

FICHES CONCOURS

FINANCES PUBLIQUES

Situation et perspective des finances publiques

Août 2020

www.pergama.fr



Job raillé par sa femme, Georges de la Tour

La présente fiche repose sur le rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire présenté par le gouvernement avec le projet de loi de finances rectificative devenu la loi du 30 juillet 2020, sur les projections macroéconomiques établies par la Banque de France en juin 2020, sur le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2020 et sur les projections établies spécifiquement sur les régimes de protection sociale (rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale et projections financières de l'UNEDIC, juin 2020). Il tient compte également de la loi organique et de la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie du 7 août 2020.

Après son élection, au printemps 2017, le Président de la République Emmanuel Macron avait fait de l'assainissement des finances publiques un axe essentiel de sa politique, par conviction sans doute mais aussi pour améliorer la crédibilité de la France au niveau européen. Au lendemain d'un audit de la Cour des comptes annonçant, juste après l'élection présidentielle, un dérapage des comptes publics (un déficit public prévisible en 2017 de 3,2 points de PIB au lieu des 2,8 annoncés) et dénonçant l'insincérité de la loi de finances 2017 et du programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2017, le Premier ministre avait annoncé, dans son discours de politique générale, des mesures de redressement, notamment pour garantir, dès 2017, un déficit inférieur à 3 points de PIB, ce à quoi il est effectivement parvenu. Sur le moyen terme, il prévoyait une baisse très importante des dépenses publiques, correspondant à 3 points de PIB sur 5 ans, à répartir entre l'Etat, les collectivités territoriales et la protection sociale, ainsi qu'un net rétablissement des finances publiques en 5 ans.

Ces choix volontaristes se sont retrouvés dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018 : le solde public effectif y passait de - 2,9 points de PIB en 2017 à - 0,3 en 2022 et la dépense publique (hors crédit d'impôt) de 54,7 points de PIB à 51,1 points.

Ces perspectives très ambitieuses ont été perturbées depuis lors : pour mettre fin à une violente crise sociale déclenchée par des mesures fiscales considérées comme injustes (alourdissement des taxes sur les catégories modestes après des allègements d'impôts sur les plus aisés), le gouvernement a assoupli en 2019 sa politique de baisse des dépenses publiques, ne compensant que partiellement les nouvelles dépenses consenties pour apaiser la crise par des économies ou de nouvelles recettes. En outre, la croissance a été de plus en plus faible que prévu cette année-là. De ce fait, le rapport économique, social et financier établi à l'automne 2019 pour 2020 s'écarte notablement de la loi de programmation: l'amélioration prévue des divers agrégats de finances publiques était très ralentie.

La survenue en 2020 de la crise sanitaire et les mesures prises pour contenir l'épidémie de coronavirus ont à nouveau bouleversé ces prévisions, cette fois-ci de manière fondamentale. Les nouvelles projections imposeront sans doute une projection de long terme des déficits publics et de la dette et l'élaboration d'une nouvelle politique pour les maîtriser : à l'été 2020, sauf en ce qui concerne l'apurement des finances sociales, les pouvoirs publics n'en sont pas là, qui s'efforcent avant tout de contenir les effets d'une crise économique et sociale prévue comme sévère.

Les finances publiques en 2018 et 2019 : une amélioration très progressive mais une indéniable fragilité

Solde public et dette publique, un niveau préoccupant

- En 2019, le solde public atteint 73 Mds (soit 3 % du PIB), en augmentation par rapport à 2018 (53,5 Mds, 2,3 % du PIB) mais pour des raisons conjoncturelles. En est responsable le cumul en 2019 de l'effet du CICE (Crédit d'impôt pour la croissance et l'emploi) dont bénéficient les entreprises depuis 2013 et des réductions de cotisations sociales appelées à le remplacer en 2020 : sans ce cumul d'un an, décidé pour tenir compte du caractère différé du versement du crédit d'impôts, le déficit aurait légèrement baissé, à 2,1 %. La dette publique quant à elle atteint 2380 Mds, somme représentant, comme en 2018, 98,1 % du PIB.

- Le solde public et la dette publique présentent la particularité de **relever massivement de l'État**.

En 2018, seules les administrations centrales (l'État pour l'essentiel) ont été en déficit et en 2019, le montant de leur solde (- 85,8 Mds) ne se compare pas à celui des administrations locales ou APUL (- 0,9 mds), bien plus léger. Quant au solde des ASSO (administrations de sécurité sociale), il est nettement positif en 2019 (14 Mds) : il est vrai que cet excédent est en partie un trompe l'œil. Il est lié en effet à celui que dégage la CADES grâce au financement qui lui est affecté et qui lui permet de diminuer la dette sociale. Les régimes de Sécurité sociale proprement dits sont, quant à eux, en déficit modéré ou à l'équilibre.

De même, en 2018 comme en 2019, la dette publique est à plus de 80 % celle de l'État.

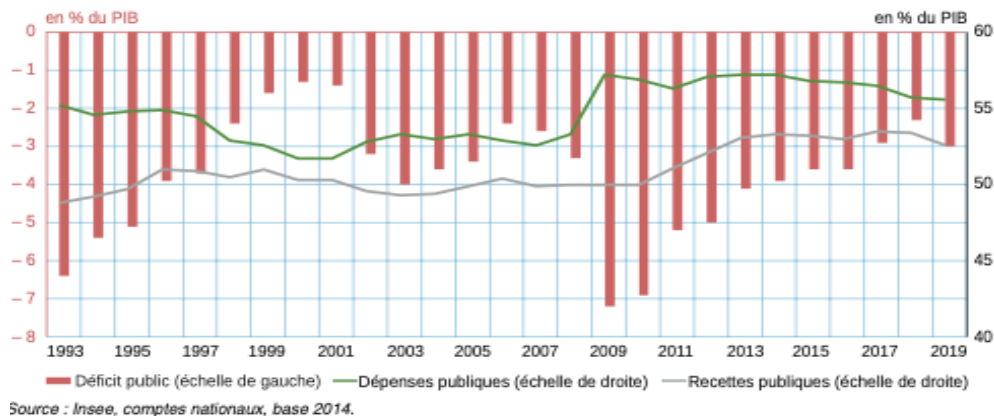
- Depuis 20 ans, l'évolution du solde public a suivi **la conjoncture** : le déficit s'est creusé dans les périodes de ralentissement économique, à la fois du fait du ralentissement des

reentrées fiscales¹ et de l'augmentation des dépenses destinées à soutenir l'activité ou à pallier les conséquences du chômage. Le déficit public a ainsi dépassé ou avoisiné 7 points de PIB en 2009 et 2010.

Compte tenu d'une sortie de crise lente (la croissance est restée poussive de 2012 à 2016 et ce n'est qu'en 2015 que le niveau d'emploi a rattrapé celui d'avant crise de 2007), les efforts faits pour assainir les finances publiques (essentiellement par augmentation des impôts sur les ménages, la diminution des dépenses publiques étant pour une part due à la réduction des taux d'intérêt de la dette) n'ont permis qu'une baisse très progressive du solde public. Quant à la dette, elle s'est stabilisée en 2018 grâce à la baisse du déficit (la dette se stabilise quand l'augmentation du déficit est égal au taux de croissance du PIB).

Le déficit n'en reste pas moins préoccupant : celui de l'État représente, selon les années, aux alentours d'un quart des dépenses nettes du budget général, ce qui est colossal². La dette publique ne se stabilise en 2019 que parce que le solde des autres administrations publiques est positif, dans un contexte de croissance encore favorable.

Évolution des dépenses, des recettes publiques et du solde public en points de PIB, 1993-2019



- La dette a quant à elle **fortement progressé** depuis les années 70 : elle représentait 21 points de PIB en 1979 et 66 en 1997. Ce chiffre a légèrement baissé à quelques rares moments d'embellie économique (1999-2001 et 2006-2007) mais la situation s'est au contraire fortement dégradée dans les périodes de crise : la dette a suivi le déficit et a augmenté de 15 points de 1993 à 1997 et de 29 points de 2008 à 2016.

Un solde structurel qui ne se réduit plus

La situation des finances publiques s'apprécie également au regard d'un indicateur particulier, le déficit structurel. Celui-ci est défini comme celui qui perdurerait même en situation de croissance « équilibrée », appelée « PIB potentiel », où il n'y aurait de tension ni sur les prix ni

¹ En 2009, le PIB a diminué de 2,9 points et les recettes de l'État de 11,7 %. La croissance des prélèvements obligatoires comparée à celle du PIB (appelée « élasticité ») est variable en fonction de leur assiette (salaires, revenus du capital...). Sur le long terme, on constate une élasticité globale légèrement supérieure à 1, sachant que sur le court terme, elle peut varier plus fortement, avec une tendance à s'affaïsser davantage en période de crise et à augmenter plus nettement que le PIB en période de reprise.

² En 2019, le déficit de l'État atteint 83,5 Mds en droits constatés et 92,7 Mds en comptabilité budgétaire – soit 28 % des dépenses nettes du budget général, Source : Cour des comptes, « Le budget de l'État en 2019 (résultats et gestion) », avril 2020.

sur les facteurs de production, assimilable à l'offre productive du pays. Depuis le traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en Europe (TSCG) de 2012, les États membres doivent ainsi identifier dans le déficit public la part conjoncturelle et structurelle et suivre leur évolution. Or, en France, le solde structurel représente une part importante du déficit (2,4 sur 2,9 points en 2017, 2,2 sur 2,3 points en 2018, 2,2 également en 2019). L'indicateur, qui a du sens mais dont, il est vrai, la mesure est difficile et souvent contestée, évolue peu.

La France mal placée dans la zone euro

- En 2019, la France est au premier rang de l'Union européenne pour le **ratio dépenses publiques/PIB**, à 55,6 % contre une moyenne européenne de 46,7 %, plusieurs points au-dessus des pays les plus proches – Belgique et pays nordiques – et loin de l'Allemagne (45,4 %). C'est la difficulté de faire baisser les dépenses publiques, dont le niveau n'est pas compatible avec la richesse produite malgré un taux d'imposition fort, qui explique la résistance à la baisse du déficit.

Avec un taux de 44,8 % en 2018³, la France est en effet également en tête pour les prélèvements obligatoires (PO), la moyenne de l'Union atteignant 40 %, ce qui affaiblit ses marges de manœuvre pour réduire le déficit.

- La France est, parmi les pays européens, un de ceux qui ont le **déficit public le plus important** (3 points de PIB contre 0,6 en moyenne pour les pays de la zone euro), avec une dette publique stable tandis que celle de la zone euro a diminué de presque 9 points de PIB en 5 ans.

- De même, pour ce qui est du **déficit structurel** (2,2 points de PIB), la France est mal placée en Europe (la moyenne de la zone euro est de -1,1 en 2019). Surtout, l'importance du solde structurel fragilise le pays quand survient une crise qui accroît fortement le déficit conjoncturel, ce qui s'est effectivement passé en 2020.

D'une manière générale, la Cour des comptes souligne dans son rapport sur les finances publiques de juin 2020, que, malgré le léger redressement constaté depuis quelques années, la France n'a pas abordé la crise de 2020 avec des finances publiques restaurées et solides.

Les projections de 2020 et des années ultérieures : des chiffres qui plongent à un niveau jamais atteint

- Plusieurs projections coexistent pour 2020.

Le rapport sur la situation économique et financière qui accompagne la 3^e loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 évoque un recul du PIB de 11 points en 2020. La Banque de France avance quant à elle en juin 2020 le chiffre de - 10,3 %. Dans ses prévisions financières l'UNEDIC, organisme gestionnaire de l'assurance chômage, prévoit une baisse de -11,2 %.

³ 48,4 % selon le mode de calcul d'Eurostat qui intègre les crédits d'impôt dans les PO.

Sauf incident, en particulier recrudescence de l'épidémie entraînant une nouvelle décroissance de l'activité, la Cour des comptes, dans son rapport de juin 2020, juge plausibles les prévisions de l'Etat.

Sur leur base et en tenant compte des dépenses prévues dans la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 (du moins des dépenses qui ont un impact sur le déficit public), la Cour des comptes valide les chiffres du ministère des Finances d'un déficit public de 11,4 points tandis que la dette passerait à 120 points de PIB. En valeur absolue, le déficit atteindrait alors 250 Mds et sa dégradation par rapport aux prévisions initiales serait proche de 200 Mds : cette dégradation résulterait pour les 2/3 de l'impact de la baisse du PIB sur les recettes publiques (diminution de 133 Mds) et, pour un tiers, de l'augmentation des dépenses publiques, à hauteur de 64 Mds.

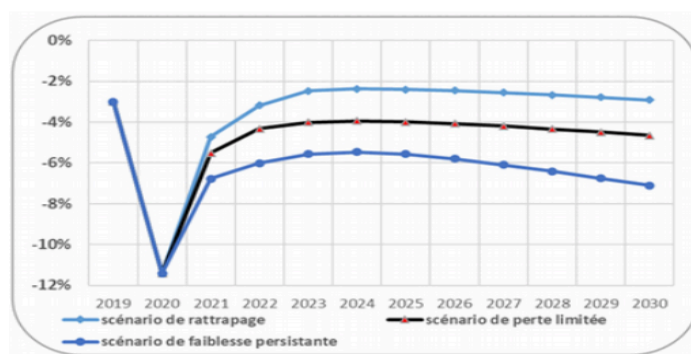
Pour autant, le Haut Conseil des finances publiques, la Banque de France et l'UNEDIC soulignent tous **les grandes incertitudes des projections**. Celles-ci n'intègrent pas de simulation sur l'effet sur la croissance des mesures de soutien aux entreprises contenues dans la dernière loi de finances (il est vrai que l'effet jouera surtout à moyen terme), ni, a fortiori, sur l'impact du plan de relance à venir qui doit être présenté fin août. Surtout, les prévisionnistes reconnaissent que des scénarios plus favorables ou, à l'inverse, plus sombres, ne sont nullement exclus. Paradoxalement, le soutien apporté aux entreprises depuis le début de la pandémie empêche de mesurer leur situation précise. Le redressement dépend de plus de trop de variables (reprise de la consommation, situation sanitaire, environnement international...) pour que son rythme puisse être défini à l'avance.

- Les prévisions pour 2021 et les années suivantes sont encore plus incertaines.

La Cour juge trop optimistes les prévisions du ministère des finances qui tablent en 2021, du fait des plans de soutien et de relance adoptés, sur un fort rattrapage de la croissance, avec retour en 2023 à la trajectoire tendancielle d'avant-crise. La Cour juge à l'inverse que le PIB potentiel risque d'être affecté par la crise et que le rattrapage ne sera que progressif. Elle met systématiquement l'hypothèse de retour rapide à la trajectoire d'avant crise en regard d'autres, moins favorables, dites de « **perte limitée** » ou de « **faiblesse persistante** ». Dans ces deux derniers cas, selon elle, le déficit public resterait durablement plus élevé qu'en 2019 (soit entre 4 et 5 %, soit proche de 6 %) et la dette atteindrait au final, en 2030, un niveau de 120 ou 140 % du PIB. Seul le scénario le plus favorable conduirait dès 2022 à un niveau de déficit public proche de celui de 2019 et à une dette qui se rapprocherait progressivement, dans la décennie, du niveau d'avant crise, sans toutefois l'atteindre.

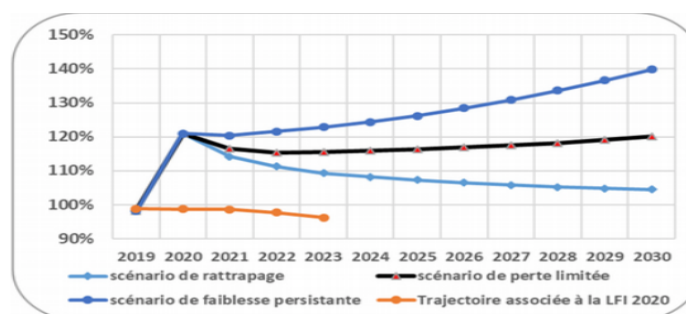
En tout état de cause, il serait imprudent selon la Cour de tabler sur un retour rapide à la croissance d'avant et, par ailleurs, ce seul retour ne suffira pas pour maîtriser la trajectoire de la dette après le choc subi en 2020.

Evolution du déficit public dans les trois scénarios (en points de PIB)



Source : Cour des comptes

Evolution de la dette publique dans les trois scénarios (en points de PIB)



Source : Cour des comptes

Les mesures de gestion de la dette sociale : étaler la charge

La loi organique et la loi ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie organise le **transfert à la CADES** (Caisse d'amortissement de la dette sociale) d'un montant total de **136 Mds**, dont 92 au titre des déficits futurs des régimes sociaux jusqu'en 2023 qui couvriront également les dépenses en faveur des investissements des établissements publics de santé décidées lors du Ségur de la santé. 13 Mds couvriront la reprise partielle de leur dette. S'y ajoutent 31 Mds de reprise de déficits passés du régime général, du FSV, du régime des exploitants agricoles et de la CNRACL, sans rapport avec la crise mais qui permettent d'apurer le passé.

La CADES, qui devait disparaître en 2024 ou 2025, est maintenue jusqu'en 2033, date prévisionnelle de l'amortissement de la nouvelle dette de 136 Mds qui lui est transférée. Le financement qui lui était affecté est également prolongé, amputé toutefois de 0,15 point de CSG affectés à la CNSA pour financer la dépendance et diminué d'une part du financement du FFR à la CADES, qui passe à partir de 2025 à 1,45 Mds.

L'on mesure ici la différence des modes de gestion de la dette sociale et de la dette d'Etat. Dans le secteur social, un organisme spécifique a été créé pour apurer la dette avec des recettes affectées. La dette de l'Etat à l'inverse n'est pas apurée et augmente chaque année en valeur absolue dès lors qu'un déficit est constaté. La première solution semble plus

vertueuse parce qu'elle contribue à alléger la dette publique. Pour apurer la dette liée à la COVID, la technique est, en tout cas, appropriée : elle cantonne la dette sociale liée à un événement exceptionnel et étale sa prise en charge avec la volonté de la rembourser. Cependant, sur le principe, le recours à la CADES représente une solution de facilité puisque depuis 1996 de nouveaux montants de dette ont été régulièrement transférés à cet organisme sans que les engagements de retour à l'équilibre des finances sociales aient jamais été tenus : au demeurant, dans les 136 Mds qui vont être à nouveau transférés à la CADES, 31 Mds concernent des déficits sociaux passés qui n'ont aucun rapport avec la COVID et 13 Mds la prise en charge par l'Etat d'une part de la dette passée des établissements de santé causée par le déséquilibre entre les recettes et les dépenses hospitalières des années écoulées.

Pour l'avenir, réformer les normes européennes et élaborer une stratégie de redressement.

- Dans son rapport de juin 2020 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes insiste pour que l'aide des pouvoirs publics à l'économie, dont elle ne conteste pas la nécessité, s'accompagne d'une grande **attention portée à la soutenabilité de la dette**. Elle souligne en effet que, même dans l'hypothèse la plus favorable d'une reprise rapide de la croissance, la dette restera à l'horizon 2030 supérieure à son niveau actuel.

- En mars 2020, l'Union a certes suspendu l'application des mesures du Pacte européen de stabilité et de croissance compte tenu de la crise du coronavirus. La Cour plaide cependant pour le maintien de règles de nature budgétaire au niveau européen, qui lui semblent indispensables compte tenu des risques que fait courir l'indiscipline budgétaire des Etats à la stabilité monétaire. Elle note que, si les Etats peuvent certes recevoir une aide de la banque centrale en cas de crise de la dette, la BCE ne peut aller au bout de sa logique si les attaques sont déterminées et sévères, sauf à renoncer à maîtriser l'inflation et à altérer de ce fait la confiance dans la monnaie. Pour autant, la Cour reconnaît que les règles actuelles du Pacte de stabilité sont trop complexes et que le bilan de leur application est mitigé, notamment parce que leur application stricte en période de difficultés économiques en aggrave les effets, en particulier la règle qui plafonne le déficit public. Elle plaide donc pour une modification des règles : dès avant la crise, l'on évoquait **un autre système de normes**, définition d'un objectif de long terme d'évolution de la dette, d'un objectif de moyen terme d'évolution du solde structurel et d'un plafond de dépenses des administrations publiques.

Par ailleurs, la Cour plaide pour que l'application de ces nouvelles règles s'accompagne d'une politique de soutien économique aux dépenses de certains pays sans accroissement de leur dette, comme le plan de relance de l'Union le prévoit aujourd'hui.

- Pour ce qui est de la France, cette approche impose, selon la Cour, l'élaboration d'une **stratégie de redressement des finances publiques**, en refusant de tabler sur la seule reprise de la croissance ou sur le maintien de taux bas qui rendent la dette indolore. Cette situation de taux bas peut en effet ne pas durer et un endettement élevé exposerait alors le pays à un emballement de la dette insupportable.

La Cour recommande une sélectivité plus grande des aides publiques en fonction d'un critère clair (elles doivent être favorables à la croissance) et l'élaboration d'un plan pluriannuel d'assainissement des finances publiques, dès 2021, qui soit raisonnable, progressif mais

effectivement suivi. La Cour plaide pour une réduction raisonnée des dépenses publiques appuyée sur une analyse de la qualité de la dépense avec une hiérarchisation des priorités. Elle plaide pour faire porter l'effort sur les dépenses de fonctionnement et pour développer au contraire l'investissement public (en repli sur le long terme), à condition d'en mesurer la rentabilité socio-économique.

Le rapport de la Cour ne se contente donc pas de reprendre la doxa traditionnelle de la Cour du retour à l'équilibre financier aussi rapidement que possible : il tient ici davantage compte du contexte, admet que la dépense publique n'est pas, par nature, mauvaise, et plaide pour une démarche progressive et sélective.

Il n'est pourtant pas certain que la Cour soit davantage suivie qu'auparavant. En tout état de cause, il est aujourd'hui prématuré de se prononcer : à l'été 2020, le gouvernement gère la crise et c'est quand il aura les idées claires sur son ampleur comme sur ses conséquences sur les finances publiques qu'il pourra, le cas échéant, se préoccuper d'une stratégie de long terme en ce domaine.