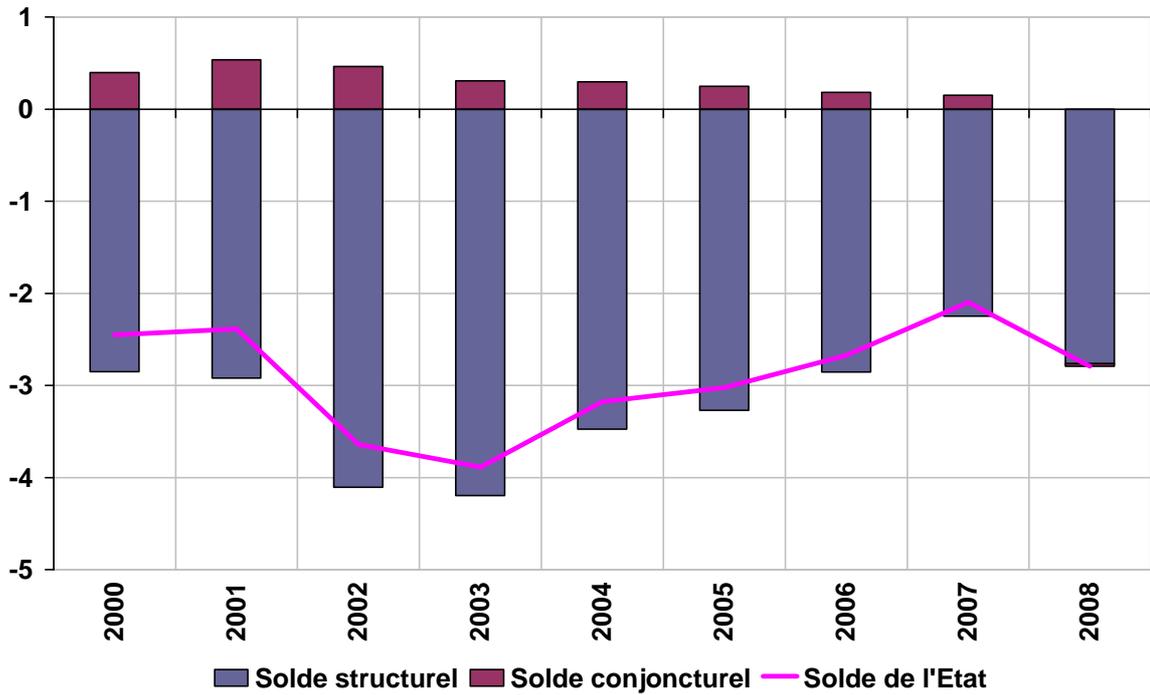
- ◆ les enjeux de compétitivité internationale ont pu inciter les pouvoirs publics à réduire les taux de prélèvements sur les entreprises ;
- ◆ les excédents conjoncturels de recettes en phase haute de cycle économique n'ont pas été mis en réserve et se sont traduits, si ce n'est par une augmentation des dépenses (dans les années quatre-vingt-dix) que vient aujourd'hui contrarier la norme budgétaire élargie, par une baisse des taux de la plupart des impôts d'État (depuis l'entrée de la France dans la zone euro) ;
- ◆ à cela s'est ajouté le phénomène aujourd'hui mieux appréhendé de la multiplication des niches fiscales, qui a contribué à l'érosion de la base taxable ;
- ◆ enfin, alors même que les transferts financiers au profit des autres administrations publiques avaient déjà fortement progressé dans les années quatre-vingt-dix, l'affectation directe tant au profit des collectivités territoriales (dans le cadre de mesures spécifiques d'allègement de la fiscalité locale) que des organismes sociaux (en compensation d'allègements généraux ou ciblés de charges sur les bas salaires) de recettes fiscales dont la progression sur le long terme est proche de celle du PIB et non plus « normable » comme les transferts de ressources, est venue amplifier ce phénomène. On peut ainsi estimer à 3 points de PIB la dépense prise en charge par le budget de l'État (sous forme de transferts budgétaires ou d'affectation directe de recettes) au titre des allègements de cotisations sociales ou de fiscalité locale concernant d'autres administrations publiques, soit plus de 17 % des dépenses de l'État au sens de la « norme élargie ».

2.2.3. De fait, les efforts réalisés au cours des dernières années pour mieux maîtriser les dépenses de l'État n'ont pas suffi à compenser les baisses discrétionnaires de prélèvements obligatoires

Il est possible de réaliser un exercice de décomposition du solde structurel des administrations publiques (au sens donné à ce terme dans la première partie de ce rapport) par sous-secteurs pour la dernière décennie. Avec les précautions méthodologiques rappelées *supra* sur l'estimation de la croissance potentielle²¹ et donc de la détermination du niveau du solde structurel de l'État, il en ressort que celui-ci est resté en moyenne de 3 points de PIB sur la période (cf. Graphique 18), alors qu'il aurait dû rester nettement en dessous de 3 % pour que le solde effectif ne vienne pas buter sur la contrainte de 3 % du pacte de stabilité.

²¹ La chronique de croissance potentielle utilisée ici est issue du modèle de fonction de production de la Direction générale du Trésor, et est utilisé notamment pour les prévisions du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances et pour l'établissement du programme de stabilité de la France pour 2010. Elle peut différer de celles retenues par d'autres organismes. À titre d'exemple, alors que la Direction générale du Trésor estimait le déficit structurel des APU à 3,1 points de PIB en 2008, la Commission européenne le chiffrait pour sa part à 3,8 points, et l'OCDE à 4,0 points.

Graphique 18 : Décomposition du solde de l'État en points de PIB (2000-2008)

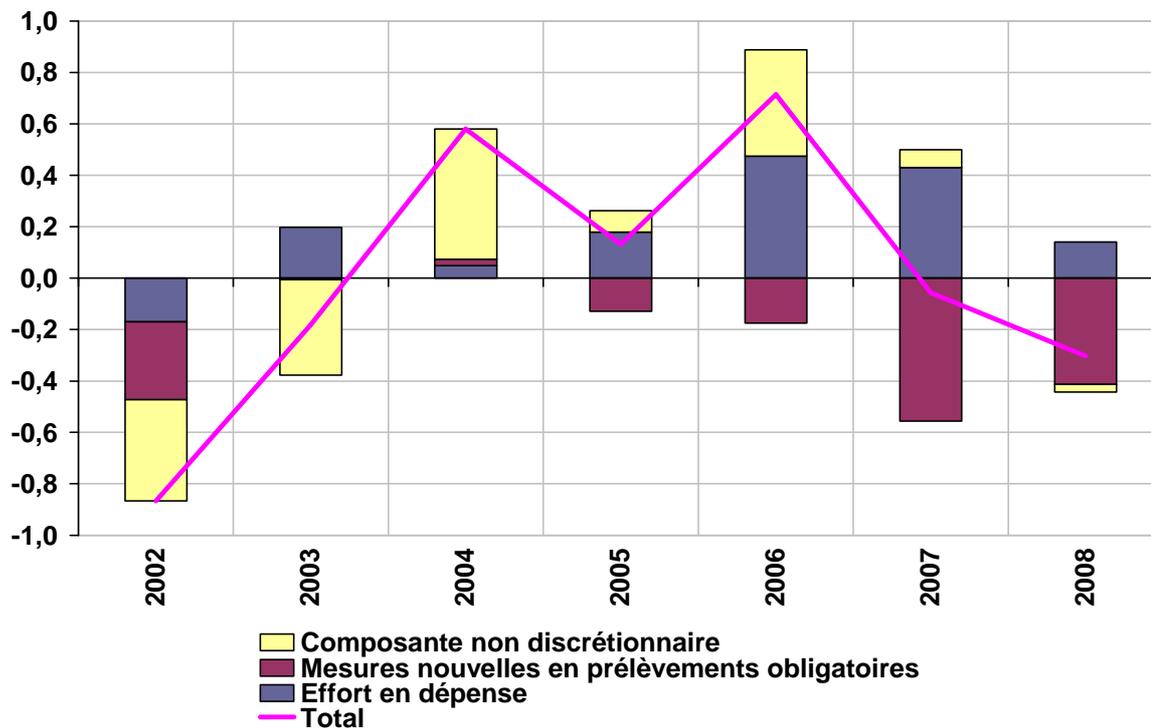


Source : Direction générale du Trésor, Document de travail n° 2009/13, décembre 2009

La détermination des contributions aux variations du solde structurel de l'État (cf. Graphique 19), qui implique un retraitement des mesures de périmètre et de consolidation des dépenses semblable à celui décrit *supra* (cf. partie 2.1), fait apparaître que sur la période 2002-2008 les efforts faits sur la réduction de la dépense se sont traduits par une amélioration du solde structurel de l'État de 1,3 point de PIB. Celle-ci a été plus que compensée par la réduction discrétionnaire des prélèvements obligatoires (-1,6 point de PIB). Sur cette période, la composante non discrétionnaire (recettes hors prélèvements obligatoires et effets d'élasticité des divers impôts) a eu une contribution positive au solde de l'État de 0,5 point de PIB.

Rapport

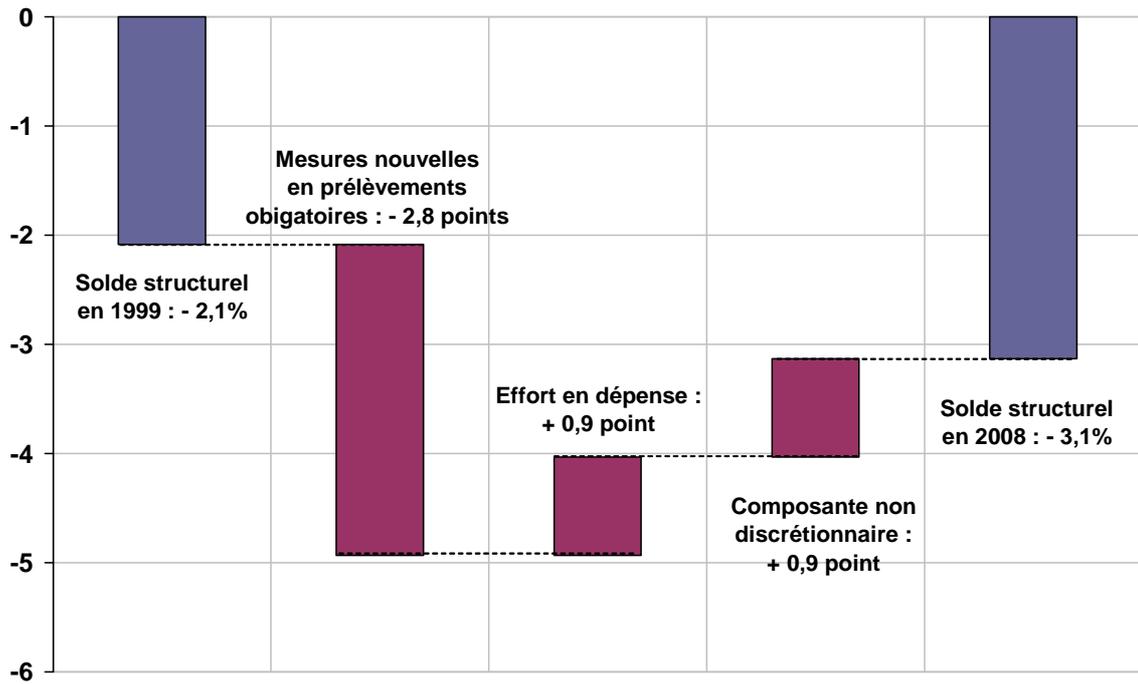
Graphique 19 : Contributions à la variation du solde structurel de l'État en points de PIB à champ constant glissant (2002-2008)



Source : Direction générale du Trésor, document de travail n° 2009/13, décembre 2009

Ce raisonnement peut être étendu à l'ensemble des administrations publiques (cf. Graphique 20) : il fait apparaître une dégradation de 1,0 point de PIB du déficit structurel, sous l'impact de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires à hauteur de 2,8 points de PIB, que l'effort en dépense ne vient compenser qu'à hauteur de 0,9 point. La composante non discrétionnaire des prélèvements (sous l'effet en particulier d'une conjoncture favorable en moyenne sur la période) contribue pour sa part à une amélioration de 0,9 point du solde.

Graphique 20 : Évolution du solde structurel des administrations publiques (1997-2008)



Source : Direction générale du Trésor, document de travail n° 2009/13, décembre 2009

De facto, ces éléments montrent qu'avant même le déclenchement de la crise, les perspectives d'atteindre un solde structurel de l'État stabilisant sa seule dette à son niveau de fin 2008 (-1,6 % du PIB) supposaient une gestion plus stricte qu'au cours de la décennie précédente.

2.3. Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont fortement augmenté et les recettes nouvelles n'ont pas suffi à y faire face

Encadré 2 : Administrations de sécurité sociale et champ de la protection sociale

L'examen des dépenses et des recettes des administrations sociales au sens de la comptabilité nationale nécessite de définir préalablement le champ qu'elles recouvrent, qui conditionne assez largement le degré de latitude dont disposent les pouvoirs publics dans leur gestion.

Outre les régimes obligatoires de base – dont le régime général – et les fonds concourant à leur financement, dont la détermination des grands paramètres financiers relève essentiellement des pouvoirs publics (à travers la LFSS depuis 1996), les ASSO comprennent également les régimes de retraite complémentaire et d'assurance chômage et les hôpitaux publics²².

À l'inverse, le champ de la protection sociale tel que suivi par la DREES vise à décrire l'ensemble des opérations contribuant à la couverture des risques sociaux auxquels les ménages sont exposés (santé, vieillesse-survie, maternité- famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale), en considérant l'ensemble des régimes ou organismes ayant pour mission d'en assurer la charge dans un cadre de solidarité sociale. Dans cette perspective, il agrège les interventions des régimes et organismes publics, financés pour l'essentiel par prélèvements obligatoires, avec certaines interventions de la sphère privée.

Sont retenus en effet dans le champ de la protection sociale l'ensemble des régimes publics et privés pour lesquels la couverture du risque ne se traduit pas, pour le bénéficiaire, par le versement d'une contrepartie équivalente au risque qu'il présente (âge, morbidité antérieure, antécédents familiaux...).

Ainsi et à titre d'exemple, le champ de la protection sociale inclut les dépenses de solidarité financées par l'État ou l'action sociale des départements, mais exclut la plupart des assurances individuelles, de même que les hôpitaux en tant que prestataires de services de santé.

2.3.1. Les dépenses sociales ont connu sur la période une croissance forte dont l'infléchissement est malaisé

L'analyse par nature des dépenses des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale montre la prépondérance en leur sein des prestations sociales servies aux agents privés et le dynamisme de cette composante (cf. Graphique 21) :

- ◆ leur montant global a atteint en 2008 472 Md€, soit un niveau supérieur à celui des APUC (419 Md€), avec une progression moyenne en volume de 2,9 % l'an au cours des trente dernières années. Ces dépenses représentent aujourd'hui 24,2 % du PIB ;
- ◆ le premier poste de dépenses est celui des prestations sociales servies aux assurés au titre des risques de base (santé, invalidité-accident du travail, retraite, famille, chômage), que ce soit par le régime général ou les régimes complémentaires obligatoires, qui représentait en 2008 76,1 % du total, contre 74,4 % en 1978. C'est ce poste qui a connu la progression la plus forte, avec une croissance moyenne en volume de 3,0 % par an sur la période ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement (17,4 % du total) ont connu une croissance légèrement plus faible (2,2 % par an en volume sur la période), bien que très nettement supérieure à celle des APUC (1,0 %/an). Outre les personnels administratifs des caisses de sécurité sociale, le champ des administrations sociales consolide en effet les hôpitaux à financement public, dont la croissance des effectifs est sur longue période directement corrélée avec l'offre de soins. Les effectifs de la fonction publique hospitalière ont ainsi progressé de 1,1 % par an au cours des 20 dernières années (892 000 ETP au 31 décembre 2007), le rythme ayant même accéléré au cours de la dernière décennie (+1,5 %/an) notamment sous l'effet du passage aux 35 heures dans les hôpitaux²³ ;

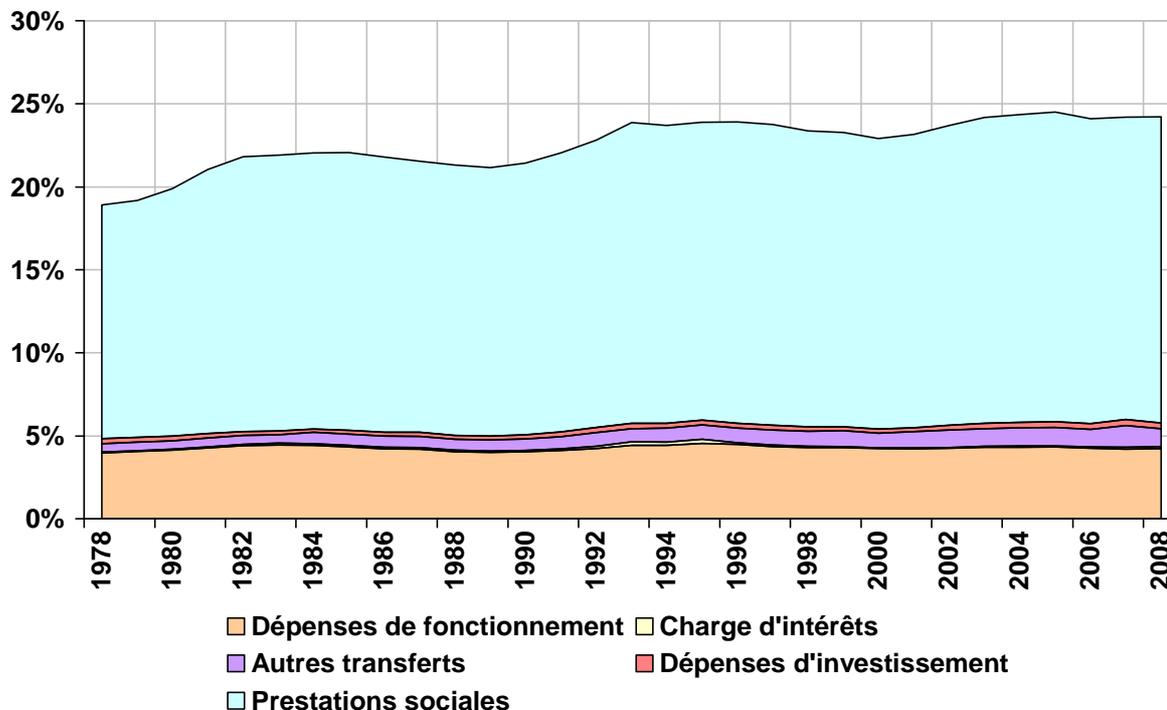
²² Ainsi que Pôle emploi depuis 2009.

²³ Source : DGAFP, op. cité.

Rapport

- ◆ les autres postes de dépenses (transferts, investissements, charges d'intérêts de la dette du régime général portée par l'ACOSS) sont moins significatifs et n'ont pas connu d'évolution notable.

Graphique 21 : Dépenses des administrations publiques sociales en part de PIB

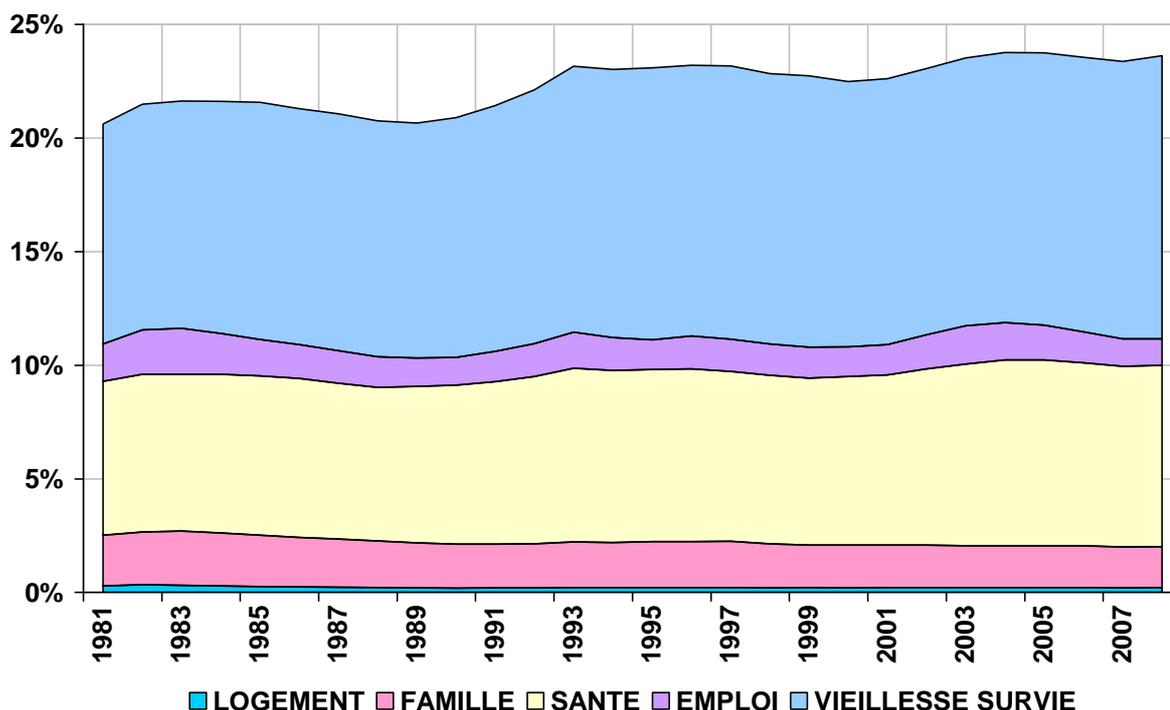


Source : Insee

L'analyse sur longue période des déterminants des dépenses des administrations de sécurité sociale peut être conduite à travers l'examen du sous-compte « assurances sociales » des comptes de la protection sociale, qui permet d'apprécier la part de chaque risque couvert, et dont le champ est très proche de celui des ASSO (cf. Graphique 22)²⁴ :

²⁴ Le champ global de la protection sociale est plus large, puisque ses dépenses ont représenté 570 Md€ en 2008 contre 461 Md€ pour le sous-compte des assurances sociales. La différence s'explique par les prestations servies par les autres administrations publiques (61 Md€) et les régimes directs d'employeurs (47 Md€)). Le sous-compte des assurances sociales est en revanche calé sur celui des ASSO, au retraitement des dépenses hospitalières près.

Graphique 22 : Dépenses de protection sociale par risque couvert en part de PIB



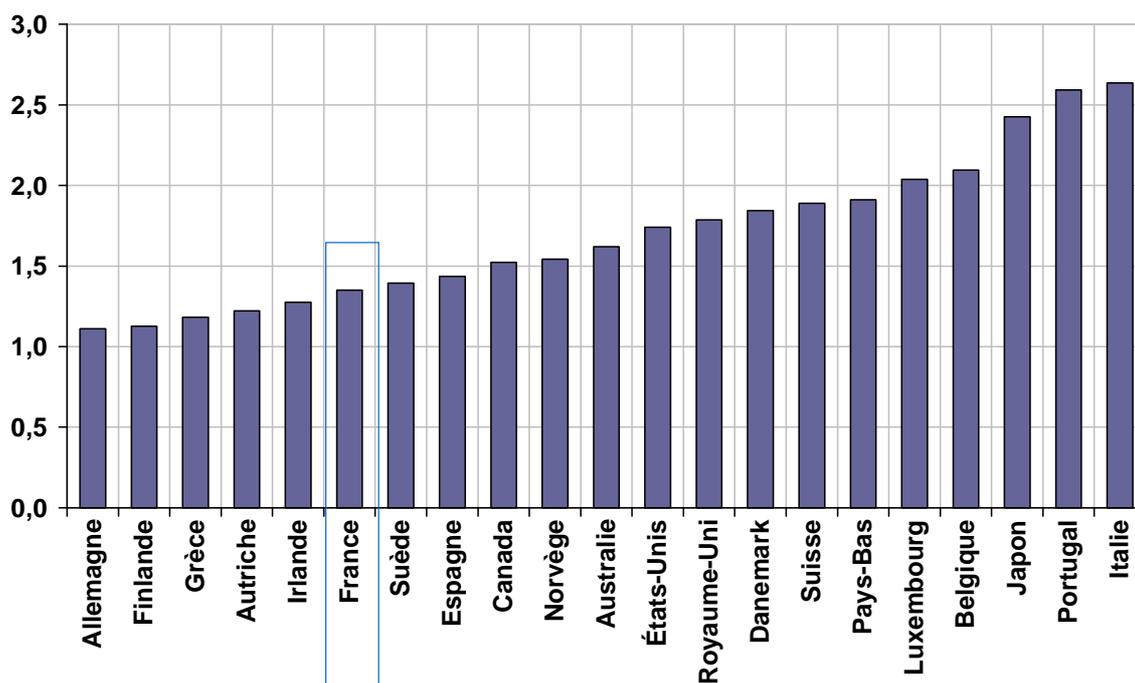
Source : DREES

- la part des dépenses publiques de santé dans le PIB est passée de 6,8 % en 1981 à 8,0 % en 2008, soit une progression moyenne en volume de 2,8 % sur l'ensemble de la période. Cette forte croissance est due dans les années quatre-vingt à la fin de la montée en puissance de la couverture sociale et à une demande en consommation de soins et de biens médicaux progressant nettement plus vite que le PIB, que viennent contrecarrer des plans successifs de maîtrise de la dépense (plan « Seguin » de 1986-1987, plan « Veil » de 1993, plan « Juppé » de 1995). La mise en place de l'ONDAM en 1996 permet de mieux encadrer la progression des dépenses, sans éviter de fortes augmentations, notamment entre 2000 et 2004 (en raison pour partie du dérapage des indemnités journalières, de la revalorisation tarifaire des actes de santé, et de la mise en œuvre des 35 heures à l'hôpital). Depuis 2005, la croissance des dépenses de santé est plus en ligne avec celle du PIB, même si les mesures restrictives prises en matière d'augmentation du reste à charge des ménages et de maîtrise médicalisée de la dépense n'ont pas permis de compenser la croissance des dépenses des patients en affection de longue durée, prises en charge à 100 % par la sécurité sociale. De ce point de vue, la France se classe plutôt favorablement par rapport à ses partenaires de l'OCDE en matière de progression des dépenses de santé par rapport au PIB (cf. Graphique 23) mais à partir d'un niveau de dépenses dans le PIB plus élevé que la majorité de ses partenaires. Il n'en demeure pas moins que sur le long terme, le progrès médical et la montée des aspirations en matière de santé et, dans une moindre mesure, le vieillissement de la population, tendront spontanément à faire croître ces dépenses dans le PIB (cf. partie 3.3 *infra*) ;

Rapport

- ◆ les prestations au titre de la vieillesse-survie constituent le premier poste de dépenses sociales, avec une part dans le PIB de 12,5 % en 2008 contre 9,7 % en 1981, soit une progression moyenne en volume de 3,1 % l'an (3,4 % pour le seul risque vieillesse). Le déterminant essentiel de leur évolution est la démographie de la population, avec le départ en retraite progressif des générations issues du *baby boom* depuis 2006. Les mesures prises au cours de la période sous revue (réformes de 1993 et de 2003 pour les régimes de base et accords AGIRC-ARRCO depuis 1993-1994) ont déjà entraîné un recul de l'âge de départ en retraite²⁵. [] ;
- ◆ les prestations au titre de l'emploi recouvrent essentiellement les régimes d'indemnisation du chômage, dont le poids dans le PIB a varié dans une fourchette de 1,2 à 2,0 % du PIB suivant les années. Ces dépenses sont éminemment sensibles à la conjoncture, ce qui explique leur forte hausse en période de crise (1982-1983, 1992-1993, 2002-2004) et leur décline dans une conjoncture économique favorable ;
- ◆ enfin, la part des prestations au titre de la famille dans le PIB a diminué de 2,3 % en 1981 à 1,8 % en 2008, leur croissance en volume n'ayant été que de 1,0 % par an. Là encore, le déterminant principal est d'ordre démographique, même si les actions menées au cours de la décennie précédente sur les modes d'accueil (création de la prestation d'accueil du jeune enfant - PAJE) ont occasionné des dépenses supplémentaires (estimées en net à 2 Md€ pour la PAJE en 2008).

Graphique 23 : Écart de progression annuelle des dépenses de santé par rapport au PIB au sein de l'OCDE sur la période 1996-2006 (en %)



Source : OCDE

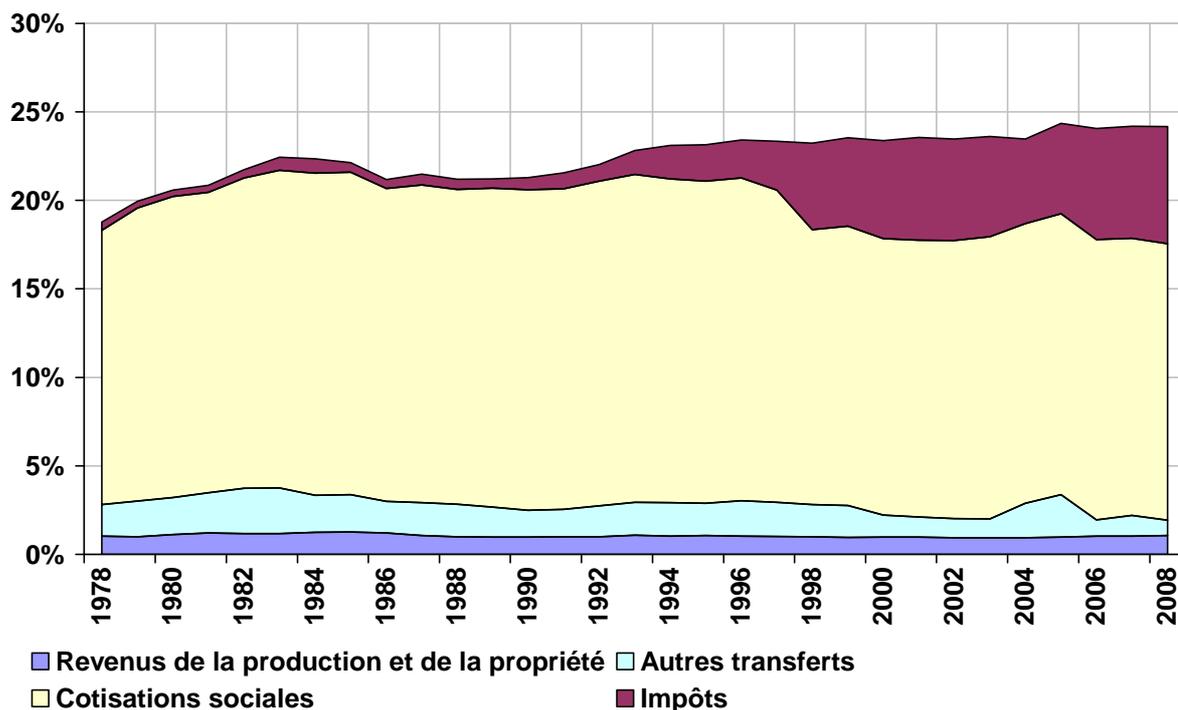
²⁵ Selon une étude récente (Bozio A., *Évaluation de la réforme des retraites de 1993 : nouvelles estimations à partir des données de l'EIR et de l'EIC*, document de travail, série Études et Recherche, n° 91, Drees, juillet 2009), la réforme des retraites de 1993 aurait entraîné, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation moyenne de 0,9 année de l'âge de départ en retraite.

2.3.2. Le besoin de financement additionnel a été en partie comblé par le recours à une fiscalisation progressive de la ressource

Les ressources des administrations de sécurité sociale, composée à plus de 90 % de prélèvements obligatoires, proviennent de quatre sources (cf. Graphique 24) :

- ◆ les cotisations sociales dont la part dans le PIB a fortement varié sur la période, les années soixante-dix et le début des années quatre-vingt ayant connu une forte progression tant des taux que des assiettes (déplafonnement des cotisations du régime général), suivie d'une phase de relative stabilité dans la décennie suivante, non sans des ajustements sur les cotisations de l'assurance-chômage ou au titre des retraites complémentaires en fonction de la nécessité d'équilibrer les régimes correspondants. Au total, la part des cotisations sociales dans le PIB est restée globalement stable à 15,6 % entre 1978 et 2008, pour une progression annuelle en volume de 2,1 % ;
- ◆ les impôts et taxes, et au premier chef la CSG créée en 1991, dont la montée en puissance s'est accompagnée d'une diminution de la part salarié des cotisations sociales et dont le taux a été relevé peu à peu pour faire face à la croissance des charges. De nouvelles ressources fiscales sont venues compléter ce dispositif au fil du temps (droits sur les tabacs et les alcools, taxes pharmaceutiques, contribution additionnelle à la contribution sociale de solidarité sur les sociétés, prélèvements sur les revenus du patrimoine et des placements, etc.). Cette recherche de nouvelles ressources est intervenue parallèlement à la mise en œuvre d'une politique d'exonérations de charges visant à favoriser l'emploi, qui seront compensées sur le budget de l'État à partir de 1994. La création du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) en 1999, auquel seront affectées des recettes fiscales, conduira à amplifier cette politique. Sa dissolution en 2004 verra l'État reprendre cette charge, avant la réforme de 2006 qui affectera directement des ressources fiscales aux organismes de sécurité sociale. Entre 1978 et 2008, essentiellement sous l'effet de la CSG, la part des impôts dans les ressources des administrations sociales est ainsi passée de 0,5 à 6,6 % du PIB, soit une progression moyenne de 11,5 % l'an en volume ;
- ◆ les transferts en provenance des administrations centrales, et au premier chef de l'État, dont la part dans le PIB est restée stable sur la période (de l'ordre de 1 %), non sans d'amples variations en fonction de la politique de fiscalisation de la ressource ;
- ◆ enfin, les revenus de la production et du patrimoine des administrations sociales provenant essentiellement des hôpitaux, qui représentent environ 1 % du PIB.

Graphique 24 : Ressources des administrations de sécurité sociale en part de PIB

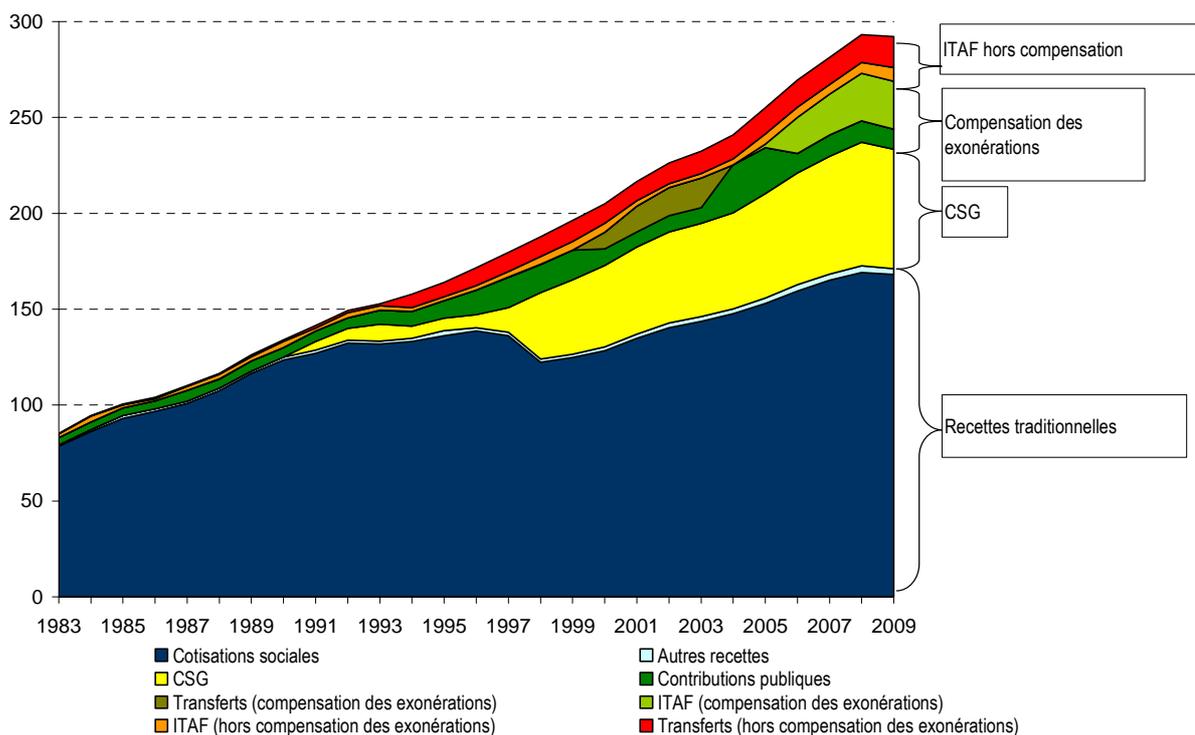


Source : Insee

Le cas particulier du régime général, qui couvre près de 70 % des dépenses (et des ressources) des administrations sociales, permet d'illustrer cette évolution (cf. Graphique 25) :

- ◆ la montée en puissance de la CSG à partir de 1991 et surtout de 1997 a permis à titre principal de compenser la réduction des taux de cotisation salariés, et secondairement de faire face à la croissance des dépenses sociales (notamment en 2005 avec l'augmentation de l'assiette de la CSG sur les salariés et de son taux sur les revenus de remplacement et du patrimoine) ;
- ◆ les compensations des exonérations de charges sociales ont été financées au départ par des transferts de l'État, puis sur la période la plus récente par des impôts et taxes affectés (ITAF) ;
- ◆ une part minoritaire, mais significative en masse (20,2 Md€ en 2008, soit 1 point de PIB) correspond à des ITAF hors mesures de compensation ou à des transferts du Fonds de solidarité vieillesse, qui viennent couvrir le solde du besoin de financement du régime général.

Graphique 25 : Financement du régime général (Md€ courants)



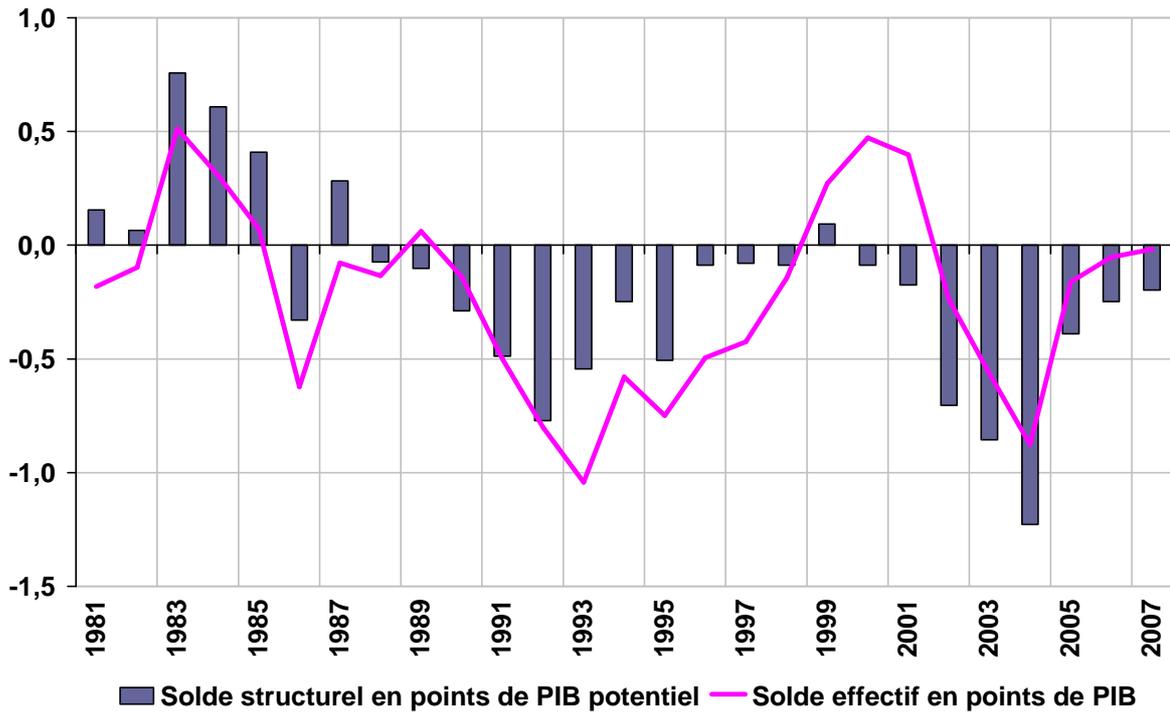
Source : Direction de la sécurité sociale

2.3.3. Les résultats obtenus sur la période la plus récente pour redresser la situation financière du régime général demeuraient insuffisants, avant même prise en compte des effets de la crise

Un exercice de décomposition du solde structurel des administrations de sécurité sociale (cf. *supra*, partie 2.2.3) a été effectué sur longue période dans le cadre de ce rapport. Bien que les résultats obtenus soient sensibles aux estimations de croissance potentielle retenues, ces dernières sont suffisamment robustes pour permettre de dégager les principales tendances des trois dernières décennies, qui ont connu deux cycles marqués (cf. Graphique 26) :

- ◆ deux phases de forte dégradation de la fin des années 1980 à 1992 et du début des années 2000 à 2004 liées pour une large part à des progressions dynamiques des dépenses de santé ;
- ◆ deux phases d'amélioration nette du solde structurel :
 - de 1993 à 1996, sous l'effet des efforts de maîtrise de la dépense, de l'apport de nouvelles recettes pour l'assurance-maladie et des réformes de l'assurance-chômage ;
 - de 2004 à 2007, grâce aux plans d'économies mis en œuvre suite à l'adoption de la loi du 13 août 2004.

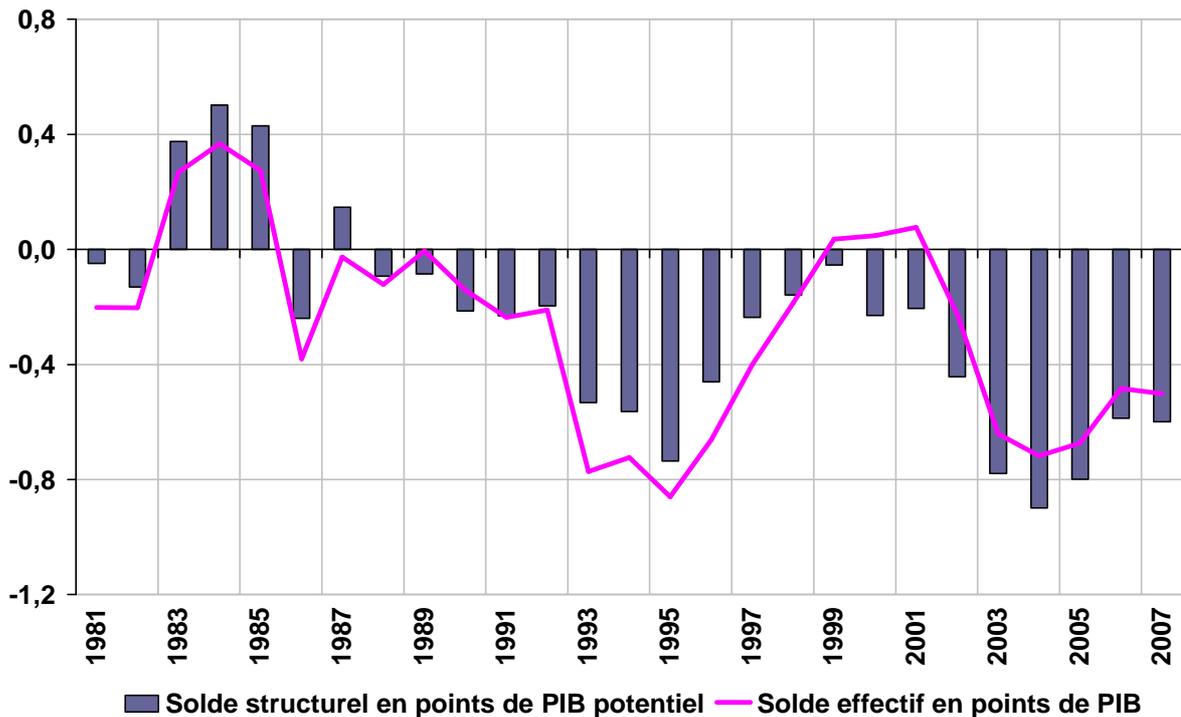
Graphique 26 : Solde structurel des administrations sociales en points de PIB (1981-2007)



Source : Direction générale du Trésor, document de travail n° 2009/12, décembre 2009

Un constat similaire peut être dressé pour le solde structurel du régime général (cf. Graphique 27), à deux réserves près : un retour à l'équilibre plus tardif dans les années quatre-vingt-dix ; une évolution plus ambiguë en 2007, sous l'effet notamment de la dégradation des comptes de la CNAV.

Graphique 27 : Solde structurel du régime général en points de PIB (1981-2007)



Rapport

Source : Direction générale du Trésor, document de travail n° 2009/12, décembre 2009

Sur la période la plus récente (2004-2008), ces évaluations conduisent aux conclusions suivantes :

- ◆ le solde structurel des administrations sociales s'est amélioré de 1,2 point de PIB et était en 2008 pratiquement à l'équilibre ;
- ◆ la réduction du solde structurel du régime général est en revanche moins nette, de l'ordre de 0,2 point de PIB, les résultats obtenus par la CNAMTS en matière de dépenses de santé étant contrecarrés par la dégradation du solde de la CNAV ;
- ◆ avant même prise en compte des effets de la crise, le déficit structurel du régime général demeurait de l'ordre de 0,4 à 0,5 point de PIB, soit entre 8 et 10 Md€.

La résorption d'un tel déficit structurel dans un contexte de croissance dynamique bien qu'infléchiée des dépenses de santé et de progression rapide des charges de pension est un des défis majeurs auquel est aujourd'hui confronté le gestionnaire public. En effet :

- ◆ les décisions qui seront prises dans le cadre du rendez-vous sur les retraites ne produiront pas d'emblée leurs pleins effets ;
- ◆ bien qu'infléchiée au cours des dernières années, il est peu probable que la croissance tendancielle des dépenses de santé, qui doit prendre en compte les effets à terme du vieillissement, puisse être inférieure à celle du PIB potentiel sur le moyen terme : sans des efforts supplémentaires de maîtrise de la dépense ou une nouvelle hausse des recettes destinées à l'assurance-maladie, le déficit structurel de l'assurance-maladie ne se résorberait pas ;
- ◆ la gouvernance des administrations sociales et la multiplicité des acteurs en présence ne facilitent pas les efforts d'ajustement en dépenses.

Ces questions sont d'autant plus prégnantes que les déficits accumulés par le régime général au cours des dernières années (dette de 51 Md€ prévus à fin 2010, soit environ 2,6 points de PIB) et les déficits prévisibles à l'horizon 2013 appellent, dans une large mesure, des solutions pérennes.

2.4. La croissance très rapide des dépenses des administrations territoriales depuis une quinzaine d'années a été en partie financée par une augmentation de la pression fiscale

2.4.1. La progression des dépenses des administrations locales au cours des dernières années est tout autant due à une dynamique propre qu'à des transferts de compétences

Les dépenses des administrations publiques locales sont celles qui, au sein des APU, ont progressé le plus fortement au cours des trente dernières années, en passant de 7,7 à 11,3 % du PIB de 1978 à 2008, avec une croissance moyenne en volume de 3,3 % par an (cf. *supra*, partie 2.1). Elles ont atteint 221 Md€ en 2008. Cette progression n'a toutefois pas été uniforme au cours des trente dernières années, ce que permet d'illustrer l'analyse de ces dépenses par nature (cf. Graphique 28) :

Rapport

- ◆ la décennie quatre-vingt est marquée par une croissance élevée des charges des APUL (+3,3 % par an en volume), qui s'observe pratiquement pour toutes les catégories de dépenses (fonctionnement, investissement, frais financiers), sous l'effet notamment des transferts de compétence de la première vague de décentralisation (formation professionnelle et apprentissage, équipement des lycées et collèges). Seules les prestations sociales contribuent négativement à la croissance de la dépense globale, en raison notamment du développement des minima sociaux pris en charge par l'État ;
- ◆ un infléchissement se manifeste au cours de la décennie suivante, le rythme de progression des dépenses fléchissant (+2,7 % par an en volume), sous l'effet essentiellement d'un effort moins soutenu d'investissement et une diminution des charges d'intérêts facilitée par la baisse des taux. Les dépenses de fonctionnement demeurent par contre très dynamiques ;
- ◆ après un point bas relatif atteint en 1998, on assiste depuis lors à une nouvelle accélération des dépenses (+4,0 % par an en volume), qui touche l'ensemble des postes (charges de fonctionnement, prestations sociales, investissement, autres transferts). Cette évolution résulte pour partie en début de période des nouvelles compétences confiées aux départements en matière d'aide sociale (création de l'APA en 2002 et montée en charge progressive depuis lors) et des mesures de décentralisation de compétences existantes (RMI pour les départements et transports ferrés de voyageurs pour les régions par exemple). Elle est soutenue à partir de 2005 par les transferts intervenus dans le cadre de la deuxième vague de décentralisation (personnels TOS, agents de l'équipement, etc.). Les transferts financiers au titre des compétences décentralisées depuis 2002 sont ainsi estimés à 12,2 Md€ à fin 2008, soit 0,6 point de PIB²⁶.

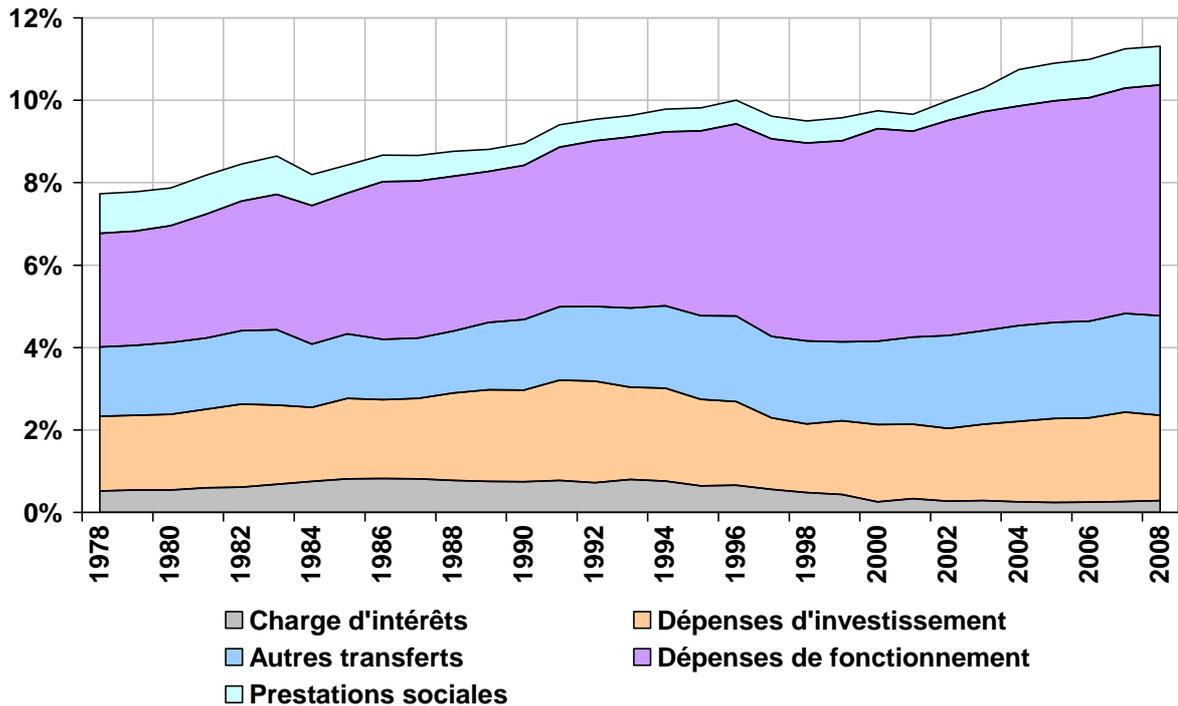
Ainsi, sur l'ensemble de la période et y compris transferts de compétences :

- ◆ la part des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales a doublé dans le PIB (de 2,8 à 5,6 %), soit une croissance moyenne en volume de 4,5 % par an. La fonction publique territoriale comptait fin 2007 1 591 000 agents en ETP (progression de 2,1 % l'an sur les vingt dernières années, et de 3,0 % entre 1996 et 2007). Entre 1996 et 2007, la fonction publique territoriale s'est accrue de 440 000 agents, dont moins de 50 000 au titre des compétences transférées. Les régions et les établissements publics intercommunaux sont les collectivités qui ont connu l'augmentation la plus forte de leurs personnels²⁷.
- ◆ les prestations sociales et les transferts des APUL sont passés entre 1978 et 2008 de 2,7 à 3,3 points de PIB et les investissements de 1,8 à 2,1 points de PIB. Seules les charges d'intérêts, en dépit de l'augmentation de la dette des collectivités territoriales, ont vu leur part dans le PIB décroître, de 0,5 à 0,3 %, sous l'effet de la baisse des taux.

²⁶ Source : rapport sur l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales annexé au projet de loi de finances pour 2010.

²⁷ Source : DGAFP, op. cité.

Graphique 28 : Dépenses des administrations publiques locales en part de PIB



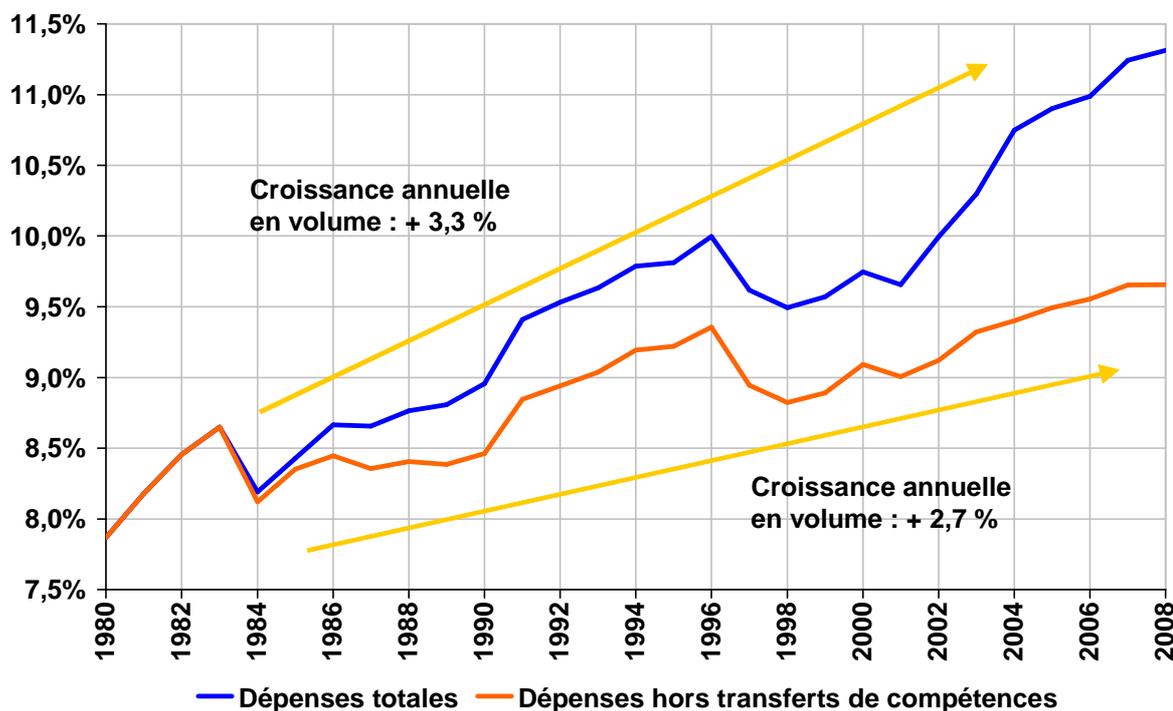
Source : Insee

Compte tenu de la très forte progression des dépenses des administrations publiques locales au cours des trente dernières années, il est légitime de s'interroger sur le partage des responsabilités dans ce domaine, au regard tant des compétences transférées par l'État (et donc des dépenses correspondantes) que de l'évolution ultérieure des charges qu'elles induisent (par exemple pour les départements en matière d'aide sociale). Selon le rapport sur la dépense publique annexé au projet de loi de finances pour 2010, l'ensemble des compétences transférées à fin 2008 depuis la première étape de la décentralisation représente une dépense de 1,6 point de PIB, alors que les dépenses des collectivités territoriales ont progressé de 3,4 points de PIB depuis 1980. En suivant cette analyse, la progression annuelle des dépenses locales à champ constant aurait été de 2,7 % l'an en volume (cf. Graphique 29), à comparer avec 1,9 % pour l'État (et 1,0 % au cours de la dernière décennie). Cette analyse demeure valable même en tenant compte du fait que les APUL assurent aujourd'hui l'essentiel de l'investissement public, dont la contrepartie est un actif.

Ces résultats sont cohérents avec ceux fournis dans le rapport sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales de 2006²⁸, qui estimait la progression des dépenses des administrations publiques locales à 2,9 points de PIB entre 1980 et 2004, dont seulement 1,8 point au titre des transferts de compétences.

²⁸ Rapport de M. Pierre Richard *Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006.

Graphique 29 : Évolution comparée de la dépense des administrations publiques locales et de la dépense totale hors transferts de compétence en points de PIB



Source : Direction générale du Trésor et direction du budget suivant la méthodologie utilisée dans le rapport Richard précité

2.4.2. L'équilibre financier des administrations publiques locales n'a pu être maintenu que grâce à l'augmentation de la pression fiscale et, sur la période récente, à des apports de l'État

L'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales oblige les collectivités territoriales à financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres, et leur permet d'avoir recours à l'endettement uniquement pour financer leurs investissements. Cette « règle d'or » limite de fait toute dérive significative du déficit des administrations publiques locales, dont le solde au sens de la comptabilité nationale a fluctué au cours des trente dernières années entre -1 et +1 point de PIB, en fonction de leur politique d'investissement (cf. partie 2.1).

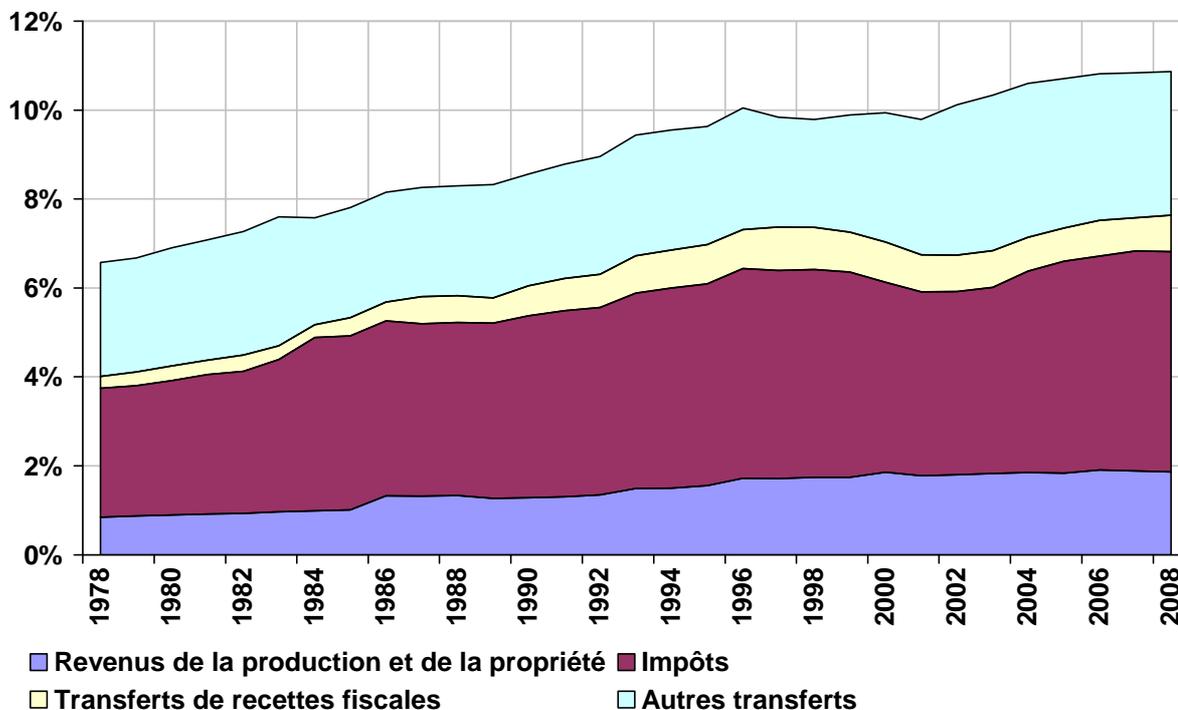
Leurs ressources, qui équilibrent en principe leurs charges, sont essentiellement de trois ordres (cf. Graphique 30) :

- ◆ les produits de l'exploitation et du domaine (17 % du total des ressources), dont la part dans le PIB est passé de 0,8 à 1,9 % entre 1978 et 2008, alors que se développaient les interventions des collectivités territoriales au titre de services rendus à la population (crèches, cantines, loisirs, etc.), amplifiées par les transferts de compétences au titre de la décentralisation ;
- ◆ les impôts directs ou indirects hors dégrèvements fiscaux pris en charge par l'État, dont la part dans le PIB est passée de 2,9 à 5,0 % (soit une croissance moyenne en volume de 3,9 % par an) et qui représentaient 46 % des ressources des APUL en 2008 ;

Rapport

- ◆ les transferts financiers (37 % des ressources) provenant pour l'essentiel de l'État, notamment au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou des dégrèvements fiscaux (4,0 % du PIB en 2008 contre 2,8 % en 1978, le maximum ayant été atteint en 2003 à 4,3 %), avec une croissance moyenne en volume de 3,3 % l'an.

Graphique 30 : Recettes des administrations publiques locales, en part de PIB



Source : Insee

Une des caractéristiques des administrations publiques locales est que leurs ressources dépendent pour une part significative de l'État, et que cette part a progressé fortement au fil du temps. En effet, la conjonction de la hausse des dépenses locales en dehors même de tout transfert de compétences aurait eu pour conséquence mécanique, en vertu de la « règle d'or », une augmentation également très dynamique de la fiscalité locale.

Depuis près de vingt ans, l'État a donc décidé, hors tout transfert de compétences, de procéder à une série d'allègements successifs sur cette fiscalité, pour des motifs économiques ou pour corriger des situations inéquitables entre les différents contribuables locaux. Ces mesures sont en général compensées par le budget de l'État, sous la forme de dégrèvements²⁹ ou d'allocations compensatrices, pour certaines intégrées à la DGF³⁰. La croissance de ces concours au cours des quinze dernières années a été d'environ 1 point de PIB.

Bien que la réforme de la taxe professionnelle permette de substituer aux dégrèvements qui y étaient associés l'affectation directe aux administrations publiques locales de nouveaux impôts et taxes, cette situation demeure pour l'essentiel :

²⁹ Les dégrèvements sont transparents pour la collectivité, l'État se substituant au contribuable pour le paiement de l'impôt local concerné. Ils ne sont pas inclus dans l'enveloppe normée des dépenses budgétaires.

³⁰ Comme par exemple la compensation au titre de la suppression progressive de la part « salaires » de la taxe professionnelle, intégrée à la DGF en 2004

Rapport

- ◆ pour l'État, la prise en charge des allègements de fiscalité locale réduit ses marges de manœuvre. Il subit en outre pour une part les hausses des taux décidées par les collectivités territoriales ;
- ◆ à l'inverse, pour les collectivités territoriales, la baisse de la pression fiscale locale consécutive à ces mesures peut les amener à augmenter les taux et à financer de nouvelles dépenses ;
- ◆ le contribuable local perd de la visibilité sur le rapport « services publics locaux offerts / pression fiscale supportée ».

Le niveau élevé et la dynamique forte des dépenses locales, ne traduisent pas une réelle dégradation financière du secteur public local, les collectivités territoriales étant faiblement endettées. Leur capacité d'épargne, bien qu'elle ait régressé au cours des dernières années, couvre en effet en général une part importante de leurs investissements (plus de 70 % en 2008). Leur besoin de financement, bien qu'en général modeste, a toutefois augmenté d'environ 1 point de PIB au cours des dix dernières années.

On peut néanmoins s'interroger sur l'impact global de cette croissance au niveau macro-économique :

- ◆ elle est beaucoup plus tirée par les charges de fonctionnement que par les dépenses d'investissement ;
- ◆ elle impacte par le jeu des dégrèvements et compensations les finances publiques au niveau national ;
- ◆ elle oblige à recourir à l'augmentation des prélèvements obligatoires, obérant des marges de manœuvre dont pourraient souhaiter disposer des administrations publiques en situation financière nettement plus délicate.

2.5. Au-delà des spécificités de chaque type d'administration publique, une réflexion globale est indispensable

L'examen qui vient d'être fait est utile pour distinguer dans les évolutions globales ce qui ressort de chacun des sous-secteurs des administrations publiques : l'essentiel du déficit, comme la hausse de la dette, est ainsi au niveau de l'État ; le dynamisme de la dépense relève en revanche plutôt de la sécurité sociale et des collectivités locales ; enfin, la stabilité du taux de prélèvements obligatoires depuis 15 ans recouvre une hausse des prélèvements au profit des administrations locales et des organismes sociaux, plus que compensée par la baisse du taux de prélèvements obligatoires au profit de l'État, alors même que celui-ci est amené à supporter de manière croissante des mesures d'allègements de recettes sociale et locales.

Ce diagnostic ne doit pas cacher que la maîtrise des déficits publics et de la dette publique est un bien « collectif » auquel concourent l'ensemble des administrations publiques : certaines décisions en matière de dépenses ou de recettes prises par une administration donnée pouvant affecter les décisions de dépenses prises par d'autres administrations. Une telle approche globale concerne notamment les prélèvements obligatoires : si, pour des raisons de concurrence internationale ou de choix collectifs, un taux de prélèvements obligatoires maximum s'imposait, alors une coordination entre administrations serait nécessaire pour assurer le respect d'un tel objectif.

Rapport

Il y aurait naturellement lieu de tenir compte des caractéristiques des diverses dépenses, et en particulier de la possibilité existant pour les contribuables de faire le lien entre d'une part le montant et la qualité des prestations sociales et des services publics locaux qui leur sont offerts et d'autre part le niveau des prélèvements qui sont exigés pour en assurer le financement. En tout état de cause, face à des ressources limitées, l'arbitrage entre les dépenses possibles nécessite de faire des choix collectifs. Ce qui signifie qu'il peut être légitime que certaines dépenses croissent plus vite que le PIB, mais que cela impose alors que certaines dépenses progressent plus faiblement, et ce ne sont pas nécessairement les mêmes administrations qui sont concernées.

Cette prise en compte de la dimension globale des finances publiques n'a été jusqu'à présent au mieux qu'implicite en France et des progrès sont clairement nécessaires dans cette direction : le pilotage des dépenses sociales et de celles de l'État a été jusqu'à présent insuffisamment coordonné³¹ ; de même, les implications pour les finances de l'État des décisions du secteur public local ne sont pas intégrées, au nom du principe d'autonomie de gestion des collectivités territoriales.

Ce n'est que dans le cadre des programmes de stabilité successifs que cette vision globale des finances publiques apparaît, mais leur caractère opérationnel est toutefois restreint. Les difficultés qu'ont rencontrées dans le passé les pouvoirs publics pour tenir les engagements pris par la France dans ce domaine soulignent à la fois :

- ◆ une prise de conscience insuffisante des acteurs de la dépense publique (et de l'opinion publique en général) des implications des décisions prises par leurs organes dirigeants respectifs sur la situation financière des autres administrations,
- ◆ la difficulté d'assumer les conséquences financières à long terme de ces décisions, notamment quant à la dynamique des mesures nouvelles (en dépenses ou en moindres recettes) qui en résultent,
- ◆ le manque d'instruments pour mettre en œuvre cette approche coordonnée de la dépense et des recettes publiques, les moyens d'action de l'État, à l'origine de l'essentiel des transferts financiers aux autres administrations, étant singulièrement limités face à certains régimes sociaux ou aux collectivités territoriales.

3. Avec la crise financière, la dérive de nos finances publiques s'est accélérée

Avec la crise, la hausse de la dette publique s'est nettement amplifiée en France. En outre, alors que la France n'est pas parvenue au cours des dernières décennies à maîtriser durablement la croissance de la dépense publique, la crise financière risque, en l'absence de mesure correctrice, d'accroître durablement le déficit des administrations publiques de plusieurs points de PIB. Par ailleurs, le vieillissement de la population devrait exercer une pression haussière sur les dépenses de retraite et de santé. Par conséquent, sans un effort très important de maîtrise des finances publiques, la dette publique pourrait continuer à croître sensiblement dans les prochaines années.

³¹ La création d'un ministère du budget et des comptes publics a toutefois constitué un progrès à cet égard.

3.1. Des risques de dérive de la dette publique clairement identifiés

Avec la crise, l'accroissement de la dette publique s'est nettement amplifié : le poids de la dette publique -au sens de Maastricht- dans le PIB est passé de 63,8 % en 2007 à 77,6 % en 2009 et, selon les dernières prévisions du FMI, il devrait atteindre 90 points de PIB fin 2012. Le poids de la dette publique dans le PIB devrait ainsi avoir autant augmenté en 5 ans qu'au cours des 15 années précédentes. Cette hausse est dans une large mesure imputable à la crise financière qui a frappé la France : celle-ci a entraîné de fortes pertes de recettes fiscales (impôt sur les sociétés et taxe sur la valeur ajoutée notamment), une hausse des dépenses d'indemnisation du chômage et elle a suscité la mise en œuvre d'un plan de relance afin d'en limiter l'impact récessif sur l'économie française.

Alors que se dessinent les premiers signes de sortie de crise, il ne faudrait pas conclure à un rétablissement rapide de nos finances publiques. Le risque est, en effet, élevé que la crise économique ait des effets persistants sur nos finances publiques ; par ailleurs, les pressions haussières qu'exerce le vieillissement démographique sur nos dépenses publiques restent entières.

3.2. La crise financière peut entraîner une hausse permanente du poids des dépenses publiques

Même si les incertitudes en la matière sont aujourd'hui particulièrement importantes, le risque est grand que la crise fasse sentir ses effets sur les finances publiques bien au-delà des années 2009 et 2010.

3.2.1. Les difficultés économiques que rencontre aujourd'hui la France ne relèvent pas d'une « récession standard »

Certes, les récessions « standard » n'ont en général pas d'effet durable sur le niveau d'activité d'une économie et donc pas d'effet automatique sur les finances publiques : à la période de baisse de l'activité succède généralement une période de croissance supérieure à la moyenne, si bien qu'*in fine* l'économie revient sur sa trajectoire antérieure ; à législation fiscale inchangée, la perte de recettes subie lors de la récession est donc compensée par le surcroît de recettes obtenu en période de reprise, dans un contexte où la croissance économique est alors très supérieure à la moyenne ; les dépenses, qui sont globalement assez peu sensibles aux fluctuations conjoncturelles, voient pour leur part leur poids dans le PIB s'accroître lorsque celui est inférieur à la tendance, mais la part des charges dans le PIB revient à la « normale » lorsque la croissance revient sur sa tendance de long terme.

Il n'est pas totalement exclu que ce « scénario traditionnel » se reproduise dans les trimestres et les années à venir. Si l'on considère que la croissance potentielle de l'économie française sur le long terme est de l'ordre de 2 % en volume, la perte d'activité subie en 2008 et 2009 s'élève à 6 points de PIB environ (la baisse cumulée du PIB en 2008 et 2009 est de 2 % au total, alors qu'il aurait enregistré une hausse cumulée 4 % s'il avait été en ligne avec la croissance tendancielle). Si cette perte était rattrapée, la croissance française pourrait ainsi atteindre 2,6 % en moyenne au cours des 10 prochaines années.

Rapport

Avec ce scénario de récession « standard », l'effet de la crise sur nos déficits publics serait quasiment effacé en 2020. Plus précisément, le déficit public « primaire », c'est-à-dire hors charges d'intérêts, ne porterait plus les traces de la crise. En revanche, la dette publique serait, elle, durablement plus élevée : elle devrait atteindre, selon les diverses prévisions actuellement disponibles, près de 90 % du PIB en 2012. En outre, le point de départ en termes de déficit (de l'ordre de 8 points de PIB en 2010) est nettement supérieur au solde stabilisant³² le poids de la dette dans le PIB (cf. Tableau 4) : même avec une croissance de l'ordre de 2,5 % et une inflation de 1,5 %, le poids de la dette publique devrait continuer de s'accroître tant que le solde public ne sera pas revenu aux alentours de 3,5 % du PIB, soit une réduction du déficit de 4,5 points de PIB par rapport à 2010, c'est-à-dire environ 90 Md€.

**Tableau 4 : Solde stabilisant le poids de la dette dans le PIB fin 2011
sous diverses hypothèses de croissance en valeur**

Croissance en valeur	3 %	3,5 %	4 %
Solde stabilisant (en points de PIB)	-2,6 %	-3,0 %	-3,5 %

Lecture : si la croissance en valeur s'élève à 3,5 %, il faut enregistrer un déficit public de 3,0 % du PIB pour stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB.

Source : Calculs des auteurs

Dans la mesure où les taux d'intérêt s'imposent dans une très large mesure aux administrations publiques, il est sans doute plus éclairant de raisonner à partir du solde primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, qui est plus directement sous le contrôle des pouvoirs publics. Le solde primaire qui permet de stabiliser le poids de la dette ne dépend plus alors du taux de croissance, mais de l'écart du taux d'intérêt au taux de croissance. Alors que le déficit primaire ressort à 5,5 % du PIB dans les dernières prévisions du Gouvernement, ce n'est que sous l'hypothèse où le taux d'intérêt apparent de la dette serait inférieur d'un point au taux de croissance de l'économie que l'ajustement à faire serait limité à 4 ^{1/2} points de PIB. Dans le cas où le taux d'intérêt ne dépasserait pas le taux de croissance de l'économie, il faudrait alors revenir à l'équilibre primaire, soit un effort de 5 ^{1/2} points de PIB par rapport à 2010, l'effort à faire étant naturellement croissant avec les taux d'intérêt (cf. Tableau 5). À titre de comparaison, entre 2004 et 2007, années particulièrement favorables de ce point de vue, le taux d'intérêt apparent sur la dette était à peu près égal au taux de croissance.

**Tableau 5 : Solde primaire stabilisant le poids de la dette dans le PIB fin 2011
sous diverses hypothèses de taux d'intérêt**

Écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance en valeur	-1 %	0	1 %	2 %	3 %
Solde primaire stabilisant (en points de PIB)	-0,9 %	0 %	0,9 %	1,7 %	2,6 %

Source : Calculs des auteurs

³² Cf. en annexe II la méthodologie de calcul du solde des administrations stabilisant la dette publique.

3.2.2. La prudence recommande d'envisager des scénarios macroéconomiques diversifiés où la perte d'activité subie pendant la crise n'est pas nécessairement rattrapée, et la croissance à long terme éventuellement affaiblie

Même si un scénario de retour à la trajectoire de croissance « sans crise » est possible, une gestion prudente des finances publiques *impose* de ne pas le retenir comme scénario de base. La récession que vient de connaître l'économie mondiale n'est pas en effet une récession « standard ». Elle résulte d'une crise financière et immobilière d'ampleur historique. Or, en général, ces crises ont un impact durable sur l'activité : c'est ce qu'indique l'analyse des précédents historiques qu'ont pu mener par exemple le FMI ou l'OCDE³³. Ces travaux montrent que, en moyenne, la perte d'activité subie par une économie à la suite d'une crise financière est loin d'être intégralement rattrapée. En s'appuyant sur une recension des crises bancaires passées, le FMI montre par exemple que celles-ci ont entraîné une perte de l'ordre de 10 points de PIB d'activité, qu'on prenne l'ensemble des pays concernés ou qu'on se restreigne aux seules économies développées, dont l'exemple est plus pertinent pour la France. **Cette perte d'activité passe par de multiples canaux : le chômage est durablement plus élevé, parce que la hausse initiale du chômage éloigne de manière plus ou moins durable ces chômeurs du marché du travail et diminue leur employabilité future ; la productivité est réduite parce que des entreprises disparaissent et que les investissements en recherche et développement sont entravés par le resserrement de l'offre de crédit ; ce resserrement handicape également l'investissement des entreprises.**

Une perte durable d'activité, c'est par exemple ce qu'ont enregistré la Suède ou la Finlande à la suite de la crise bancaire du début des années 1990. Encore convient-il de noter que leurs partenaires économiques ne subissaient pas alors les mêmes difficultés qu'eux, si bien qu'ils ont pu jouer un rôle d'amortisseur de la crise : la situation est bien différente aujourd'hui, puisque la crise a touché la quasi-totalité du monde développé et une partie du monde émergent.

Dans ce contexte, la France semble avoir moins pâti de la crise que certains de ses partenaires (Espagne, Grèce, Irlande, Royaume-Uni...) très fortement impliqués dans des crises immobilières et bancaires. Notre pays a cependant souffert de l'effondrement du commerce mondial, qui a fortement pénalisé nos exportations, et, en définitive, la chute de l'activité économique en France a été la plus forte depuis les années 30. Cette perte d'activité pourrait être difficile à recouvrer dans un contexte où notre marché du travail, très dualiste, favorise la persistance des chocs économiques. Un scénario compatible avec l'expérience historique consiste donc à considérer que la perte de croissance cumulée sur les deux années 2008 et 2009 pourrait être pérenne. Dans la mesure où les recettes sont à long terme proportionnelles au PIB, il en résulterait une perte durable de recettes, tandis que les dépenses (hors dépenses d'indemnisation du chômage), plus rigides, ne seraient quasiment pas affectées par la crise : le poids des déficits dans le PIB en serait donc accru. Un calcul approximatif permet d'en estimer les conséquences sur les finances publiques sous l'hypothèse que les dépenses publiques suivent une tendance strictement indépendante de la croissance et que les recettes publiques sont strictement proportionnelles à la croissance. Le poids des recettes publiques dans le PIB est alors inchangé. En revanche le poids des dépenses publiques dans le PIB augmente : toute baisse du PIB de 1 % augmente de 0,5 % le ratio des dépenses au PIB : une perte d'activité de 6 % entraîne donc spontanément 3 points de PIB de déficit public supplémentaire par rapport à une trajectoire sans crise.

³³ Furceri D. et Mourougane A. (2009), *The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries*, OCDE, référence ECO/WKP(2009)40 et FMI (2009), *What's the Damage? Medium-Term Output Dynamics after Financial Crises*, World Economic Outlook, chapitre 4.

Rapport

Ce calcul est bien sûr approximatif. Il ne tient pas compte du fait que les taux d'intérêt seront, temporairement au moins, plus bas qu'ils ne l'auraient été en l'absence de crise. La Banque centrale européenne a été amenée avec la crise à abaisser très fortement ses taux directeurs et les États ont bénéficié du phénomène de « fuite vers la qualité » : dans un monde où les émetteurs privés, banques en tête, sont brusquement apparus très risqués, la demande pour les titres publics est devenue très forte, faisant baisser le coût de financement des États bénéficiant de la meilleure signature, comme la France.

À l'inverse, la montée du chômage pousse spontanément à la hausse les dépenses d'indemnisation du chômage et les minima sociaux (RMI notamment) : si une partie de la montée du chômage est persistante, comme tendent également à l'indiquer les précédents historiques et comme cela s'est produit en France après la crise de 1993, alors ces dépenses s'inscriront sur une trajectoire durablement plus élevée qu'en l'absence de crise.

Au total, l'évaluation de l'effet de la crise sur le solde public dans le PIB, de 3 points dans le cas où le terrain perdu ne serait pas rattrapé, n'est donc qu'un ordre de grandeur. Mais il correspond assez précisément à la hausse de la part des dépenses publiques (corrigées de l'impact en dépenses des mesures de relance) attendue dans les dernières prévisions du gouvernement entre 2008 et 2010 : ceci conforte donc le chiffre de 3 points de dépenses supplémentaires en part de PIB au cas où le terrain perdu en 2008 et 2009 par l'économie française en termes de croissance le serait de manière pérenne.

L'incertitude autour de la trajectoire de croissance de l'économie française après la crise est, on l'a dit, élevée. Certains pays ont par le passé réussi à récupérer le terrain perdu après une grave crise financière. C'est le cas par exemple de la Norvège suite à la crise bancaire de 1987. On ne peut donc pas exclure que l'économie française récupère progressivement le terrain perdu en 2008 et 2009. Mais, à l'inverse, certains pays non seulement n'ont jamais récupéré le terrain perdu lors d'une crise financière, mais on même vu leur croissance de long terme (leur « croissance potentielle ») affaiblie durablement. Le cas le plus connu est celui du Japon dont la croissance se languit depuis l'éclatement de la crise bancaire de 1992. Mais ce fut le cas aussi plus près de nous de l'Espagne suite à la crise bancaire de 1977.

Ainsi, le scénario selon lequel l'économie française ne récupérerait qu'en partie, le terrain perdu pendant la crise et ne retrouverait que progressivement son rythme de croissance potentiel, peut être considéré comme un scénario intermédiaire. Les scénarios « polaires » allant du scénario optimiste où le terrain perdu est entièrement rattrapé, au scénario pessimiste où, non seulement les pertes d'activité sont irrémédiables mais la croissance à venir est également obérée.

3.3. Le vieillissement exercera une pression à la hausse sur les dépenses de retraite et de santé

Le vieillissement de la population constitue le principal facteur structurel clairement identifiable qui va peser sur les finances publiques dans les décennies à venir. Le vieillissement résulte de deux facteurs principaux : l'allongement de l'espérance de vie et l'arrivée progressive aux âges élevés de la génération du baby-boom. S'il est difficile de dire à long terme jusqu'où peut aller l'allongement de la durée de la vie humaine, les évolutions les plus récentes témoignent d'une poursuite de la tendance à l'augmentation, même si une certaine inflexion semble se faire jour pour les femmes (cf. Tableau 6) : l'espérance de vie devrait continuer à augmenter dans les années qui viennent. L'arrivée progressive de la génération du baby-boom aux âges élevés ne fait en outre que commencer : aujourd'hui, seuls les retraités de moins de 66 ans appartiennent aux générations du baby-boom, les retraités de plus de 66 ans appartiennent encore aux générations creuses de l'après-guerre ; en 2020, seuls les retraités de plus de 76 ans appartiendront encore à ces générations peu nombreuses.

Rapport

Tableau 6 : Espérance de vie à la naissance de la population française

Année	Hommes	Femmes
1999	74,9	82,5
2006	77,1	84,2
2007 (p)	77,4	84,4
2008 (p)	77,6	84,3
2009 (p)	77,8	84,5

(p) : résultats provisoires à la fin 2009.

Source : INSEE Première n° 1276

De nombreux rapports ont décliné les conséquences de ce vieillissement sur notre système de retraites : à âge de départ à la retraite inchangé, le nombre de retraités est appelé à augmenter très rapidement, alors que le nombre d'actifs est appelé à rester à peu près stable. À règles inchangées et taux de cotisation constants, cet accroissement du poids relatif des retraités par rapport aux actifs se traduirait par une hausse continue du poids des retraites relativement aux cotisations et donc à des déséquilibres financiers croissants.

Pour continuer à financer les pensions des retraités, plusieurs leviers d'actions sont possibles : hausses de prélèvements (cotisations ou autres) ; augmentation de l'âge de la retraite ; baisse du niveau des pensions relativement aux revenus d'activité ; constitution de réserves financières (celle-ci ne constituant pas une solution à long terme, mais permettant de lisser les efforts nécessaires sur les trois autres dimensions). Les réformes des régimes de retraite mises en œuvre ont joué sur ces trois derniers paramètres : augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir le taux plein ; passage du mode l'indexation des retraites liquidées des salaires aux prix, ce qui limite la progression des retraites liquidées ; passage du mode l'indexation des « salaires portés au compte » des salaires aux prix, ce qui fait baisser le « taux de remplacement », c'est-à-dire le rapport entre la pension à la liquidation et le salaire ; création du Fonds de réserve des retraites (FRR) en 2001.

Malgré ces mesures, la situation financière des régimes de retraite s'est dégradée sur les années récentes, du fait notamment, à partir du milieu des années 2000, de l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la retraite et des mesures prises en faveur des carrières longues.

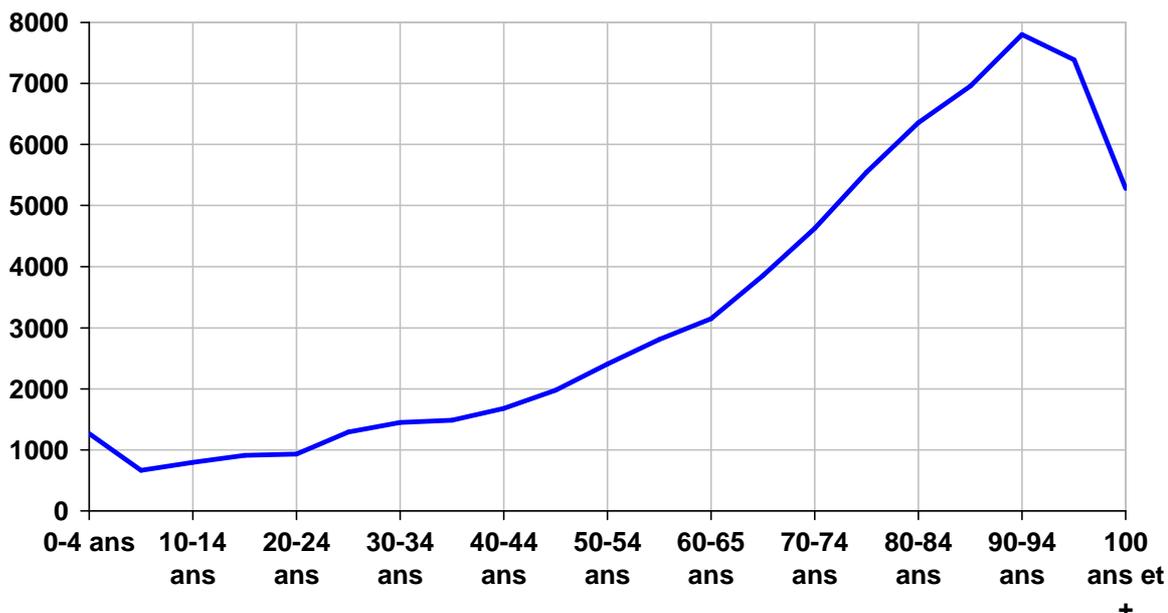
Les perspectives financières à moyen et long terme des régimes de retraite avaient été examinées par le Conseil d'orientation des retraites (COR) en 2007. À l'époque, le scénario de base de ces projections faisait déjà apparaître un besoin de financement important, estimé à 1 point de PIB pour l'ensemble du système de retraites en 2020 (et à 1,7 point de PIB en 2050). Ces projections, réalisées avant la crise, donnent ainsi une bonne évaluation de l'impact du seul vieillissement³⁴.

³⁴ Par rapport à ces projections, la situation des régimes de retraite s'est nettement dégradée en 2008-2010 du fait de la crise, qui a fortement réduit les recettes. Ainsi, les régimes obligatoires de base de retraites devraient être nettement déficitaires en 2010 (16,7 Md€ de déficit selon les prévisions de la LFSS 2010), tandis que les régimes complémentaires, longtemps excédentaires, enregistrent à présent eux aussi des déficits. Un exercice d'actualisation de ces projections est en cours, et devrait aboutir au mois d'avril 2010. Cet exercice permettra d'évaluer l'impact joint sur les perspectives financières des retraites du vieillissement et de la crise, prise en compte au travers de plusieurs scénarios macroéconomiques alternatifs analogues.

Rapport

Le vieillissement de la population devrait également pousser à la hausse les dépenses de santé. Celles-ci sont en effet croissantes avec l'âge : la consommation de soins moyenne d'une personne de 70 ans est 4 fois plus élevée que celle d'une personne de 20 ans, celle d'une personne de 80 ans 6 fois plus élevée (cf. Graphique 31). Le nombre de personnes de plus de 70 ans étant appelé à augmenter de 18 % et de celui de plus de 80 ans de 17 % entre 2010 et 2020, l'impact sur les dépenses de santé peut ne pas être négligeable : en supposant constante la structure des dépenses de santé, on peut estimer, en suivant Albouy et al.³⁵, cet effet à 3/4 de-point de PIB à horizon 2020.

Graphique 31 : Dépense totale de soins par habitant en 2008 en euros courants



Source : Secrétariat général du HCAAM. Retraitements 2008 : CNAMTS, EGB 2008 ; PMSI MCO 2008, PMSI HAD 2008, RIM P 2008 et PMSI SSR 2008 ; Insee, estimations de population

Il faut certes se garder d'appliquer mécaniquement la structure par âge de la consommation médicale à la structure de la population.

Deux facteurs qui viennent limiter l'impact du vieillissement sur les dépenses de santé doivent en effet être pris en considération. Tout d'abord, il convient de tenir compte du fait qu'une partie de la hausse apparente des dépenses avec l'âge est en fait due à la forte hausse des dépenses dans les mois ou l'année qui précèdent le décès : l'allongement de l'espérance de vie s'accompagne mécaniquement d'un décalage vers le haut de la pyramide des âges des décès, et donc des dépenses de santé qui les précèdent. Cet effet viendrait limiter quelque peu l'impact du vieillissement sur les dépenses de santé : d'un petit dixième environ au cours de la prochaine décennie et d'un demi-point à l'horizon 2050 (Albouy et al., op. cit.).

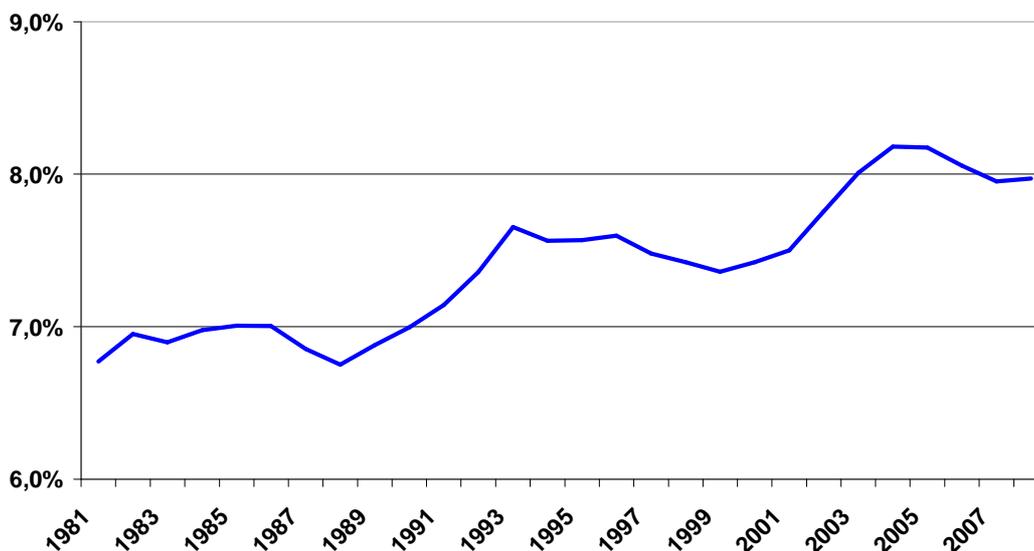
Ensuite, l'impact du vieillissement sur les dépenses de santé dépend crucialement des possibles améliorations de l'état de santé à âge donné au cours du temps : si l'augmentation de l'espérance de vie s'accompagne d'une amélioration parallèle de la santé des individus (l'hypothèse du « vieillissement en bonne santé »), alors la pression à la hausse sur les dépenses de santé sera évidemment plus limitée.

³⁵ Albouy V., Bretin E., Carnot N. et Deprez M. (2009), *Les dépenses de santé en France : déterminants et impact du vieillissement à l'horizon 2050*, Direction générale du Trésor, document de travail n° 2009/11.

Rapport

Au total, la pression haussière exercée par le vieillissement sur les dépenses de santé au cours de la prochaine décennie devrait s'élever à environ un demi-point de PIB. Cette pression devrait s'ajouter aux autres facteurs qui poussent à la hausse les dépenses de santé. Parce qu'il a été jusqu'à présent modéré, le vieillissement des dernières décennies n'a en effet qu'une responsabilité très modeste dans la hausse de la part des dépenses de santé dans le PIB enregistrée jusqu'à maintenant (cf. Graphique 32) : les causes de cette hausse doivent être trouvées ailleurs.

Graphique 32 : Part des prestations de santé dans le PIB



Source : DREES, comptes de la protection sociale

Des facteurs d'offre et de demande peuvent être rendus responsables de la hausse des dépenses de santé. Du côté des facteurs d'offre, une explication assez convaincante de la hausse des dépenses de santé est à trouver du côté du progrès technique : le progrès technique conduit certes parfois à diminuer le coût des soins (innovation de « procédé »), mais il a en général plutôt pour effet de mieux diagnostiquer ou de mieux soigner des pathologies grâce à des matériels de plus en plus sophistiqués, des médicaments nouveaux dont le coût augmente avec la difficulté croissante de découvrir de nouvelles molécules (innovation de « produit »). Cette offre sans cesse plus large rencontre une demande en général assez peu sensible à la hausse de prix entraînée par ce progrès technique et ce d'autant plus que les patients ne supportent en France qu'une partie du coût des soins.

En sens inverse, une étude réalisée par la Drees³⁶ suggère qu'entre 1999 et 2004, le nombre de journées d'hospitalisation a progressé moins fortement que par l'application mécanique des changements de la structure par âge de la population. Ceci montre qu'il existe des solutions de redéploiement des structures de soins susceptibles de ralentir la croissance tendancielle de l'offre hospitalière. D'une façon générale, l'impact du vieillissement sur les dépenses de santé est lui-même susceptible d'être influencé par des changements de nature micro-économique – modes de rémunération des professionnels de santé, incitations financières adressées aux établissements de santé, mode de fixation des prix et des tarifs de remboursement des soins et des biens médicaux, périmètre de la prise en charge publique, etc. - qui déterminent en fait la dynamique globale des dépenses à moyen-long terme.

³⁶ MOUQUET M.-C., OBERLIN Ph., *L'impact du vieillissement sur les structures de soins à l'horizon 2010, 2020, 2030*, Études et Résultats, n° 654, Drees, août 2008.

Rapport

Le vieillissement peut par ailleurs faire baisser la part de certaines dépenses dans le PIB. Il y a peu à attendre en matière de dépenses d'éducation : avec un taux de fécondité proche du seuil de renouvellement des générations, les jeunes générations ont une taille équivalente à celles qui les précèdent et leur poids relatif aux générations d'âge actif, qui seules contribuent à la valeur ajoutée, reste donc à peu près constant. La marge de baisse est un peu plus importante en matière de dépenses d'indemnisation du chômage au sens large, c'est-à-dire en y incluant les dépenses liées aux préretraites, à condition notamment de parvenir à augmenter le taux d'activité des seniors, qui reste plus bas en France que chez la majorité de ses partenaires européens.

Mais, au total, les pressions à la hausse en matière de dépenses de retraite et de santé devraient l'emporter sur les possibles facteurs d'économie venant de la baisse des dépenses d'indemnisation du chômage. À l'horizon 2020, ces pressions haussières peuvent être évaluées à un point de PIB annuel avant une prise en compte des effets de la crise.

Le Conseil d'orientation des retraites a, par exemple, calculé, à partir d'hypothèses macroéconomiques qui lui sont propres, que, sans réforme, la dette accumulée par le système de retraites pourrait atteindre 21 % à 23 % du PIB l'horizon 2020 et 37 % à 49 % du PIB à l'horizon 2030.

Quelles que soient les variantes macroéconomiques retenues, les perspectives financières des régimes de retraite rendent nécessaire une réforme des retraites. En retour, la réforme conditionnera le chemin de croissance potentielle des décennies suivantes et la trajectoire de déficits sur le moyen terme.

3.4. Sans effort important, pas de stabilisation du poids de dette publique

3.4.1. Sans effort de maîtrise des déficits, la dérive de la dette se poursuivrait

On l'a vu, en 2011, le déficit public attendu serait supérieur au solde stabilisant le poids de la dette dans le PIB, alors même que les mesures de relance budgétaire décidées pour faire face à la crise auraient été interrompues. Le poids de la dette dans le PIB continuerait donc d'augmenter à court terme. Il est possible sous certaines hypothèses d'éclairer les enjeux à l'aide de quelques scénarios illustratifs. Les hypothèses retenues à cet effet sont les suivantes :

- ◆ retrait à partir de 2011 de l'ensemble des mesures de soutien à la croissance prises en 2008 et 2009 ;
- ◆ croissance de 2,1 % par an des dépenses hors charges de la dette, soit une croissance spontanée de 1,9 %, en ligne avec la croissance des années 1997 à 2008, à la quelle s'ajoute l'impact du vieillissement, soit 0,2 % (soit 0,1 point de PIB par an, le bas de la fourchette attendue). Cette hypothèse correspond à une absence complète d'inflexion budgétaire ;
- ◆ retour, en 3 ans, à partir de 2011, du taux de prélèvements obligatoires à son niveau de 2008, soit une hausse de 0,6 point pendant trois ans (1,8 point donc au total) ;
- ◆ convergence très progressive de l'écart entre taux d'intérêt apparent sur la dette et croissance nominale vers 0,5 point (une valeur supérieure aux valeurs actuelles, tirées vers le bas par la crise, mais très faible dans une perspective historique) ;
- ◆ un déficit public de 8 points de PIB et une dette publique de 83,2 points de PIB en 2010, conforme aux hypothèses de la loi de finances pour 2010.

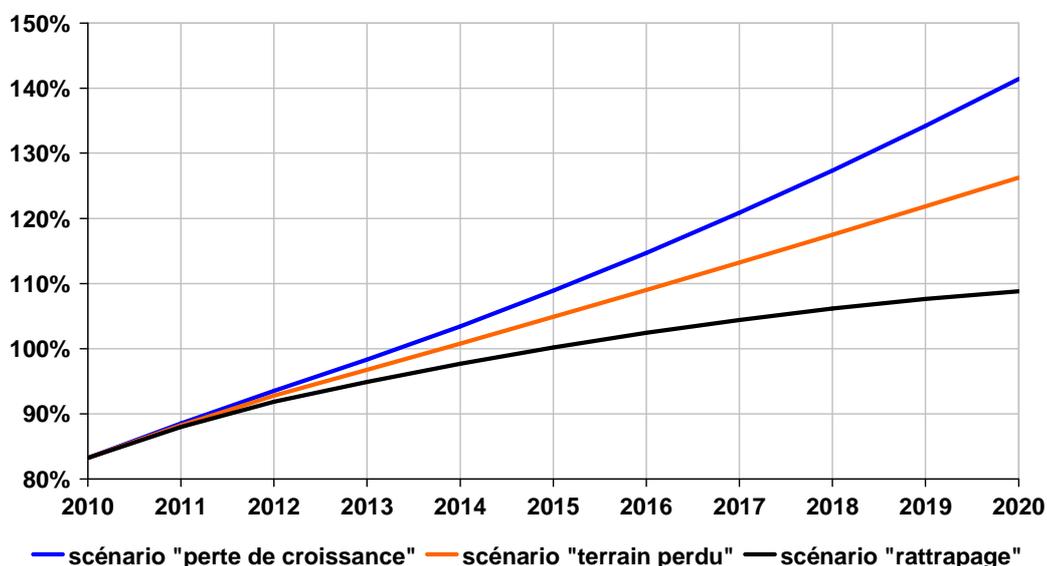
L'évolution de la dette publique en l'absence de mesures d'ajustement en dépenses ou en recettes a dans un premier temps été simulée sous trois scénarios alternatifs de croissance :

Rapport

- ◆ un scénario de « rattrapage » où le terrain perdu pendant la crise est intégralement comblé en 10 ans, soit une croissance de 2,6 % par an ;
- ◆ un scénario intermédiaire, où la croissance est installée à partir de 2011 sur un rythme potentiel de 2 %. Ce scénario correspond à une hypothèse de rattrapage partiel du terrain perdu durant la crise et de croissance potentielle quelque peu affaiblie dans les années suivantes ;
- ◆ un scénario bas enfin où, non seulement le terrain perdu ne se rattrape pas, mais où la croissance française est durablement plus faible et n'est que de 1,5 % à partir de 2011.

Ces scénarios stylisés à 10 ans illustrent à partir de règles budgétaires très simplifiées la dérive qui pourrait affecter les finances publiques françaises sur longue période (cf. Graphique 33). Ils reposent donc sur des hypothèses de croissance uniforme des dépenses et des recettes, portant sur l'ensemble de la décennie à venir. Ils n'ont à ce titre qu'une valeur illustrative. Pour des raisons de simplicité, ils ne sont pas "calés" sur les résultats des programmes de stabilité français, qui portent quant à eux davantage sur le court terme. Dans le cas où la croissance française serait durablement affaiblie, l'absence d'ajustement conduirait évidemment à une dérive très forte de la dette publique à plus de 140 points de PIB en 2020. Dans une telle hypothèse d'ailleurs, il paraît peu probable que les taux d'intérêt ne subissent pas de hausse marquée de la prime de risque, conduisant à amplifier la hausse du déficit et de la dette. Mais même dans un scénario où l'économie française rattraperait progressivement l'intégralité du terrain perdu pendant la crise, la hausse de la dette publique resterait substantielle en l'absence d'ajustement : elle atteindrait alors près de 110 points de PIB. Enfin, le scénario raisonnablement prudent, où la croissance potentielle ne serait pas entamée, mais où le terrain perdu ne serait pas rattrapé, conduirait la dette publique au-dessus de 120 points de PIB, un niveau très risqué qui serait vraisemblablement sanctionné par une hausse des taux d'intérêt bien supérieure à celle retenue dans ces scénarios³⁷.

Graphique 33 : Évolution de la dette publique en l'absence d'ajustement budgétaire



Source : Calculs des auteurs

³⁷ L'annexe III du présent rapport donne des éléments complémentaires d'information sur la composition de la dette de l'État et son évolution, ainsi que sur la typologie des investisseurs.

3.4.2. Simplement stabiliser la dette à l'horizon de 2020 réclame un effort conséquent

En toute hypothèse un ajustement des finances publiques, passant par une maîtrise accrue des dépenses et/ou une hausse des prélèvements obligatoires, est donc nécessaire si on veut éviter une dérive dangereuse des finances publiques. Toujours à titre illustratif, il est possible de donner un ordre de grandeur, en points de PIB et en milliards d'euros de 2009, de l'ajustement nécessaire sous les mêmes hypothèses que précédemment, pour simplement maintenir la dette publique à 90 points de PIB en 2020 (cf. Tableau 7).

L'effort à fournir serait considérable dans le cas où la croissance serait durablement affaissée : 1,0 point de PIB d'économie de dépenses ou de recettes supplémentaires chaque année entre 2011 et 2020, soit encore 19 Md€ de 2009. Même dans le cas favorable où l'intégralité du terrain perdu pendant la crise serait rattrapée, l'effort se monte à 0,3 point de PIB par an (6,5 Md€). Enfin, dans le cas raisonnablement prudent où la croissance serait de 2 % en moyenne à partir de 2011, l'effort serait intermédiaire : 0,7 point de PIB, soit encore 14 Md€ de 2009.

Tableau 7 : Effort annuel nécessaire pour maintenir la dette publique à 90 points de PIB en 2020

	Effort en points de PIB	Effort en Md€ de 2009	Taux de croissance en volume de la dépense si elle portait seule l'ajustement
Scénario de « rattrapage »	0,3	6	1,5 %
Scénario « intermédiaire »	0,7	14	0,8 %
Scénario « bas »	1,0	19	0,2 %

Lecture : dans tous les scénarios, la croissance spontanée de la dépense hors intérêts de la dette est supposée égale à 2,1 % (tendance des 10 dernières années + effet du vieillissement) ; dans le scénario où le « terrain perdu » ne serait pas rattrapé (2ème scénario du tableau), pour atteindre un objectif de dette publique de 90 points de PIB en 2020, il faudrait chaque année 0,7 point de PIB d'économies nouvelles sur la dépense ou de prélèvements obligatoires supplémentaires ; avec un PIB de 1950 Md€ environ en 2009, le montant correspond d'économies ou de prélèvements supplémentaires serait de 14 Md€ ; si l'ajustement portait uniquement sur la dépense, il faudrait que celle-ci ne croisse que de 0,8 % en volume (compte tenu du poids dans le PIB des dépenses hors charges d'intérêt de l'ordre de 50 %, une baisse de 0,7 point de PIB des dépenses est équivalent à un freinage de 1,3 % des dépenses par rapport à la tendance spontanée supposée de 2,1 %).

Source : Calculs des auteurs

Ces scénarios doivent être considérés comme illustratifs. En particulier, l'hypothèse d'un retour de la dette publique à 90 points de PIB en 2020 n'a pas de valeur normative. Elle pourrait être considérée comme très ambitieuse, au vu de l'effort d'ajustement qu'elle implique. Elle pourrait à l'inverse être jugée comme insuffisamment ambitieuse, dans la mesure où elle laisse la dette publique à des niveaux historiquement élevés, qui laissent peu de marge de manœuvre pour faire face à un ralentissement conjoncturel important. De même, dans ces scénarios, le déficit public reste élevé tout au long de la période et laisse peu de marge de manœuvre, même en fin de période, pour faire face à un ralentissement conjoncturel. Enfin, dans tous ces scénarios où l'ajustement du solde public est progressif, le poids de la dette publique dans le PIB commencerait par monter (autour de 95 %), avant de revenir progressivement à 90 % : en cas de simple ralentissement conjoncturel en cours de période, le poids de la dette pourrait ainsi, malgré l'ampleur des efforts, atteindre facilement 100 points de PIB.

Rapport

Les années à venir risquent d'être marquées par une forte incertitude quant à la véritable tendance de croissance et, vraisemblablement, une volatilité macroéconomique accrue. Dans ces conditions tabler sur une hypothèse de croissance prudente conduirait certes à un effort plus important que nécessaire pour maintenir la dette autour de 90 % du PIB en 2020, mais la dette resterait néanmoins très élevée. Tabler, en revanche, sur une croissance qui se révélerait trop optimiste pousserait la dette à des niveaux sensiblement supérieurs à 90 % du PIB en 2020, avec tous les risques qui s'y attachent.

Quelques points de comparaison permettent d'illustrer l'ampleur des efforts à accomplir dans les différents scénarios :

- ◆ sur les dix dernières années, l'effort moyen de réduction de la dépense publique n'a pas dépassé 2 Md€ par an tous sous-secteurs confondus. Encore convient-il de noter que cet effort a été plus que compensé par les mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires (cf. Graphique 20 *supra*) ;
- ◆ Les économies dégagées par la RGPP sur le champ de l'État ont été estimées en mai 2008 à 7 Md€ à horizon 2011, dont une partie doit être rétrocédée aux administrations en contrepartie des efforts faits dans le cadre du non remplacement d'un départ en retraite sur deux ;
- ◆ l'application de la règle « zéro volume » au périmètre de la « norme élargie » de l'État représente un effort annuel d'environ 7 Md€³⁸. Compte tenu de la dynamique de la charge de la dette, du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et de la croissance naturelle des pensions des fonctionnaires de l'État avant prise en compte des effets de la réforme des régimes de retraite, cette règle implique une stagnation, voire même une diminution³⁹ en euros courants de l'ensemble des autres postes de dépenses (fonctionnement et investissements, masse salariale, subventions aux opérateurs, prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, prestations de guichet et autres interventions de l'État). Elle suppose bien évidemment que l'ajustement du déficit structurel des administrations sociales, et notamment du régime général, soit réalisé sans faire appel à des ressources nouvelles de l'État ;
- ◆ si le choix est fait de mener essentiellement l'ajustement par la dépense, encore convient-il de maintenir impérativement les prélèvements obligatoires à leur niveau actuel en termes de barème, en laissant librement jouer les effets d'élasticité à la croissance⁴⁰ et en s'abstenant de toute mesure nouvelle de baisse ;
- ◆ enfin, une augmentation d'un point de la CSG représente une recette de l'ordre de 11 Md€.

L'effort à réaliser dans les scénarios présentés est compris entre 3 et 9 % de la dépense publique des dix prochaines années. Si l'ajustement portait uniquement sur les dépenses, leur niveau à horizon 2020 devrait être inférieur de 6 à 17 % à celui résultant de leur évolution tendancielle au cours des dix dernières années.

De fait, même dans le scénario le plus optimiste, on ne peut attendre que les seules mesures de rééquilibrage des régimes de retraite à horizon 2020 soient suffisantes pour parvenir à redresser la situation de nos finances publiques.

³⁸ Sur la base d'une croissance spontanée et conventionnelle des dépenses de l'État y compris charges de la dette, d'environ 2 %.

³⁹ Notamment en cas de hausse des taux d'intérêt de la dette publique.

⁴⁰ Les hypothèses retenues pour estimer l'effort à accomplir intègrent en effet le « rattrapage » des prélèvements obligatoires par rapport à leur niveau d'avant crise, tout excédent étant donc affecté à la réduction du déficit.

4. L'absence d'ajustement des finances publiques compromettrait nos perspectives de croissance

Le plus gros risque qui peut peser sur une dette publique est de devenir insoutenable.

L'insoutenabilité de la dette publique est une notion difficile à définir. En théorie, une dette publique est insoutenable quand l'État devient incapable de financer sa dette publique y compris en levant des impôts nouveaux. Mais, comme la capacité à lever des impôts fait partie des attributs de tout État moderne, l'insoutenabilité au sens strict n'est pas une perspective à laquelle la France doit faire face dans un avenir prévisible.

Mais on peut parler d'insoutenabilité de manière moins stricte lorsque le coût de financement de la dette publique croît significativement avec l'élévation de la dette : parce que les primes de risque exigées par les marchés commencent à s'accroître avec la dette ; parce que le coût en termes de croissance de lever de nouveaux impôts devient sensible ; parce que les coûts sociaux ou en termes de croissance des coupes dans les dépenses deviennent significatifs.

Il est impossible de fixer un seuil à partir duquel une telle insoutenabilité se manifeste. Un tel seuil n'a semble-t-il pas encore été atteint. La dérive quasi permanente de la dette publique depuis une quarantaine d'années semble en effet jusqu'à présent avoir été, au moins en apparence, « indolore ». La France n'a pas éprouvé jusqu'ici de difficulté à financer ses déficits et ne paie pas de prime de risque pour placer sa dette. Même s'il semble avoir un peu fléchi depuis 30 ans, notre potentiel de croissance n'a pas été entamé de manière spectaculaire. Ce constat rassurant ne doit pas pour autant inciter à la complaisance. Le niveau de dette actuel risque de contraindre fortement la conduite de la politique économique ; et le risque que la montée de l'endettement finisse par peser sur la croissance de l'économie française s'est nettement accru.

4.1. Une dette trop élevée réduit l'efficacité de la politique économique et limite ses marges de manœuvre

Une dette publique élevée prive les autorités de marges de manœuvre, à la fois pour stabiliser l'activité en cas de récession ou pour financer par endettement des investissements dont le rendement ne se matérialise qu'à long terme.

En cas de récession marquée, une politique budgétaire de soutien à la croissance est en effet recommandée, pour en limiter le coût social à court terme, notamment en matière de pertes d'emploi. Elle l'est également pour éviter les pertes irréversibles : perte de capital humain pour les chômeurs qui resteraient trop longtemps au chômage ; dégradations irréversibles du tissu économique (pertes de capital physique, destruction des savoirs et compétences spécifiques incorporés aux entreprises qui sont amenées à cesser leur activité).

Mais, lorsque la dette publique est d'ores et déjà élevée, les politiques de stabilisation perdent de leur efficacité. En effet, si les agents économiques considèrent que l'accroissement de la dette associé à une politique budgétaire expansionniste met en danger la soutenabilité des finances publiques, les primes de risque qu'ils demandent doivent alors s'accroître. Parce que cette hausse des primes de risque se transmet très généralement aux emprunteurs privés, elle vient alors contrecarrer l'effet de soutien initial. En outre, les ménages et les entreprises auront tendance à accroître leur épargne de précaution, ce qui pèsera sur la consommation et l'investissement. Dans ces contextes de crise où la crédibilité des politiques budgétaires devient plus incertaine et leurs effets sur la demande plus ténus, un resserrement programmé et crédible des finances publiques devient rapidement nécessaire.

La perte d'efficacité des politiques de stabilisation conjoncturelle qui résulte ainsi d'un niveau de dette élevée est une source de perte de bien-être pour la population, par les fluctuations plus importantes de l'activité qu'elle occasionne. Pour retrouver cette efficacité, il est donc nécessaire de ramener la dette à des niveaux plus faibles.

4.2. Une dette publique trop élevée nuit à la croissance

Certains analystes craignent toutefois qu'un ajustement budgétaire précoce casse la croissance. Ce risque existe : à court terme, dans des circonstances macroéconomiques normales, un resserrement budgétaire a en effet pour conséquence de freiner la demande ; sauf lorsque l'économie tourne à pleines capacités, ce qui ne sera pas le cas à un horizon prévisible.

Comme il vient de l'être évoqué, plusieurs considérations conduisent cependant à relativiser cette analyse « keynésienne ». Tout d'abord, ces effets restrictifs sont en tout état de cause des effets de court terme. Autrement dit, même si l'impact sur la croissance d'une baisse durable de la demande publique est initialement négatif, cet effet s'inverse rapidement⁴¹. Ensuite, de même qu'elle affaiblit l'efficacité d'une relance budgétaire, une dette publique élevée atténue l'impact sur la croissance d'une politique budgétaire restrictive : en éloignant pour les ménages la perspective d'une hausse future des impôts, elle libère une partie de l'épargne que ceux-ci peuvent avoir constituée dans cette perspective ; cette baisse de l'épargne des ménages permet ainsi d'amortir la baisse de la demande publique.

Enfin, le risque qu'un resserrement budgétaire vienne affaiblir à court terme la croissance doit être pondéré par le risque de peser durablement sur l'activité économique en laissant la dette publique continuer à s'accroître. En effet, ce ne sont pas seulement les fluctuations conjoncturelles qui risquent de se trouver amplifiées par une politique budgétaire insoutenable, c'est aussi la tendance elle-même de la croissance qui risque aussi d'en pâtir, source de pertes de bien-être bien plus importantes encore.

Une analyse récente, menée par Reinhart et Rogoff⁴², conduit en effet à un constat troublant : mettant en relation les résultats en termes de croissance et le poids de la dette publique de 20 pays avancés⁴³ depuis plus d'un siècle, ils ne trouvent pas de lien entre ces deux grandeurs macroéconomiques lorsque la dette publique est inférieure à 90 points de PIB. Il semble, en revanche, qu'une dette supérieure à 90 % du PIB a été associée à une croissance très inférieure à la moyenne.

Bien sûr, il ne faut pas en déduire automatiquement que la croissance française est appelée à chuter significativement si la dette publique française reste durablement supérieure à 90 points de PIB. Tout d'abord, le constat de Reinhart et Rogoff est un constat en moyenne, qui s'accompagne de variations importantes autour de cette moyenne : dans certains cas, la dette publique a pu dépasser 90 %, sans qu'une moindre croissance en découle (mais Reinhart et Rogoff notent que ces cas recouvrent pour l'essentiel les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, où les besoins de la reconstruction et la réduction des dépenses militaires offraient des sources de croissance immenses).

⁴¹ Même les modèles macroéconométriques, qui affichent les effets keynésiens de ce type les plus importants, présentent un profil de ce type : selon ces modèles, une baisse permanente de 1 % de la demande publique a un effet sur le niveau du PIB qui s'étiolle progressivement au cours du temps, si bien que l'effet sur la croissance, initialement négatif, devient rapidement positif.

⁴² Reinhart C.M et Rogoff, K.S (2010), *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Papers 15639, National Bureau of Economic Research, Inc.

⁴³ Leur analyse couvre également un certains nombres de pays en développement, mais cette partie de l'analyse n'est clairement pas pertinente pour la France.

Rapport

Ensuite, la corrélation mise ainsi en évidence ne donne pas le sens de la causalité : est-ce une dette publique élevée qui conduit à affaiblir la croissance ou un affaissement de la croissance qui conduit la dette à s'accumuler ? Des travaux complémentaires restent nécessaires pour départager ces deux hypothèses. Mais, en tout état de cause, la théorie économique laisse à penser que la causalité va au moins en partie de la dette vers la croissance.

Une dette publique élevée limite les capacités de stabilisation conjoncturelle. En cas de récession un peu forte ou prolongée, des pertes irréversibles peuvent en résulter, qui viennent affaiblir le potentiel de croissance de l'économie.

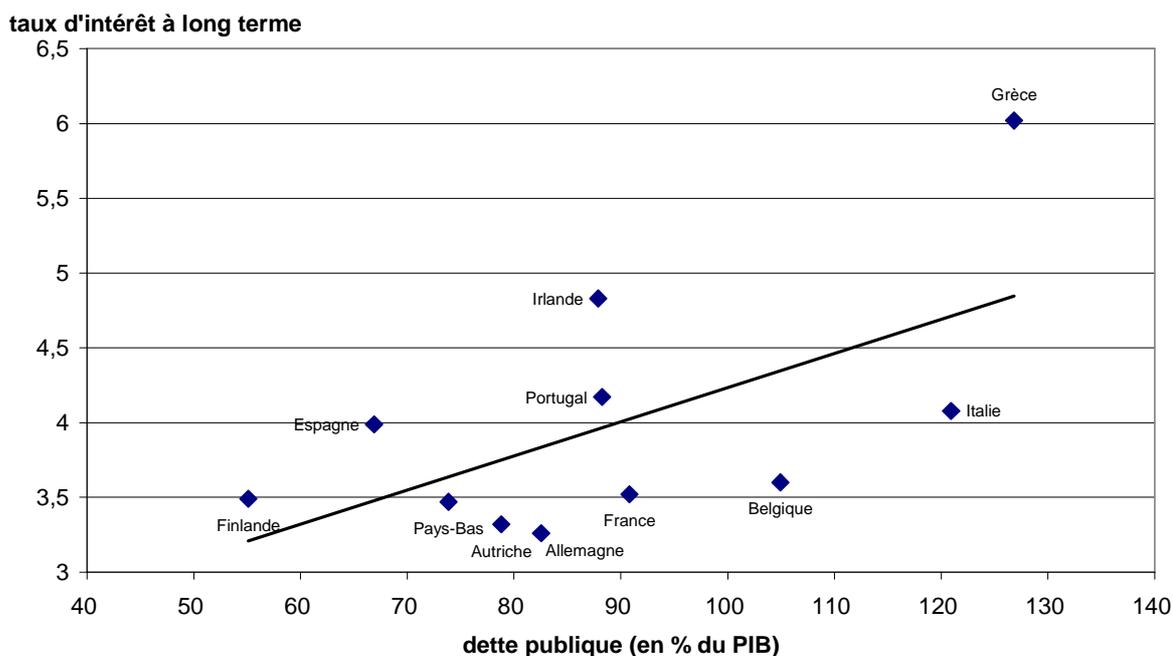
Une dette publique élevée peut avoir, en outre, un effet « d'éviction » sur l'investissement privé, en canalisant l'offre de fonds prêtables au détriment de la demande privée. Un tel effet d'éviction est pour la France probablement amorti par l'appartenance à la zone euro : les ménages et les entreprises peuvent en effet s'endetter sur un marché plus large que le seul marché français.

Enfin, une dette publique élevée est très généralement associée à une élévation des primes exigées par les investisseurs (cf. Graphique 34), elle-même susceptible de se répercuter sur les ménages et les entreprises d'ores et déjà détenteurs de titres publics. Ces effets dépressifs peuvent se trouver amplifiés, en outre, par des comportements de précaution face au risque de hausse future des prélèvements ou de limitation de l'accès au marché des fonds prêtables.

Une hausse des primes de risque signifie également que, pour simplement stabiliser le poids de la dette dans le PIB, il faut accroître le solde primaire, c'est-à-dire le solde public hors charges d'intérêt. Or l'expérience historique montre que cet accroissement passe en général, au moins pour partie, par des coupes dans les dépenses d'investissement public, les plus faciles à réduire à court terme, et des hausses d'impôts, qui pèsent sur la croissance.

En définitive, même si le maintien de la dette publique française à des niveaux durablement supérieurs à 90 points de PIB n'entraînerait pas une réduction aisément chiffrable de notre croissance potentielle, le risque d'une réduction très significative doit être pris très au sérieux.

Graphique 34 : Dette publique et taux d'intérêt en zone euro



Rapport

Lecture : le graphique montre la relation positive qui existe entre la dette publique et les taux d'intérêt sur la dette publique en zone euro (pour les pays pour lesquels les données existent dans les Principaux indicateurs économiques de l'OCDE). Compte tenu de l'évolution très rapide des dettes publiques et pour capter au mieux les anticipations des agents, ce sont les prévisions de dette qui sont utilisées ; cette relation resterait valide, quoique un peu moins forte, si on raisonnait sur le niveau de dette de 2009 et/ou qu'on enlevait la Grèce.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques pour les taux d'intérêt obligataires publics (valeurs de janvier 2011) et Perspectives économiques pour la dette publique (prévision pour 2011)

4.3. Une réduction durable des déficits publics est la seule voie envisageable

L'ampleur de l'ajustement à faire sur les déficits publics tel qu'il ressort des scénarios présentés ci-dessus peut amener à se demander s'il n'existe pas de voie alternative à la maîtrise des dépenses ou à la hausse des prélèvements obligatoires. La voie d'une augmentation de l'inflation est ainsi parfois évoquée dans le débat public. En effet, toutes choses égales d'ailleurs, une hausse de l'inflation diminue la valeur réelle de la dette publique et le poids de la charge d'intérêts dans le PIB : les taux d'intérêt payés sur la dette et le principal sont dans une large mesure fixés en termes nominaux, seule la dette indexée sur l'inflation faisant naturellement exception.

À l'examen, une hausse de l'inflation n'est toutefois pas une solution envisageable pour ramener les finances publiques sur une trajectoire soutenable.

Tout d'abord, les pouvoirs publics n'ont pas de prise directe sur le niveau de l'inflation. Dans les économies de marché, le niveau de l'inflation est en effet déterminé par la politique monétaire. Or, en zone euro, c'est la Banque centrale européenne (BCE) qui se voit attribuée par le traité européen de Lisbonne, à la suite du traité de Maastricht, la conduite de la politique monétaire. Et elle s'est fixé comme objectif une inflation « au-dessous, mais à un niveau proche, de 2 %, sur le moyen terme ». Changer cette cible impliquerait donc de commencer par modifier le traité de Lisbonne, pour rendre aux gouvernements européens la définition de la cible d'inflation visée par la BCE : avoir l'accord de nos partenaires européens, sur un tel changement est aujourd'hui totalement exclu.

Plus fondamentalement, une élévation durable de l'inflation ne soulagerait que temporairement le poids de la dette. En effet, la hausse de l'inflation entraînerait celle des taux d'intérêt nominaux : le coût de financement de la dette à court terme en serait immédiatement relevé et le coût de financement de la dette à long terme le serait progressivement au fur et à mesure de son renouvellement. De plus, il est très probable que le gain à court terme permis par la hausse de l'inflation serait plus que contrebalancé à moyen terme par la hausse des primes de risque exigées par les investisseurs pour détenir des titres publics.

La hausse de l'inflation accroîtrait en effet le risque pour les investisseurs de deux manières. D'une part, même si les pouvoirs publics parvenaient à convaincre les investisseurs de la pérennité du nouveau niveau de l'inflation, une inflation en moyenne plus élevée est empiriquement aussi une inflation plus volatile : le risque sur l'évolution du pouvoir d'achat de l'investisseur que comporte la détention de titres publics en serait accru. D'autre part, les pouvoirs publics peineraient à convaincre les investisseurs de la pérennité de tout nouveau régime d'inflation : élever le niveau d'inflation suppose en effet de renier l'engagement actuel des banques centrales à maintenir l'inflation à un bas niveau ; instruits par cette expérience douloureuse, les investisseurs ne pourraient que redouter un nouveau reniement. L'élévation des primes de risque serait d'autant plus élevée que la crédibilité acquise progressivement au cours des deux ou trois dernières décennies a fait baisser spectaculairement les primes de risque exigées par les investisseurs pour se couvrir contre de potentiels dérapages inflationnistes.

CONCLUSION

Les conclusions de ce rapport se veulent réalistes. La lente dégradation de nos finances publiques depuis trente ans s'est brusquement accélérée avec la crise. Pour ramener les finances publiques sur une trajectoire soutenable, il serait illusoire de compter sur un surcroît d'inflation, et tout aussi risqué de s'en remettre à la seule croissance. Un ajustement important de nos finances publiques est donc nécessaire.

Il ne relève pas de ce rapport de donner des indications précises sur le calendrier de cet ajustement, ni sur ses modalités concrètes. Les simulations qui figurent dans ce rapport donnent toutefois quelques ordres de grandeur : en retenant un scénario macroéconomique prudent, mais sans excès, et un objectif modérément ambitieux de dette publique contenue à 90 points de PIB en 2020, l'effort à accomplir par rapport aux tendances spontanées des dépenses et des recettes peut être évalué à environ 0,7 point de PIB d'effort supplémentaire par an pendant dix ans.

Ce chiffre n'est qu'indicatif. Il pourra être ajusté en fonction de la vitesse à laquelle la France est prête à restaurer la soutenabilité de ses finances publiques et des évolutions macroéconomiques qui seront enregistrées dans les années à venir. Deux enseignements se dégagent toutefois. Premièrement, la crédibilité des engagements de la France pourrait pâtir d'un ajustement qui se révélerait trop timide. Deuxièmement, pendant encore quelques années, il sera plus difficile qu'à l'accoutumée de mesurer la croissance « potentielle » de l'économie française et il sera donc nécessaire de résister à la tentation d'interpréter comme durable toute embellie conjoncturelle. Cela vaut bien évidemment pour les dépenses, mais tout autant pour les recettes, dont il conviendrait de ne pas contrecarrer la hausse spontanée en phase de reprise économique.

Rapport

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRES DE MISSION

ANNEXE 2 : MÉTHODOLOGIE DE CALCUL DU SOLDE STABILISANT LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

ANNEXE 3 : LA DETTE DE L'ÉTAT

ANNEXE 4 : LISTE DES CONTRIBUTEURS AU RAPPORT

ANNEXE I

Lettres de mission

Monsieur le Président,

La crise économique a profondément dégradé les finances publiques de notre pays comme celles de nos partenaires. L'aggravation du déficit et l'augmentation de la dette publique résultant mécaniquement des mesures de soutien à l'activité nécessitent de définir une stratégie de sortie de crise destinée à rétablir l'équilibre de nos finances publiques. Les effets de la crise récente ne sauraient occulter le fait que depuis 1974, le budget des administrations publiques n'a jamais connu d'excédent. Au cours des trois dernières décennies, le déficit public s'est élevé, en effet, à 3 points de PIB par an en moyenne.

Comme je l'ai annoncé le 28 janvier dernier en conclusion de la première session de la Conférence sur le déficit, un diagnostic objectif et partagé de la situation de nos finances publiques est fondamental pour préparer ce redressement. C'est la mission que j'ai souhaité vous confier avec M. Philippe COTIS.

Votre diagnostic devra mettre en lumière l'évolution de nos finances publiques depuis les années 1970 et les contraintes et les risques qui pèsent sur celles-ci à moyen terme, en particulier sur la prochaine décennie.

Vous vous attacherez tout particulièrement à analyser l'évolution des recettes ainsi que les principaux facteurs d'augmentation de la dépense publique depuis les années 1970, par nature de dépense et par sous-secteurs des administrations publiques (administrations centrales, collectivités locales et administrations de sécurité sociale). Cette analyse sera utilement complétée par des éléments de comparaison internationale.

Vous présenterez une analyse des principaux facteurs qui pourraient affecter de façon structurelle les finances publiques de notre pays au cours des 10 prochaines années.

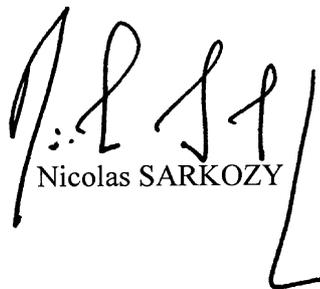
Vous mettrez en évidence les effets de rémanence de la crise que nous venons de traverser sur nos finances publiques. Vous exposerez également les conséquences que pourrait avoir l'évolution de la dette publique, notamment sur la conduite de notre politique économique.

Afin d'aboutir à un diagnostic partagé, vous consulterez les parlementaires, les partenaires sociaux et les représentants des collectivités locales.

Dans la conduite de cette mission, vous pourrez compter sur l'entière collaboration de la direction du budget, de la direction générale des collectivités locales, de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale du Trésor et de la politique économique.

Vos travaux donneront lieu à un document de synthèse qui sera rendu public et servira de point de départ à la seconde session de la Conférence sur le déficit qui se réunira en avril 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Nicolas SARKOZY

Monsieur Paul CHAMPSAUR
Président de l'Autorité de la statistique publique
18, Boulevard Adolphe Pinard
75675 Paris cedex 14

Monsieur le Directeur général,

La crise économique a profondément dégradé les finances publiques de notre pays comme celles de nos partenaires. L'aggravation du déficit et l'augmentation de la dette publique résultant mécaniquement des mesures de soutien à l'activité nécessitent de définir une stratégie de sortie de crise destinée à rétablir l'équilibre de nos finances publiques. Les effets de la crise récente ne sauraient occulter le fait que depuis 1974, le budget des administrations publiques n'a jamais connu d'excédent. Au cours des trois dernières décennies, le déficit public s'est élevé, en effet, à 3 points de PIB par an en moyenne.

Comme je l'ai annoncé le 28 janvier dernier en conclusion de la première session de la Conférence sur le déficit, un diagnostic objectif et partagé de la situation de nos finances publiques est fondamental pour préparer ce redressement. C'est la mission que j'ai souhaité vous confier avec M. Paul CHAMPSAUR.

Votre diagnostic devra mettre en lumière l'évolution de nos finances publiques depuis les années 1970 et les contraintes et les risques qui pèsent sur celles-ci à moyen terme, en particulier sur la prochaine décennie.

Vous vous attacherez tout particulièrement à analyser l'évolution des recettes ainsi que les principaux facteurs d'augmentation de la dépense publique depuis les années 1970, par nature de dépense et par sous-secteurs des administrations publiques (administrations centrales, collectivités locales et administrations de sécurité sociale). Cette analyse sera utilement complétée par des éléments de comparaison internationale.

Vous présenterez une analyse des principaux facteurs qui pourraient affecter de façon structurelle les finances publiques de notre pays au cours des 10 prochaines années.

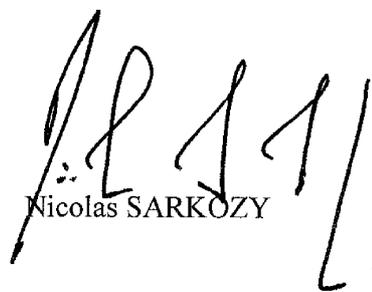
Vous mettrez en évidence les effets de rémanence de la crise que nous venons de traverser sur nos finances publiques. Vous exposerez également les conséquences que pourrait avoir l'évolution de la dette publique, notamment sur la conduite de notre politique économique.

Afin d'aboutir à un diagnostic partagé, vous consulterez les parlementaires, les partenaires sociaux et les représentants des collectivités locales.

Dans la conduite de cette mission, vous pourrez compter sur l'entière collaboration de la direction du budget, de la direction générale des collectivités locales, de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale du Trésor et de la politique économique.

Vos travaux donneront lieu à un document de synthèse qui sera rendu public et servira de point de départ à la seconde session de la Conférence sur le déficit qui se réunira en avril 2010.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Nicolas SARKOZY

Monsieur Philippe COTIS
Directeur Général
INSEE
18, boulevard Adolphe Pinard
75675 Paris Cedex 14

ANNEXE II

Méthodologie de calcul du solde stabilisant la dette des administrations publiques

Une année donnée, la dette publique D_t est égale à la somme de la dette héritée de l'année précédente D_{t-1} et du déficit public de l'année en cours DEF_t :

$$D_t = D_{t-1} + DEF_t$$

cette égalité reste évidemment vraie lorsqu'on divise par le PIB de l'année en cours, Y_t :

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_t} + \frac{DEF_t}{Y_t}$$

le terme $\frac{D_{t-1}}{Y_t}$ ne représente toutefois pas le poids de la dette dans le PIB de l'année

précédente qui vaut : $\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$

on passe donc au poids de l'année précédente en utilisant l'égalité suivante :

$$\frac{D_{t-1}}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{Y_{t-1}}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}(1+g_t)} \approx \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}(1-g_t) = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}g_t$$

d'où on en déduit :

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \approx -\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}g_t + \frac{DEF_t}{Y_t}$$

Pour stabiliser le poids de la dette dans le PIB $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = 0$, il faut donc que le membre de

droite de cette égalité soit nul, d'où on déduit la valeur du déficit public (en part de PIB) qui stabilise la dette :

$$\frac{DEF_t}{Y_t} \approx \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}g_t$$

Ainsi, si la dette publique vaut 90 points de PIB et le taux de croissance en valeur de l'économie 3 %, le solde qui stabilise la dette vaut approximativement 2,7 % ($0,9 \times 0,03 = 0,027 = 2,7\%$). Le calcul exact, qui figure dans le rapport est de 2,6 %.

La notion de solde stabilisant la dette est une notion utile. Elle a toutefois un défaut important : elle présente le résultat en apparence paradoxal que plus la dette est élevée, plus le solde stabilisant la dette est faible (le déficit qui permet de stabiliser la dette est d'autant plus élevé que la dette est forte). Ce résultat n'est bien sûr paradoxal qu'en apparence. En effet plus la dette publique est élevée, plus les charges d'intérêts, qui sont très largement en dehors du contrôle des pouvoirs publics, s'accroissent⁴⁴, si bien que la situation est très différente si on raisonne hors charges d'intérêts. Une présentation qui permet de tenir compte de ce phénomène consiste alors à raisonner sur le solde public primaire, c'est-à-dire hors charges d'intérêts.

⁴⁴ Toutes choses égales d'ailleurs : on a vu qu'à partir de 1993, la baisse des taux a permis de faire diminuer le poids de la charge d'intérêts alors même que le poids de la dette dans le PIB augmentait, mais ce phénomène, dû à la fois à la réduction des primes de risque suite à l'entrée de la France dans l'Union économique et monétaire et la baisse des taux d'intérêt au niveau mondial, est derrière nous.

La variation de dette d'une année sur l'autre peut en effet se réécrire en appelant INT_t la charge d'intérêts et $DEFP_t$ le déficit primaire :

$$D_t = D_{t-1} + INT_t + DEFP_t$$

La charge d'intérêts peut s'écrire en fonction du taux d'intérêt apparent sur la dette r_t et de la dette à la période précédente :

$$INT_t = D_{t-1} * r_t$$

d'où :

$$D_t = D_{t-1}(1 + r_t) + DEFP_t$$

En divisant par le PIB et en faisant apparaître comme ci-dessus son taux de croissance, on peut écrire :

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{1+r_t}{1+g_t} + \frac{DEFP_t}{Y_t}$$

d'où :

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \left(\frac{1+r_t}{1+g_t} - 1 \right) + \frac{DEFP_t}{Y_t}$$

soit encore :

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{r_t - g_t}{1+g_t} + \frac{DEFP_t}{Y_t}$$

Le déficit primaire stabilisant la dette vaut donc :

$$\frac{DEFP_t}{Y_t} = - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{r_t - g_t}{1+g_t}$$

On notera cette fois que, si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance en valeur de l'économie, qui est le cas normal, alors le deuxième terme est négatif : le déficit primaire qui stabilise la dette est en fait un excédent. Et cet excédent, nécessaire pour stabiliser le poids de la dette dans le PIB, est d'autant plus élevé que la dette est élevée et que le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance de l'économie.

ANNEXE III

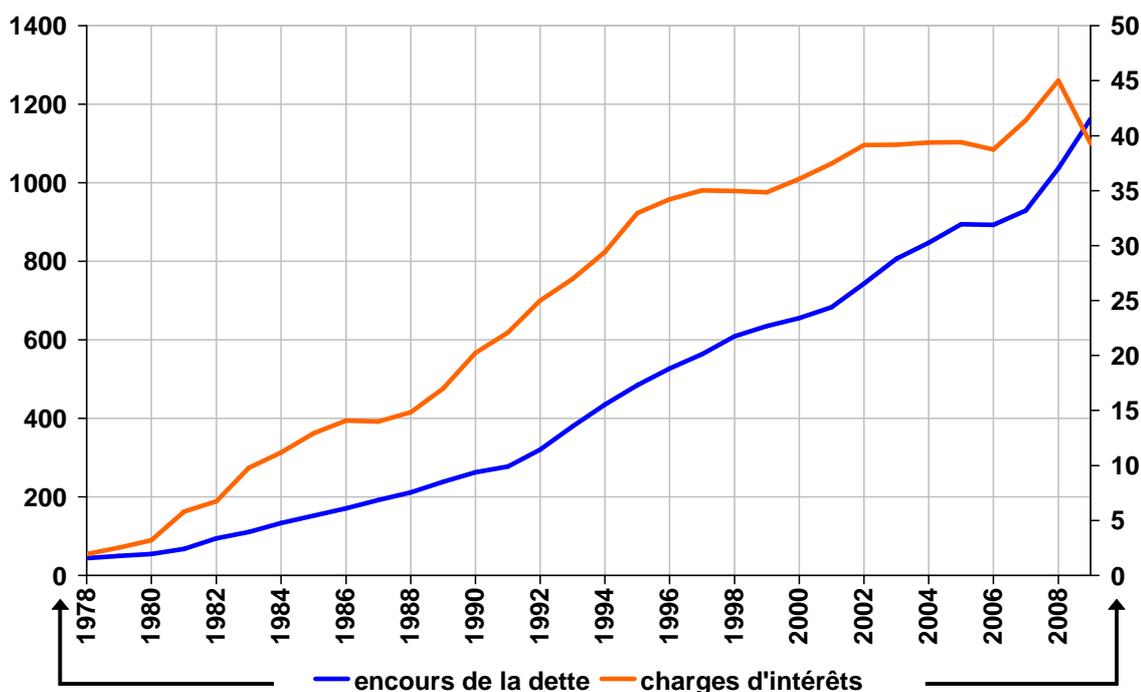
La dette de l'État

1. Données générales sur la dette de l'État

Partant d'un niveau de 44 Md€ à fin 1978, la dette de l'État (au sens de Maastricht) a été multipliée par 25 depuis lors, et a atteint 1 101 Md€ fin 2009. Sa part dans le produit intérieur brut est passée sur la même période de 13 à plus de 60 % (cf. Graphique 35). Cette évolution, due à l'accumulation ininterrompue de déficits au cours des trois dernières décennies, est demeurée cependant relativement indolore pour l'État depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, en raison de la baisse concomitante des taux d'intérêt liée au succès de la politique de lutte contre l'inflation au niveau mondial, au renforcement de l'ancrage européen de notre pays et, *in fine*, à son entrée dans l'Union économique et monétaire, qui a contribué à la réduction de la prime de risque attachée à la signature française.

C'est ainsi que la charge d'intérêts sur cette dette, qui avait progressé de 0,6 à 2,8 points de PIB entre 1978 et 1996, s'est stabilisée à un niveau inférieur à 2,5 points depuis lors, les ressauts observés étant essentiellement dus à des poussées temporaires d'inflation (en 2000-2001 et 2007-2008) qui se sont traduites dans les taux.

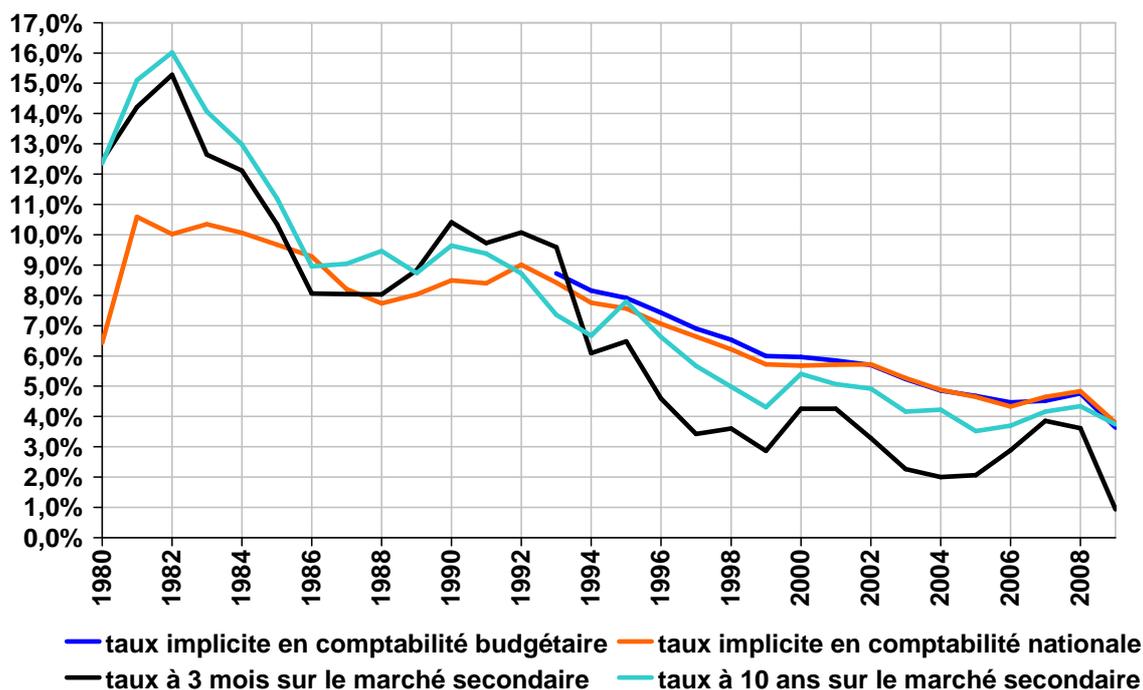
Graphique 35 : Évolution de l'encours et des charges d'intérêts de la dette de l'État au sens de Maastricht (en Md€)



Source : Insee

Ce contexte économique favorable au financement par l'État de ses déficits peut être appréhendé par le concept de taux implicite de la dette, calculé en comptabilité nationale comme le ratio de la charge d'intérêts en année N à l'encours de la dette à la fin de l'année N-1 (cf. Graphique 36). Celui-ci a baissé continuellement de 1992 à 2007, passant de 9,0 % à 4,6 %, le léger surcroît de 2008 (4,8 %) étant dû à la combinaison de la hausse des encours et de la tension sur les taux liée à la crise financière. En 2009, la « fuite vers la qualité » a permis aux émetteurs souverains comme la France de bénéficier de conditions de financement exceptionnelles, mais selon toute vraisemblance non durables. De même, la baisse de l'inflation a joué sur la charge de provisionnement afférente aux titres indexés. De fait, le taux d'intérêt implicite est tombé à un plus bas historique de 3,8 %.

Graphique 36 : Taux implicite de la dette de l'État et taux à 3 mois et à 10 ans des titres d'État français sur le marché secondaire (en %)



Source : Agence France Trésor

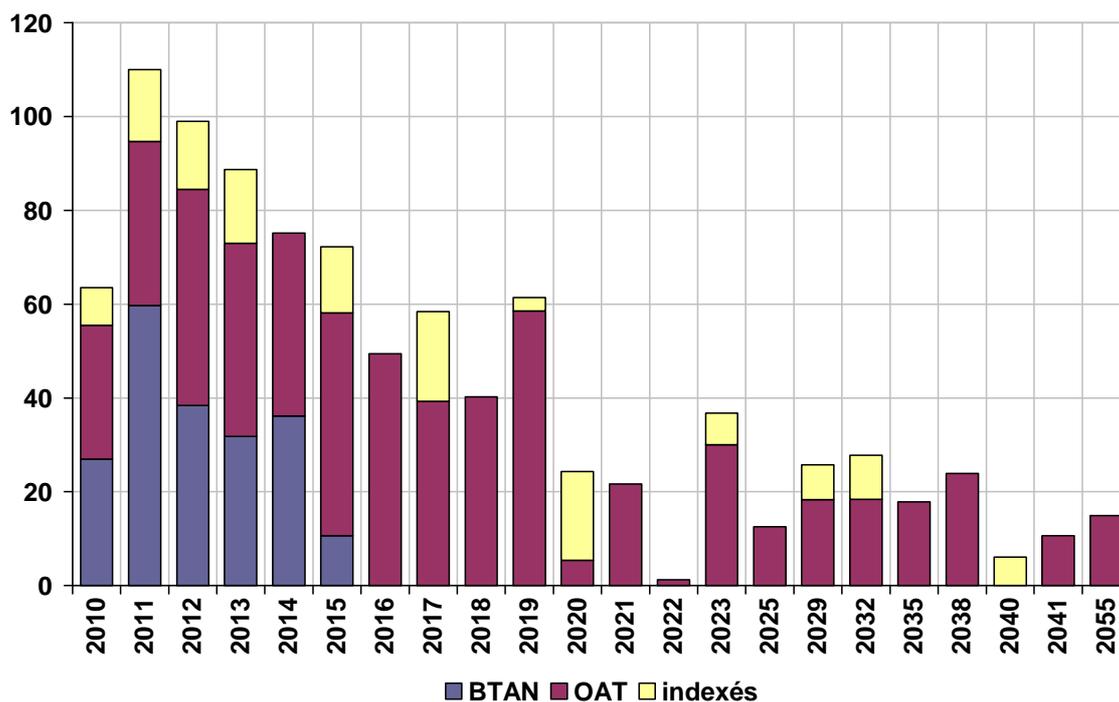
La politique menée depuis le milieu des années quatre-vingt par l'État de modernisation de la gestion de sa dette, qu'est venue parachever en février 2001 la création de l'Agence France Trésor (AFT), s'est traduite par une diversification des instruments de la dette : obligations assimilables du Trésor (OAT) d'une maturité de 7 à 50 ans, principalement à taux fixe mais également à taux variable ou indexé sur l'inflation ; bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) d'une maturité de 2 à 5 ans ; bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF) d'une maturité inférieure à un an, qui sont principalement destinés à la gestion des variations infra-annuelles de la trésorerie de l'État.

La politique de l'AFT, dont la mission est de gérer la dette et la trésorerie de l'État au mieux des intérêts du contribuable et dans les meilleures conditions de sécurité, est d'émettre régulièrement et en respectant un calendrier prédéterminé sur toutes les échéances de la courbe des taux, afin d'obtenir les meilleures conditions de liquidité et de réduire ses risques, notamment de volatilité de la charge de la dette et de refinancement. Ceci lui a permis d'obtenir une durée de vie moyenne de la dette de l'État qui s'est progressivement allongée depuis les années quatre-vingt-dix, qui est comprise entre 6,7 et 7 années depuis 2006 (cf. Graphique 37).

À cet égard, la France est bien positionnée en termes d'échéance moyenne, celle-ci étant bien plus longue (6,8 années) que celle des Etats-Unis (4,3 années) et légèrement supérieure à celle de l'Allemagne (6,6 années), seul le Royaume Uni a une durée de vie plus longue du fait de l'importance de l'industrie des fonds de pension dans ce pays dont la demande en titres longs est naturellement tirée par la réglementation. La part de dette de moyen et long terme en incluant les titres indexés sur l'inflation est de 86% pour la France, à comparer à 59 % pour les États-Unis et 96% pour l'Allemagne⁴⁵.

⁴⁵ Source : OCDE, données 2008.

Graphique 37 : Dette négociable à moyen et long terme de l'État, par année d'échéance (Md€)

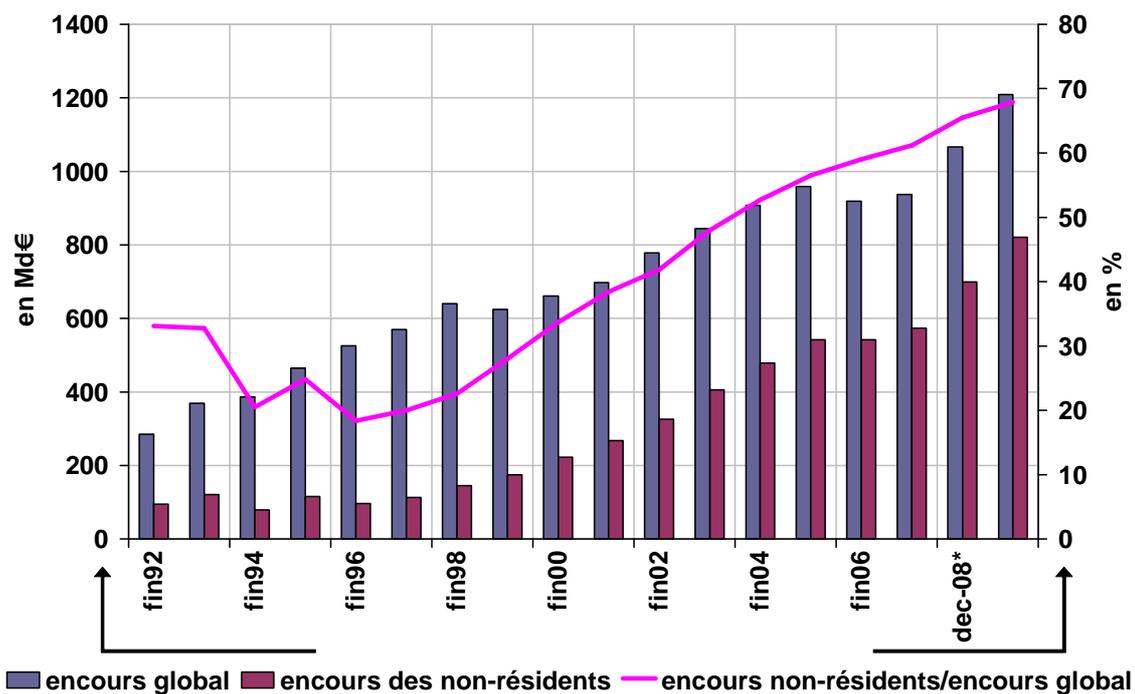


Note : Données en nominal par ligne au 28 février 2010 hors BTF de maturité inférieure à un an (207 Md€)

Source : Agence France Trésor

Cette diversification de la politique d'émission a eu son pendant au niveau des investisseurs, avec une montée en puissance progressive des investisseurs non résidents, dont la part de détention de titres de la dette négociable de l'État est passée de moins de 30 % au milieu des années quatre-vingt-dix à environ les deux tiers en 2009, en touchant en premier lieu la zone euro, et plus récemment (depuis 2006-2007) les investisseurs hors zone euro (cf. Graphique 38). Cette évolution constitue un indéniable succès, en permettant une réduction des risques de concentration sur le seul marché français et en limitant les effets d'éviction sur le secteur privé. Elle traduit toutefois pour partie le déficit des paiements courants de notre pays, et implique une gestion des finances de l'État, et plus largement des administrations publiques, qui soit à même de maintenir la confiance des marchés sur notre capacité à assurer avec le plus grand degré de certitude le service de la dette.

Graphique 38 : Détention par des non-résidents de titres de la dette négociable de l'État⁴⁶



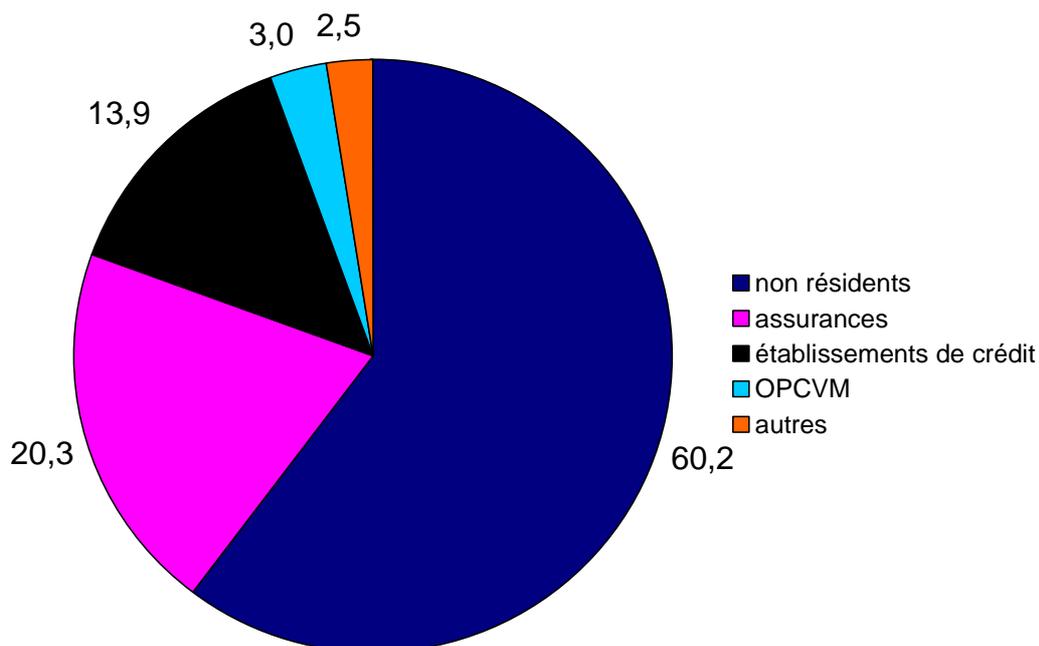
Note : * chiffres révisés au trimestre ** chiffres révisés avec la position titres

Source : Banque de France

Les détenteurs résidents de la dette de l'État (cf. Graphique 39) sont essentiellement les institutions financières (assurances et banques), la détention par les OPCVM ou les agents non financiers restant marginale. Il n'existe pas de statistiques similaires concernant la répartition des investisseurs finaux non résidents.

⁴⁶ Données valorisées suivant indice pour la part en OAT.

Graphique 39 : Détention des OAT par groupe de porteurs à fin 2009 (en %)



Source : Banque de France

2. Implications de la crise financière sur la gestion de la dette de l'État

La crise financière a entraîné une baisse significative des recettes de l'État, qui s'est conjuguée en 2009 à une augmentation des dépenses de soutien à l'économie à travers le plan de relance. L'accroissement du déficit qui en a résulté, pour partie d'ordre conjoncturel, a conduit à une augmentation massive du besoin de financement net, et donc une progression des émissions de titres de dette par l'AFT.

Tableau 8 : Besoin de financement net de l'État et émissions de titres de dette

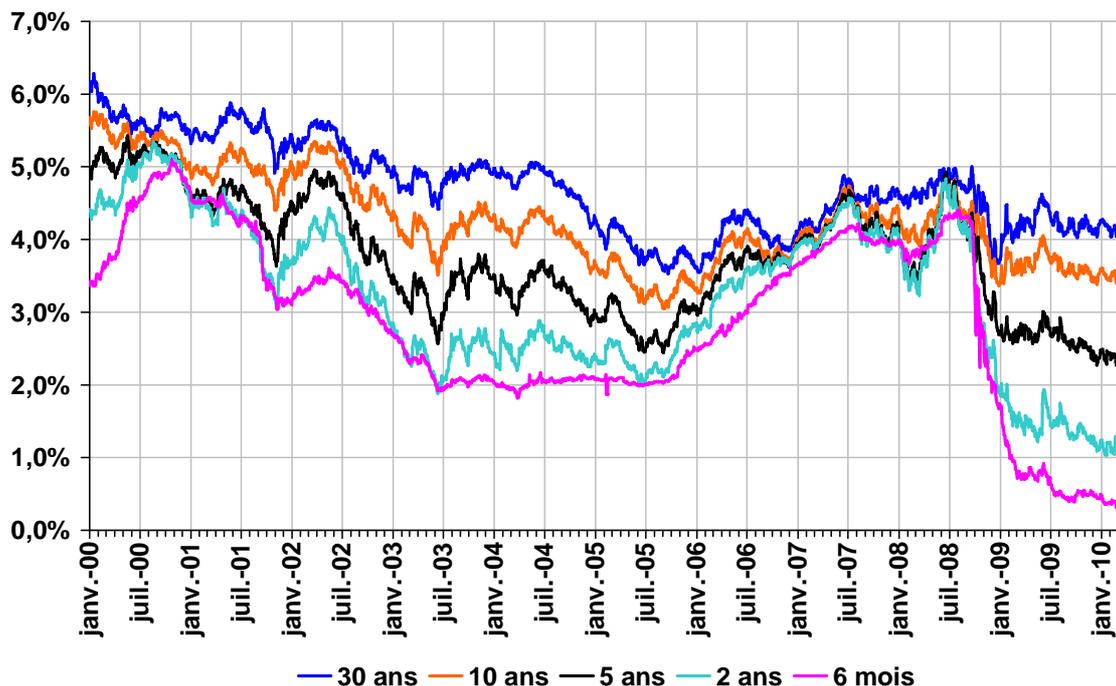
(en Md€)	2007	2008	2009
Besoin de financement net	104,8	164,0	246,0
Variation nette de l'encours de BTF	12,2	59,8	75,8
Émissions de BTAN et d'OAT (nettes des rachats)	97,5	128,5	164,9

Source : Agence France Trésor

Cette politique d'émission a été menée dans un contexte perturbé sur le plan des taux d'intérêt (cf. Graphique 40) : à la période de remontée des taux directeurs de la Banque centrale européenne intervenue entre 2006 et 2007 a succédé une phase de maintien à un niveau élevé (4 %) puis, à partir de l'automne 2008, une forte baisse jusqu'au seuil de 1 % atteint en mai 2009 et inchangé depuis lors. Les taux à court terme des titres d'État ont logiquement suivi cette évolution, alors même que les taux des titres à moyen et long terme, qui avaient atteint un point haut à l'été 2008 à environ 5 % pour l'OAT à 30 ans, refluaient de pratiquement de 1 % sur l'année 2009, contribuant à l'amélioration des conditions de financement de l'État intervenue l'an dernier.

Rapport

Graphique 40 : Historique des taux de titres d'État français sur le marché secondaire par maturité (en %)

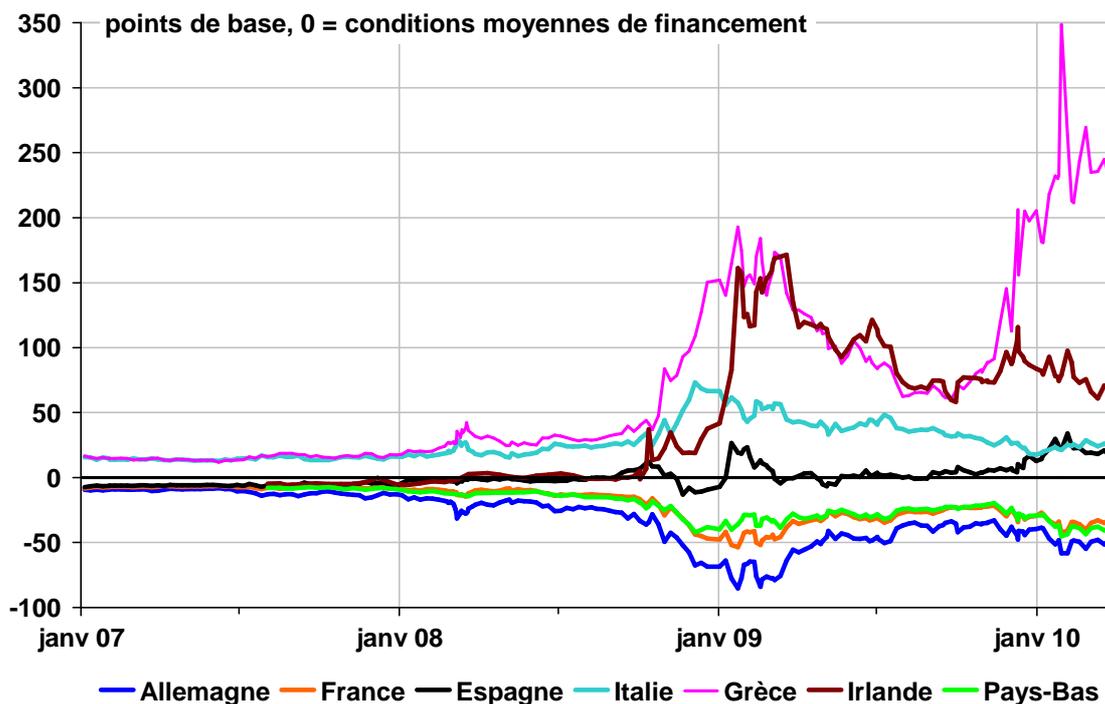


Source : Bloomberg

Les deux dernières années ont également été marquées par une dispersion sans précédent des *spreads* sur les titres de dette des États de la zone euro, qui ont inégalement profité de la fuite vers la qualité au profit des émetteurs souverains (cf. Graphique 41), et dont certains ont pâti des inquiétudes des investisseurs sur la soutenabilité financière de leurs politiques publiques, comme le cas grec l'a montré. Au contraire des pays du sud de l'Europe, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France ont pu pleinement bénéficier de cette baisse des taux, et affichent des conditions de refinancement sensiblement meilleures que la moyenne de la zone euro.

Rapport

Graphique 41 : Historique des *spreads* moyens de la zone euro



Source : EMTS, Agence France Trésor

Cette évolution favorable à notre pays sur le plan des taux d'intérêt n'a cependant pas empêché un accroissement du *spread* moyen de financement par rapport à l'Allemagne qui, inférieur en moyenne à 5 points de base (bp) depuis la création de l'euro, s'est élargi à plus de 30 bp en février dernier, avant d'être ramené à environ 15 bp aujourd'hui.

Graphique 42 : Historique du *spread* moyen France-Allemagne (en points de base)



Source : EMTS, Agence France Trésor

3. Hypothèses d'évolution du taux d'intérêt implicite sur la dette de l'État

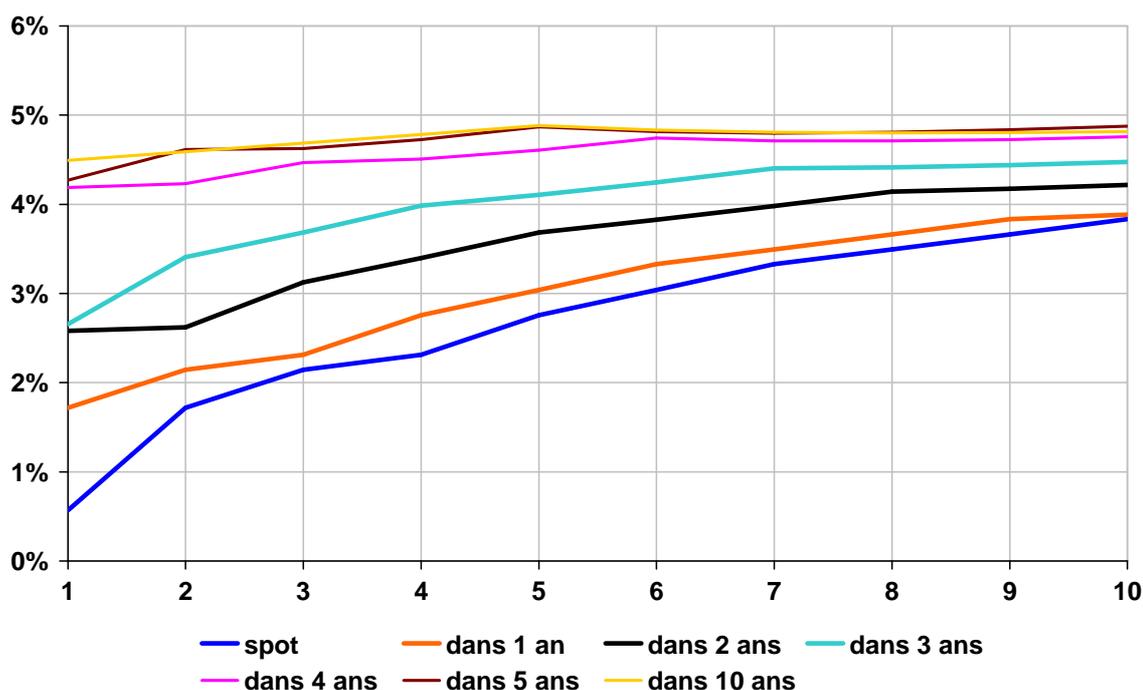
La situation exceptionnelle de taux d'intérêt faibles que connaît l'État français pour ses émissions depuis dix-huit mois n'est vraisemblablement pas amenée à durer. Il peut être intéressant, dans ces conditions, d'évaluer les risques d'une remontée des taux à court ou moyen terme et ses implications pour la détermination du taux d'intérêt implicite de la dette de l'État.

a. Les perspectives de taux sur le marché secondaire tirées d'éléments de marché doivent être interprétées avec précaution

Il est aujourd'hui extrêmement difficile de faire des prévisions de taux d'intérêt. Cependant, il est possible de dériver des taux d'intérêt observés aujourd'hui une estimation de la prévision moyenne des marchés : selon la théorie dite « des anticipations », les taux longs à un instant donné contiennent l'espérance mathématique du taux court anticipé par le marché. Si l'on suit cette approche, les taux *forward* déduits de la courbe des taux d'emprunts d'État sur le marché secondaire donnent une idée de l'anticipation implicite des taux faite par le marché à une échéance et pour une maturité donnée. Il faut toutefois noter que ce calcul comporte un biais à la hausse du fait de la présence d'une prime de risque positive dans la structure par terme des taux, qu'il est délicat d'estimer.

Il est ainsi possible de visualiser les courbes de taux *forward* pour différentes maturités et échéances de prévision, qui sont déduits de la courbe de taux des titres d'État français au 25 mars 2010 (cf. Graphique 43). Avec la prudence nécessaire consistant à interpréter ces données comme des anticipations de marché plus que des prévisions de taux à terme, on peut donc s'attendre à une remontée globale des taux accompagnée d'une « dépentification » de la courbe, qui se traduirait à un retour progressif aux conditions de taux prévalant avant la crise. Ceci pourrait être interprété comme une anticipation de reprise économique de la part du marché.

Graphique 43 : Taux d'intérêt *forward* sur la dette négociable de l'État (en %)



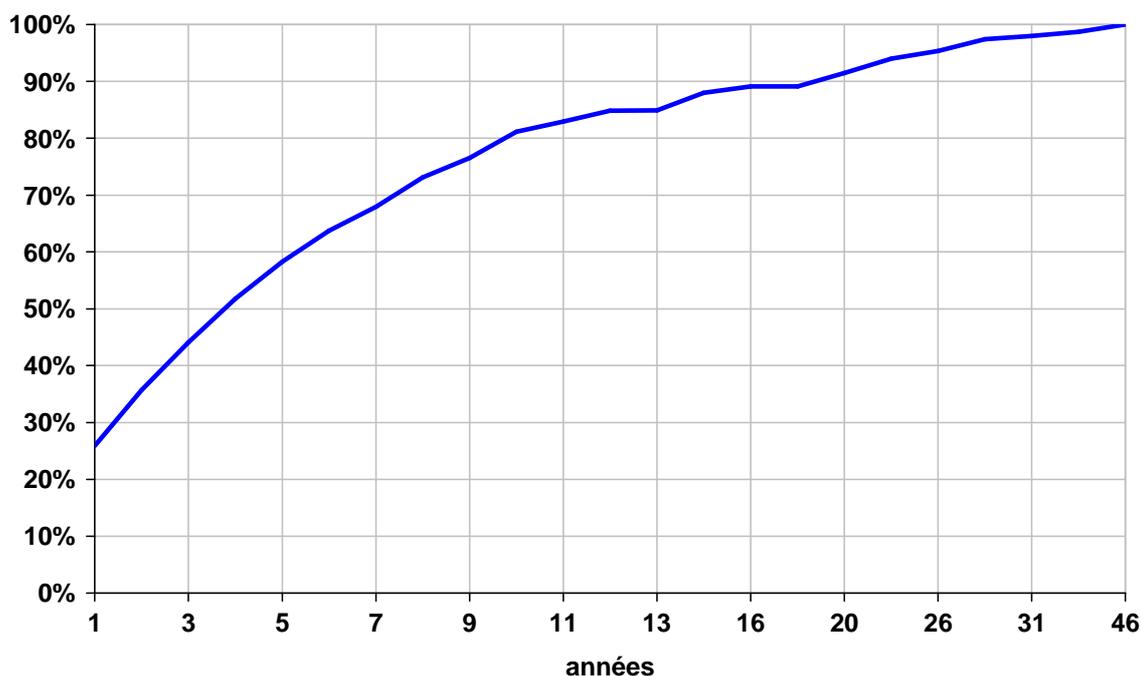
Note : L'axe des abscisses indique la maturité d'un prêt conclu à une échéance donnée fonction de la courbe considérée. L'axe des ordonnées donne le taux forward correspondant.

Source : Agence France Trésor

b. Les évolutions du taux d'intérêt implicite doivent prendre en compte un effet d'inertie lié au renouvellement progressif du stock de dette

L'évolution des taux d'intérêt sur le marché secondaire ne se traduit sur le taux implicite de la dette de l'État qu'avec un certain retard. Du fait de la durée de vie moyenne relativement longue du stock de dette de la France (6,8 années à fin février 2010), l'effet d'une modification de la courbe des taux sur le taux d'intérêt implicite de la dette de l'État est d'autant plus décalé dans le temps que la partie de la courbe considérée concerne des instruments de maturité longue, ceux-ci étant renouvelés à un rythme moins soutenu. L'AFT ayant une politique d'adaptation à la demande des investisseurs, tous les segments de la courbe sont en général couverts chaque année⁴⁷. Un indicateur plus pertinent que la durée de vie moyenne ou la durée moyenne pour donner une idée de la vitesse à laquelle le stock se renouvelle serait alors la durée au bout de laquelle une proportion donnée du stock de dette est échu. À titre d'exemple, au 31 décembre 2009, la date à partir de laquelle 50 % du stock actuel⁴⁸ aura été renouvelé se situe fin 2013, soit dans plus de trois ans, et la date à laquelle plus de 90% du stock de dette aura été renouvelé se situe en 2029 (cf. Graphique 44).

Graphique 44 : Part cumulée de l'encours de la dette de l'État venant à échéance à un terme défini (situation à fin 2009)



Note : l'échelle du graphique ne permet pas de faire ressortir le caractère discret et non continu des amortissements

Source : Agence France Trésor

⁴⁷ L'intérêt du point de vue de l'État émetteur lorsqu'il émet des titres de maturité longue est alors, hormis la possibilité de bénéficier d'une demande spécifique sur ces maturités, de fixer pour une longue durée un taux d'intérêt, de préférence bas, sur une partie de son stock de dette, et de réduire le risque de refinancement.

⁴⁸ Les titres de court terme (BTF) et les titres indexés sur l'inflation sont inclus dans le calcul. Les stocks de titres indexés sur l'inflation sont calculés en tenant compte de l'évolution de l'indice des prix entre l'émission et la date du 31/12/2009.

Rapport

Il y a donc un effet d'inertie dans l'impact d'un déplacement parallèle de la courbe des taux sur le taux implicite de la dette de l'État. Si aujourd'hui un choc positif affecte toute la courbe des taux de façon uniforme, et que les taux restent constants par la suite, le taux implicite de la dette de l'État ne sera affecté qu'à 50 % par ce choc fin 2014, et à 90 % uniquement en 2030, si l'on considère que les premiers coupons seront payés l'année suivant le refinancement.

Ainsi, et à titre illustratif, un choc moyen de 50 points de base sur la courbe des taux intervenant d'ici 2011, cohérent avec les anticipations de marché, se traduirait toutes choses égales par ailleurs par une augmentation de la charge d'intérêts sur la dette négociable de l'État d'environ 2 Md€ en 2011, 3 Md€ en 2012 et 4 Md€ en 2013.

La possible hausse des taux d'intérêt dans un contexte de poursuite de la croissance de la dette publique constitue un des risques majeurs pour l'élaboration du budget de l'État dans les prochaines années.