

NOTE D'ANALYSE

n° 4

Ce que l'avenir nous réserve

Fabien Lener*

* *Expert associé à la Fondation Jean-Jaurès*

De la crise grecque aux premières annonces relatives au budget 2011 en passant par la réforme annoncée des retraites, l'état actuel des finances publiques et leur évolution font l'objet d'un débat que la gauche ne peut ignorer tant les marges budgétaires risquent d'être réduites en 2012 pour mettre en œuvre une politique ambitieuse. En ce domaine, l'échec patent du gouvernement pour ce qui concerne les comptes publics peut se transformer en arme fatale pour la gauche quand elle arrivera au pouvoir et qu'elle aura à se confronter à une absence totale de marges budgétaires et aux risques de marché qui l'accompagne.

De quoi s'agit-il ? La situation des finances publiques a fait l'objet de nombreuses analyses ces derniers mois, dont il est possible de tirer quelques traits fondamentaux.

La dégradation des finances publiques a été patente ces dernières années et s'est traduite par une accélération de l'endettement public, égal à 78,1 % du PIB à la fin 2009, en augmentation de vingt points depuis dix ans, dont quinze points depuis l'arrivée de Nicolas Sarkozy à l'Élysée.

Cette dérive de l'endettement a trois causes et il convient d'en apprécier chacune pour bien comprendre les enjeux budgétaires auxquels le pays, et par voie de conséquence un futur gouvernement de gauche, est confronté : l'évolution « structurelle » (c'est-à-dire hors manque à gagner provoqué par la baisse d'activité due à la crise), l'évolution « structurelle » (*idem*) des dépenses et l'impact de la crise qui se traduit par un manque à gagner de recettes fiscales et sociales et un surcroît de dépenses (plan de relance et indemnisation du chômage pour l'essentiel) qui augmentent mécaniquement le déficit et partant, la dette.

Examinons successivement chacune de ces causes.





Ce que l'avenir nous réserve

Les gouvernements successifs ont cru bon d'opérer un « retranchement » fiscal (diminution des taux de l'impôt sur le revenu, bouclier fiscal, accroissement des maintenant fameuses « niches » fiscales et sociales, diminution des taux de l'impôt sur les sociétés, exonération des charges sociales patronales sur les bas salaires, etc.) qui a durablement affecté les recettes des administrations publiques (Etat, Sécurité sociale et collectivités locales). Ainsi deux rapports récents¹ montrent que si la législation en matière de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) était restée ce qu'elle était en 1999 (au moment de la création de l'euro), le taux de prélèvements obligatoires en 2009 aurait été supérieur de 3,8 points de PIB à ce qu'il a été effectivement (45,3 % contre 41,5 % effectivement réalisé), soit un manque à gagner « structurel » de 54 milliards d'euros. Si l'on tient compte des effets cumulés de ces baisses de prélèvement obligatoires, le niveau de dette publique s'en serait trouvé abaissé de vingt points de PIB, permettant une économie annuelle d'intérêts de l'ordre de dix milliards d'euros. En d'autres termes, le déficit public enregistré en 2009, qui se montait à 7,5 % du PIB, aurait été de 4,2 %.

La deuxième cause « structurelle » participant à la dégradation de la situation budgétaire est bien entendu la croissance tendancielle des dépenses publiques, supérieure sur longue période aux évolutions du revenu national. Ainsi sur la période 1978-2008, les dépenses publiques ont cru en moyenne annuelle de 2,6 % quand le revenu national croissait de 2 %. On notera que ce sont les dépenses sociales (qui représentent depuis le début des années 2000 le premier poste de dépenses publiques) qui contribuent le plus aux dépenses publiques, suivies par celles des collectivités locales alors que l'Etat a opéré un sensible effort de ralentissement de ses dépenses propres², d'un rythme annuel moyen de 2,9 % (en volume) durant la décennie 1980, à 2 % dans la décennie suivante et 0,9 % dans la décennie qui vient de s'écouler.

Troisième élément constitutif du déficit et de l'endettement actuel : les effets de la crise qui coûte en termes de recettes manquantes et de dépenses (plan de relance et dépenses d'indemnisation des chômeurs) supplémentaires. La perte de recettes

1. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, « Rapport sur la situation des finances publiques », avril 2010 (disponible sur le site www.insee.fr) et Gilles Carrez, « Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques », 30 juin 2010 (disponible sur le site www.assemblee-nationale.fr).

2. Une partie importante des dépenses de l'Etat est opérée au profit d'autres secteurs des administrations publiques (exonérations de charges sociales que l'Etat compense auprès de la Sécurité sociale, dotations budgétaires au profit des collectivités locales). Il importe donc de faire l'analyse des dépenses en faisant le solde de l'ensemble de ces transferts pour ne prendre en compte que les dépenses propres de l'administration considérée.



Ce que l'avenir nous réserve

induite par la récession est par nature difficile à calculer puisqu'elle exige un « contrefactuel » : quelles auraient été les rentrées fiscales et le niveau de cotisations sociales (les recettes publiques) s'il n'y avait pas eu de crise ? Pour répondre à cette question, il faut se mettre d'accord sur deux grandeurs qui font l'objet de débats permanents entre économistes : le niveau d'activité « normal » (autrement appelé « structurel ») et le niveau de recettes publiques qui correspond « normalement » à ce niveau d'activité. Si les discussions, techniques, sur ce point dépassent le cadre de cette note, tout au plus peut-on faire mention de l'estimation de la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2010 qui estimait le déficit structurel en 2009, celui qui aurait été constaté si l'économie avait suivi son cours « normal » de long terme, aux alentours de 5 %, en augmentation de 0,6 % par rapport à 2008. En d'autres termes, et contrairement aux affirmations gouvernementales, ce n'est pas la crise qui explique le déficit qui serait pour les deux tiers dû aux effets de politiques publiques menées depuis de longues années en matière de recettes (les baisses d'impôts et de cotisations sociales consenties) et de dépenses (une évolution de moyen terme des dépenses, notamment sociales, supérieure à la croissance moyenne de l'économie).

Nul n'est besoin d'être un économiste professionnel pour comprendre que la configuration décrite s'est traduite par une montée continue de l'endettement public : ainsi la dette publique française atteint presque 80 % du PIB en 2009, vingt points au-dessus de ce qu'elle était dix ans plus tôt. Le taux d'intérêt apparent est de l'ordre de 4 % en 2008, entraînant des charges d'intérêts un peu supérieures à 2,5 % du PIB, ce qui veut dire qu'une augmentation de la prime de risque de cent points de base « coûterait » aux finances publiques françaises quelque vingt milliards d'euros. Ces données doivent donner à réfléchir quand bien même la France continuerait à bénéficier des conditions de financement très avantageuses dont elle a bénéficié jusqu'à présent : les mouvements de défiance sur les marchés peuvent être extrêmement rapides, de grande ampleur et avoir des effets déstabilisants dévastateurs. Rappelons que le différentiel de coût de financement par rapport à la moyenne de la zone euro sur la dette de l'Etat grec à dix ans était de l'ordre de soixante points de base en octobre 2009 et a atteint 350 points de base en Grèce au plus fort de la crise en février 2009, une détérioration des conditions de financement extrêmement importante intervenue en seulement quatre mois.



Ce que l'avenir
nous réserve

QUELLE STRATEGIE BUDGETAIRE DANS LE FUTUR ?

Un comportement européen contre-productif

Le gouvernement français, comme tous les gouvernements européens l'ont fait ou s'appêtent à le faire, s'engage dans une course à l'échalote pour réduire les déficits publics à un moment où la croissance peine à repartir dans l'Union européenne. L'accès de vertu budgétaire qui semble avoir emporté l'Union a évidemment été déclenché par le mouvement de panique qui a suivi les révélations sur l'ampleur du déficit (et de la dette) grecque : compte tenu de leurs niveaux d'endettement, les pays européens, dont la France, se sont brutalement rendus compte qu'ils étaient potentiellement otage des marchés financiers qui pouvaient soudainement réclamer une hausse des primes de risques sur les dettes publiques. Cette prise de conscience soudaine est non seulement liée à la crise grecque mais également au fait que la crise a conduit partout à une augmentation importante et rapide des dettes publiques : près de quinze points de PIB en France entre la fin 2007 et la fin 2009, près de onze points en un an, soit des rythmes jamais rencontrés depuis trente ans.

Cette stratégie de réduction à marche forcée des déficits engagée en Europe est potentiellement une catastrophe pour l'activité économique. En effet, le choc initial de demande qu'elle représente partout risque d'être amplifié par l'effet externe dans une zone où les échanges extérieurs de chacun de nos pays sont essentiellement intra-européens. A l'étouffement du premier moteur de la croissance qu'est la demande interne, on va ajouter l'étouffement d'un second moteur qui est la demande extérieure.

Cette affaire remet en lumière une fois de plus, et de manière cruelle, les défauts de coordination des politiques macro-économiques en Europe où, portés par le « Plus vertueux que moi tu meurs », le rythme de l'ajustement des finances publiques risque de tuer dans l'œuf la croissance et, de ce fait, compromettre paradoxalement l'ajustement budgétaire.

Pourquoi faudra t-il opérer un ajustement budgétaire ?

On l'a vu en présentant les évolutions des finances publiques en France : pertes de recettes sciemment opérées par les gouvernements, croissance structurellement plus rapide des dépenses publics que le revenu national ont conduit à l'accumulation de déficits et donc de dette publique.



Ce que l'avenir nous réserve

Cette situation n'est pas soutenable pour plusieurs raisons.

- Outre le risque croissant que font subir les marchés financiers à un pays dont la dette croît, une première raison est que la dette génère, via les paiements d'intérêts qu'elle implique, une diminution des marges de manœuvre budgétaires : 2,5 à 3 points de PIB consacrés au paiement des intérêts, ce sont 2,5 points de PIB qui ne sont pas investis dans la recherche, l'université, la santé, la culture, etc.

Par ailleurs, il serait extrêmement imprudent d'attendre une baisse des taux d'intérêt sur la dette qui pourraient alléger le fardeau dans un futur prévisible : les taux implicites sur la dette française sont aujourd'hui à un niveau historiquement bas, conséquence en premier lieu des bienfaits sur la baisse des taux provenant de la monnaie unique puis, plus récemment, de la politique monétaire « de crise » menée par la Banque centrale européenne (BCE) qui a abaissé ses taux autant qu'il était possible pour combattre l'incendie. En second lieu, les risques sont réels : les événements récents nous ont prouvé que les primes de risque s'accroissent dans le contexte devant nous de défiance entourant les dettes souveraines en Europe. Ces deux arguments vont dans le sens d'un risque de taux à la hausse dans le futur.

- Une deuxième raison est que la dette publique a des effets anti-redistributifs injustes.

Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner quelle est la composition des créanciers publics en France. Pour l'essentiel (près des deux tiers), ce sont des non résidents investisseurs institutionnels (assurances, banques, fonds de pension). Toute augmentation du stock de dette ou des taux qui rémunèrent cette dette est donc un transfert des contribuables vers ces institutions, donc un transfert de revenu vers des agents essentiellement étrangers mais surtout vers des institutions financières.

- Un troisième argument est lié aux évolutions prévisibles de dépenses publiques.

On a vu que la dynamique essentielle provenait des dépenses sociales (retraite, santé qui représentent actuellement un peu plus de vingt points de PIB). Les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) prévoient que d'ici à 2050, les dépenses de retraite augmentent de l'ordre de deux points de PIB, avant la prise en compte de la réforme (du moins ce que l'on en connaît actuellement) projetée par le gouvernement. Cette évolution sur laquelle le pouvoir actuel a tenté d'organiser, avec un certain talent, une communication catastrophiste pour faire passer une réforme injuste (qui va peser pour l'essentiel sur les travailleurs à carrières longues, à carrières discontinues notamment les femmes, et sur ceux qui ont une faible espérance de vie), inefficace (elle ne règle au mieux que les problèmes à l'horizon



Ce que l'avenir nous réserve

2018) et inadaptée (c'est une réforme paramétrique qui ne répond pas aux besoins du XXI^e siècle, la liberté de choix et la question des poly-pensionnés) masque un enjeu beaucoup plus inquiétant et pour l'instant passé sous silence : celui de l'évolution des dépenses de santé.

Les prévisions sont beaucoup plus incertaines car les déterminants des dépenses de santé sont moins bien maîtrisés que ceux des dépenses de retraite et, de fait, les projections réalisées par différents travaux montrent des divergences très significatives. Ils se retrouvent néanmoins pour juger que les évolutions en la matière sont beaucoup plus préoccupantes que celles qui s'annoncent en matière de retraite. Et s'il ne rentre pas dans le cadre de cette note de les discuter, on peut constater que les travaux dont il est question placent cette augmentation entre quatre, pour les plus optimistes, et plus de dix, pour les plus pessimistes, points de PIB à l'horizon 2050. Il est donc clair que le choc majeur est à venir et qu'il n'est pas là où le gouvernement le place.

Ces perspectives ont évidemment de nombreuses conséquences dont l'une en particulier est que le financement public de ces dépenses sociales pourra difficilement s'accommoder d'une pression supplémentaire de cinq points de PIB ou plus provenant des intérêts à servir sur la dette publique. Ces perspectives montrent également où se place l'un des principaux enjeux budgétaires du futur.

Que penser de la stratégie gouvernementale en matière budgétaire ?

Le gouvernement a annoncé un double objectif de 6 % de déficit public en 2011 et un retour sous la barre des 3 % du Pacte de stabilité et de croissance en 2013. La trajectoire ainsi définie repose prioritairement sur un effort de réduction de la dépense, de l'ordre de 0,9 point de PIB par an, et secondairement d'augmentation des recettes, de l'ordre de 0,4 point de PIB.

Examinons les dépenses tout d'abord. L'effort de réduction dont il est question pour satisfaire l'ordre de marche que s'est fixé le gouvernement exigerait, selon le « Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques » présenté par Gilles Carrez le 30 juin 2010, une croissance moyenne de la dépense un peu supérieure à 0,6 % sur les trois ans du programme, donnée qui est à comparer à la croissance moyenne de l'ordre de 2,5 % sur longue période. Etant entendu qu'un certain nombre de dépenses (charge de la dette, retraites, maladie, etc.) augmenteront de toute façon plus que la cible, cela veut dire que l'ajustement sur



Ce que l'avenir nous réserve

les dépenses devra être beaucoup plus sévère qu'annoncé : soit le gouvernement ne tiendra pas ses engagements de dépenses au risque d'affecter la crédibilité de ses engagements, soit il les tiendra au risque d'affecter un certain nombre de politiques publiques, d'une paupérisation de l'Etat et d'un freinage déraisonnable de la demande.

Par ailleurs, il faudra que le gouvernement indique de quelle manière la charge portant sur les dépenses sera répartie. Force est de constater que les premières annonces (suppression du cumul demi-part du quotient familial et aide au logement des étudiants, fin de l'exonération de quinze points sur les cotisations patronales de Sécurité sociale appliquées aux particuliers employeurs d'une personne à domicile, baisse de 70 000 par an du nombre de contrats aidés, étalement de la revalorisation de l'Allocation adulte handicapé sur six ans au lieu de cinq) montrent un ciblage mesquin qui risque d'avoir des conséquences sévères sur des populations déjà fragiles (handicapés, étudiants).

Mais l'essentiel des commentaires doivent porter sur le volet « recettes » de l'opération. Le gouvernement base ses prévisions de recettes sur deux hypothèses qui relèvent de la mystification. La première est celle d'une croissance de 2,5 %. Il faut ici rappeler que la croissance potentielle française se situe aux alentours, ou un peu au-dessous, de 2 %. Faire l'hypothèse que la croissance puisse atteindre 2,5 % sur trois ans est fort hasardeux : depuis trente ans, seules les deux périodes de croissance de la fin des années 1980 et des années 1990 ont permis d'atteindre cette performance. En acceptant l'hypothèse d'élasticité des recettes de la prévision gouvernementale, si l'on prend une hypothèse (déjà optimiste) de croissance au taux de croissance potentielle sur la période, c'est un manque à gagner de l'ordre de quinze milliards par an sur le tableau de marche que l'on enregistrerait.

L'autre hypothèse critiquable sur laquelle reposent les calculs du gouvernement est celle d'une « sur-réaction » des recettes publiques à la croissance (ce que les économistes appellent l'élasticité des recettes à la croissance). Le gouvernement retient un taux très important de 1,2. Si à la place on retenait un taux de 1 (qui est l'hypothèse, conventionnelle, habituellement retenue dans un exercice de ce genre), le manque à gagner serait, pour les mêmes hypothèses de croissance que celles retenues par le gouvernement, de l'ordre de 6 à 7 milliards d'euros.

Il est donc clair que les hypothèses qui permettent de construire le scénario de recettes surévaluent considérablement, de l'ordre d'un point de PIB par an, les rentrées fiscales et sociales.



Ce que l'avenir nous réserve

Une troisième critique renvoie au parti pris idéologique, pour ne pas dire quasi religieux, de ne pas afficher une augmentation des taux de divers impôts. On notera que le choix du gouvernement de « raboter » les niches fiscales cache un premier renoncement (camouflé derrière le masque de la « rationalisation » des « dépenses fiscales ») au dogme. Le chiffre annoncé de 5-6 milliards d'euros est tout à la fois bel et bien une augmentation des impôts et reste très anecdotique compte tenu de l'ampleur des problèmes budgétaires : en bref cela a tout d'une cote mal taillée...

Nous avons vu qu'une des causes importantes de la situation budgétaire résidait dans le choix réitéré de baisser la garde fiscale depuis une dizaine d'années. Cette situation doit nous conduire à reconnaître que la restauration des finances publiques ne pourra pas s'opérer sans une augmentation des recettes à terme plus ou moins rapproché.

Il convient de le dire et réfléchir aux moyens les plus équitables et les plus efficaces en termes de croissance de le faire plutôt que de continuer dans une voie suicidaire à terme pour les finances publiques.

Voilà un beau sujet de réflexion pour les forces de gauche qui aspirent à revenir au pouvoir et qui auront à réparer les dégâts du sarkozysme !