

Juillet 2021



FONDATION
CONCORDE

Dette publique

La France au pied du mur

•
Note de la Fondation Concorde



Avant-propos

Interrogations et propositions...



La pandémie de Covid-19 a engendré en France une crise économique sans précédent depuis la seconde guerre mondiale. Le choc sur les finances publiques qu'elle provoque n'en est pas moins d'une ampleur inédite. Afin de sauvegarder l'économie et l'emploi, le gouvernement a fait le choix d'une mobilisation exceptionnelle des moyens budgétaires de l'État dans des proportions jamais atteintes jusqu'à présent.

Si le choix d'une action massive des pouvoirs publics se justifie au regard des circonstances, son financement, essentiellement par la dette, soulève d'importantes interrogations : quel avenir pour nos finances publiques dont la trajectoire semble durablement dégradée ? Quelle est notre capacité à maîtriser une dette publique galopante ? Quelles sont les mesures à prendre pour tenter de redresser nos comptes publics après la crise sanitaire ?

La Fondation Concorde appelle de ses vœux une stratégie de rétablissement des finances publiques axée sur la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État au profit des dépenses créatrices de croissance, car seule une croissance dynamique et durable permettra un redressement rapide des comptes publics. ●



Sommaire



Situation et perspectives des finances publiques : une trajectoire qui s'annonce durablement dégradée

- Une incidence majeure de la crise sanitaire sur les comptes publics 2020 4
- Des effets négatifs qui se prolongeront en 2021 et au-delà 6

Pour une stratégie de gestion des finances publiques crédible et responsable...

- La maîtrise des déficits et de l'endettement publics : un enjeu central
du prochain quinquennat 8
- Un niveau d'endettement élevé est susceptible d'avoir des effets néfastes
sur l'activité économique 10

Rétablir les finances publiques pour mieux préparer l'avenir : les 5 pistes de la Fondation Concorde

- Apurer la dette Covid dans le cadre d'un mécanisme de gestion dédié 11
- Repenser en profondeur les périmètres de l'action publique,
mieux définir ses priorités et recentrer l'État sur ses missions essentielles 11
- Dépenser moins pour dépenser mieux : engager une démarche
de sélectivité des dépenses pour réduire la part de celles
consacrées au fonctionnement courant de l'administration
au profit de l'investissement public 11
- Supprimer les niches fiscales dont l'utilité n'est pas avérée 12
- Renforcer les prérogatives du Parlement en matière de contrôle
et d'évaluation de la gestion publique et de pilotage des finances publiques 12

Conclusion 13



Situation et perspectives des finances publiques : une trajectoire qui s'annonce durablement dégradée

Une incidence majeure de la crise sanitaire sur les comptes publics 2020

L'année 2020 s'est soldée par une dégradation des comptes publics sans précédent. Selon l'INSEE, le déficit public s'est élevé à **211,5 milliards d'euros**, soit **9,2 %** du produit intérieur brut (PIB), après 3,1 % en 2019.

Les recettes publiques ont diminué de **63,1 milliards d'euros** et les dépenses publiques ont progressé de **73,6 milliards d'euros** pour atteindre **62,1 %** du PIB, après 55,4 % en 2019.

La dette publique brute au sens de Maastricht a atteint **115,7 %** du PIB à fin 2020, soit un montant de **2 650,1 milliards d'euros**, contre 2 379,5 milliards d'euros en 2019. La dette des administrations publiques a augmenté de plus de **270 milliards d'euros** en 2020. Cette hausse provient principalement de l'État (+177,3 milliards d'euros) et des administrations de sécurité sociale (+75,2 milliards d'euros).

Ratios de finances publiques

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|-------|
| (en % du PIB) | | | | |
| Déficit public | -3,0 | -2,3 | -3,1 | -9,2 |
| Dette publique (brute) | 98,3 | 98,0 | 97,6 | 115,7 |
| Dette publique nette* | 89,4 | 89,2 | 88,9 | 103,2 |
| Recettes publiques | 53,5 | 53,4 | 52,3 | 52,9 |
| Dépenses publiques | 56,5 | 55,6 | 55,4 | 62,1 |
| Prélèvements obligatoires | 45,1 | 44,7 | 43,8 | 44,7 |
| (évolution en %) | | | | |
| Dépenses publiques | 2,5 | 1,3 | 2,6 | 5,5 |
| Dépenses publiques hors crédits d'impôt | 2,5 | 0,7 | 2,8 | 7,1 |
| Dépenses publiques hors crédits d'impôt et hors charges d'intérêt | 2,8 | 0,7 | 3,3 | 7,7 |
| Recettes publiques | 3,8 | 2,5 | 1,1 | -5,0 |

* La dette publique nette est égale à la dette publique brute moins les dépôts, les crédits et les titres de créance négociables détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs.

Source : INSEE

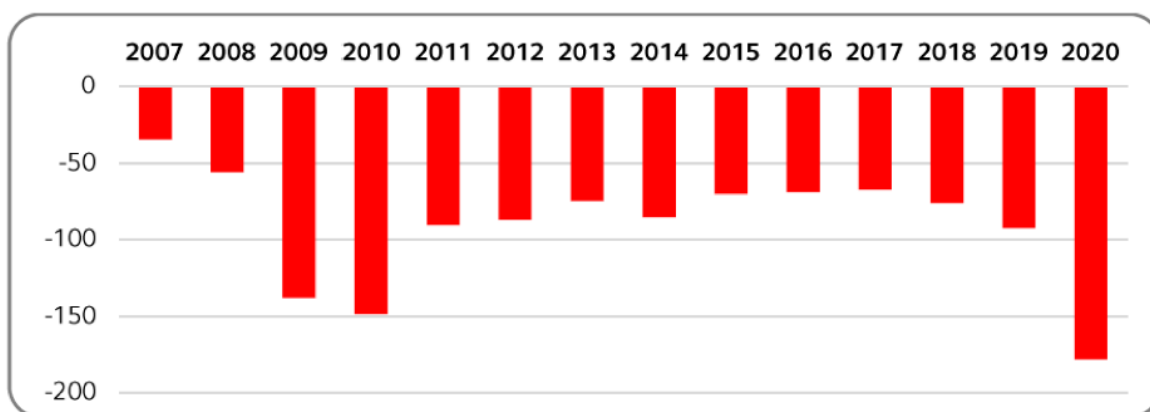


La cour des comptes évalue le coût de la crise sanitaire pour les seules finances de l'État à **92,7 milliards d'euros** (baisse des recettes et hausses des dépenses) en 2020.

Le déficit budgétaire de l'État a atteint un niveau sans précédent de **178,0 milliards d'euros**,

contre 93,1 milliards d'euros prévus en Loi de finances initiale pour 2020 et rapporté aux 92,7 milliards d'euros de déficit constatés en 2019. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis celle observée en 2009 lors de la crise financière de 2008, avec un déficit qui s'était élevé à 138,0 milliards d'euros.

Évolution du solde budgétaire de l'État (en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

En 2020, les **recettes totales du budget général de l'État** (hors budgets annexes et comptes spéciaux) se sont élevées à **217,0 milliards d'euros**, en diminution de 33,7 milliards d'euros par rapport au montant prévu en LFI (250,7 milliards d'euros).

Les **recettes fiscales nettes** (des remboursements et des dégrèvements) ont fortement diminué en raison de la crise pour s'élever à 256,0 milliards d'euros, contre 281,3 milliards d'euros prévus en LFI.

Recettes fiscales nettes de l'État en 2020 (en milliards d'euros)

| | Montant | Part |
|-----------------------------------|--------------|---------------|
| <i>Impôt sur le revenu</i> | 74,0 | 28,9% |
| <i>Impôt sur les sociétés</i> | 36,3 | 14,2% |
| <i>TICPE</i> | 6,9 | 2,7% |
| <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i> | 113,8 | 44,5% |
| <i>Autres</i> | 25,0 | 9,8% |
| Total | 256,0 | 100,0% |

Source : Cour des comptes

S'agissant des **dépenses du budget général** (nettes des remboursements et dégrèvements), elles ont augmenté dans des proportions très importantes en 2020 et se sont élevées à **389,7 milliards d'euros**, contre 337,4 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 52,3 milliards d'euros. En 2020, près de **46 %** des dépenses nettes du budget général ont été financées par le recours à l'endettement et non par des recettes publiques.

Hors effet de la crise, les dépenses ordinaires de l'État ont augmenté de **6,7 milliards d'euros**.

Les dépenses de crise (mesures d'urgence et de soutien à l'économie et à l'emploi) se sont élevées à **49,7 milliards d'euros**.

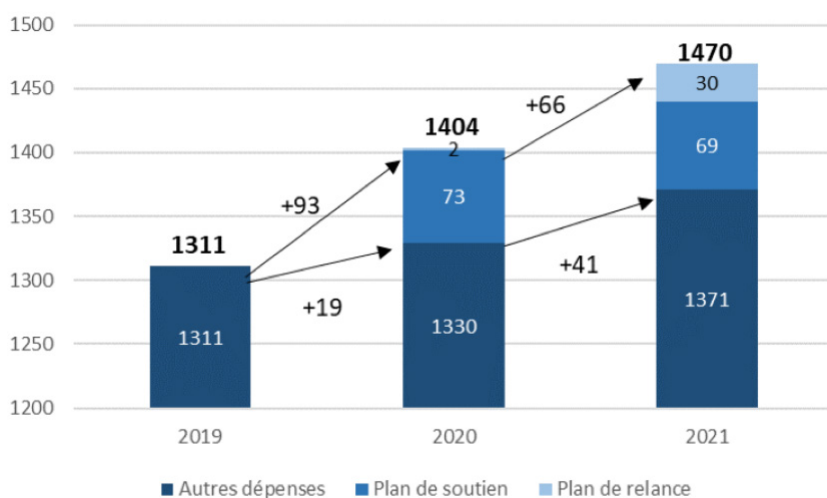
En 2020, le **besoin de financement de l'État** a atteint un niveau record de **309,5 milliards d'euros**, en forte augmentation par rapport à 2019 (+89,0 milliards d'euros). Il a été en très grande partie couvert par l'émission de dette à court terme (54,7 milliards d'euros) et de dette à moyen et long terme (260 milliards d'euros). À la fin de l'année 2020, **la seule dette de l'État** (hors dette sociale et dette des collectivités locales) a atteint **2088,2 milliards d'euros** (1910,9 milliards d'euros en 2019).

Des effets négatifs qui se prolongeront en 2021 et au-delà

La crise sanitaire s'est installée dans la durée et le scénario d'un redressement rapide des finances publiques est désormais largement compromis. Le rebond moindre que prévu de l'économie française et le niveau très élevé des dépenses programmées en 2021, dans le cadre du plan de relance mais également avec la prolongation et le renforcement des mesures de soutien à l'économie et à l'emploi, vont peser lourdement sur les comptes de l'État.

C'est ainsi que le niveau des dépenses publiques est revu en forte hausse dans le projet de loi de finances rectificatives déposé par le gouvernement début juin, pour s'établir à **60,6 points de PIB** en 2021, contre 58,5 points de PIB initialement.

Par rapport à 2020, elles croissent de **66 milliards d'euros** (soit + 4,7 %). Cette augmentation est essentiellement portée par les dépenses « ordinaires » (+ 41 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, par les dépenses de soutien et de relance (+ 25 milliards d'euros). Le gouvernement réévalue, dans le projet de



Évolution des dépenses publiques

Source : Haut conseil des finances publiques

loi de finances rectificatives de juin, **le déficit public pour 2021 à 9,4 % du PIB**, contre 9,0 % dans le programme de stabilité notifié en avril et 8,5 % dans la loi de finances pour 2021. Cette aggravation s'explique par une augmentation marquée des dépenses (+ 3,6 % en volume). Par rapport au programme de stabilité, le projet de loi de finances rectificatives prévoit ainsi une dégradation supplémentaire du déficit public de 10,4 milliards d'euros (+0,4 % du PIB).

S'agissant du **déficit budgétaire de l'État** prévu pour 2021, son montant est revu à la hausse à **190,7 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances rectificatives, contre 173,3 milliards en loi de finances initiale, en raison notamment de l'augmentation des dépenses de crise et de relance. Si l'on tient compte du report sur l'exercice 2021, de crédits de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » ouverts et non consommés en 2020, à hauteur de 28,8 milliards d'euros, le déficit budgétaire effectif

s'établirait ainsi à **219,5 milliards d'euros** à la fin de l'année.

En ce qui concerne la dette publique, en raison du déficit très élevé attendu pour cette année, le ratio de dette publique continuerait à augmenter passant de 115,7 points de PIB en 2020 à **117,2 points de PIB** en 2021

Au-delà de 2021, en l'absence de mesures de redressement, la trajectoire des finances publiques s'annonce durablement dégradée.

En effet, à la lecture du programme de stabilité notifié par le gouvernement à la Commission européenne en avril 2021, il ressort que, faute d'actions correctives dès le retour à une situation normale, le déficit public dépasserait de 1,5 à 2 points le seuil maastrichtien des 3 % du PIB jusqu'à l'horizon 2030. La dette publique atteindrait voire dépasserait les 120 % du PIB sur la période considérée.

Assurément, il n'y a pas « d'argent magique ».

| en % PIB | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|--|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public à législation et pratique inchangées à partir de 2022 | -3,0 | -2,3 | -3,1 | -9,2 | -9,0 | -5,4 | -4,9 | -4,6 | -4,7 | -4,6 | -4,4 |
| Dette publique à législation et pratique inchangées à partir de 2022 | 98,3 | 98,0 | 97,6 | 115,7 | 117,8 | 116,4 | 117,7 | 119,2 | 120,8 | 122,0 | 123,1 |
| Effets des mesures sur le solde | | | | | | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,2 | 1,4 | 1,6 |
| Solde public du programme de stabilité | -3,0 | -2,3 | -3,1 | -9,2 | -9,0 | -5,3 | -4,4 | -3,9 | -3,5 | -3,2 | -2,8 |
| Dette publique du programme de stabilité | 98,3 | 98,0 | 97,6 | 115,7 | 117,8 | 116,3 | 117,2 | 118,0 | 118,3 | 118,2 | 117,7 |

Source : Programme de stabilité 2021-2027

La situation très dégradée des comptes publics appelle à la plus grande vigilance. La reprise en mains des finances publiques est sans doute l'un des enjeux centraux du prochain

quinquennat. L'État va devoir se doter, enfin, d'une stratégie financière crédible et responsable sur le moyen et le long terme. ●

Pour une stratégie de gestion des finances publiques crédible et responsable

La maîtrise des déficits et de l'endettement publics : un enjeu central du prochain quinquennat

Aujourd'hui plus qu'hier et moins que demain ! **La dynamique de la dette publique en France est très préoccupante.** Si la crise du coronavirus a largement contribué à son augmentation, dans des proportions inédites entre la fin 2019 et la fin 2020 (près de 20 points de PIB), il est important de rappeler que notre pays a abordé cette crise avec des comptes publics dégradés.

Rappelons que le niveau de l'endettement public (en pourcentage du PIB) est en constante augmentation depuis le milieu des années 1970 : 16,2 % en 1975 ; 35,6 % en 1990 ; 58,9 % en 2000 ; 85,3 % en 2010 ; 98,1 % en 2019 ; 115,7 % en 2020.

Il est intéressant de rappeler que sous la V^e République, le dernier budget de l'État voté avec un (léger) excédent budgétaire remonte à l'exercice 1974. Depuis 1975, le solde public, dont le niveau dépend largement de la politique budgétaire du gouvernement mais aussi de la situation économique du pays, a toujours été déficitaire, ce qui a eu pour conséquence une augmentation quasi « mécanique » de la dette souveraine, dont la fonction essentielle

est de couvrir les besoins de financement de l'État.

Si les augmentations marquées de la dette publique correspondent généralement aux périodes de crise économique, il convient de souligner que **l'accroissement continu de la dette publique tient également - pour ne pas dire essentiellement - à l'absence de maîtrise dans le temps des dépenses publiques.**

La dette française demeure à l'écart de l'évolution des dettes publiques de ses partenaires de la zone euro et notamment de l'Allemagne. La France est l'un des pays de la zone euro dont la dette publique rapportée au PIB n'a pas diminué au cours des années récentes. Cette situation tient au fait que la France affiche l'un des niveaux de déficit public les plus importants de l'Union européenne. En 2019, le déficit public de la France (3,0 points de PIB) a été très nettement supérieur à celui de la zone euro dans son ensemble (0,6 point de PIB).

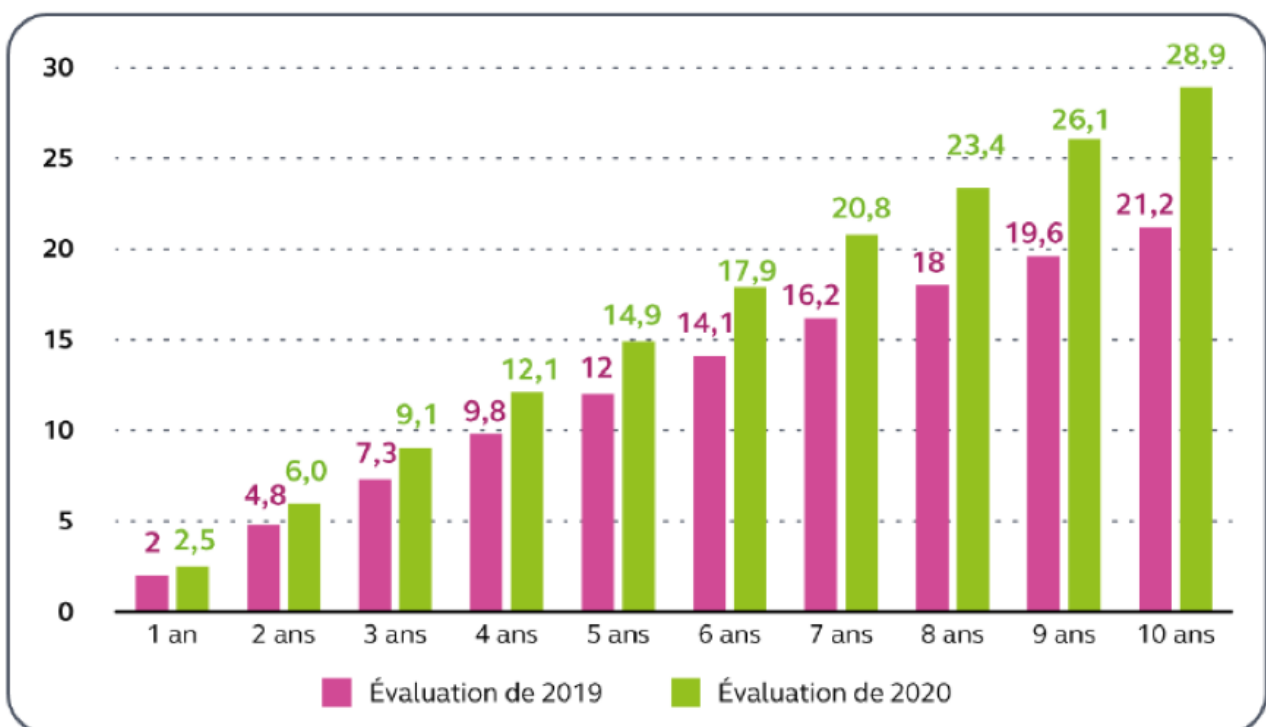
Rappelons également, que **la France est le pays de l'Union européenne où le poids des dépenses publiques dans le PIB est le plus élevé :** 55,6 % en 2019, contre 45,8 % pour l'Union européenne à 28 et 47,1 % pour la zone euro.

Une dette publique élevée réduit d'autant plus nos marges de manœuvre budgétaire. Même si la France se finance à des conditions ex-

ceptionnellement favorables, en raison notamment de l'action massive et inédite de la Banque centrale européenne, les intérêts de la dette pèsent lourdement sur le budget général de l'État. **La charge de la dette de l'État représente le quatrième poste de dépenses du budget général.**

Si les experts s'accordent pour dire que la dette française reste soutenable à court et moyen terme, une augmentation des taux d'intérêt (et des primes de risque) servis par la France, liée notamment à une dégradation de la qualité de sa signature, pourrait avoir des conséquences importantes sur nos finances publiques.

Impact d'un choc de taux de 1 % sur la charge de la dette négociable de l'Etat



Source : Cour des comptes

L'augmentation non maîtrisée de la dette publique menace la souveraineté de l'État français. En effet, les États fortement endettés dépendent dans une très large mesure du bon vouloir des marchés financiers et sont tributaires des agences de notation.

Un niveau d'endettement élevé est susceptible d'avoir des effets néfastes sur l'activité économique

Il prive les pouvoirs publics des marges de manœuvre budgétaires nécessaires à la stabilisation de l'activité économique en cas de dégradation de la conjoncture, ainsi qu'à la réalisation d'investissements de nature à accroître le potentiel de croissance de l'économie nationale.

Force est de constater qu'en France, l'élévation continue du niveau de l'endettement de l'État **provient beaucoup moins d'un effort consenti en faveur de l'investissement (équipement durable, recherche et innovation) que de l'augmentation croissante des charges de gestion courante des administrations publiques.**

Le fait que depuis plus de quarante ans la dette publique ne trouve pas son origine dans des dépenses utiles au renforcement de notre potentiel économique est d'autant plus problématique qu'un niveau d'endettement important peut conduire les pouvoirs publics à augmenter les prélèvements obligatoires, afin de faire face à l'accroissement du coût de la dette. Ainsi, les entreprises et les ménages peuvent décider d'épargner dans la perspective des hausses d'impôts plutôt que d'investir dans le renouvellement ou le renforcement de leurs capacités productives pour les premières et de consommer des biens et de services pour les seconds.

Nos gouvernants sont désormais au pied du mur et n'auront d'autre choix que de mettre sur pieds une **stratégie ambitieuse et cou-**

rageuse de réduction des déficits publics afin d'infléchir la dynamique de l'endettement pour en assurer la soutenabilité dans le temps.

Rétablir les finances publiques pour mieux préparer l'avenir : les 5 pistes de la Fondation Concorde

Comme le souligne la Cour des comptes, la crise sanitaire aura un impact profond et durable sur nos finances publiques. La maîtrise des dépenses publiques s'avère absolument nécessaire et doit constituer un objectif prioritaire de la politique budgétaire.

L'État doit reprendre le contrôle de ses dépenses, dont l'augmentation dans des proportions inédites en 2020 ne s'explique pas uniquement par la crise sanitaire, comme le constate la Cour des comptes (+ 6,7 milliards d'euros de dépenses ordinaires). La Fondation Concorde formule donc 5 propositions concrètes.

■ Apurer la dette Covid dans le cadre d'un mécanisme de gestion dédié

Il conviendra d'évaluer avec précision l'accroissement de l'endettement de l'État dû à la crise sanitaire (entre 150 et 200 milliards d'euros, à dire d'expert). Cette dette « subie » pourra faire l'objet d'un apurement spécifique dans le cadre de son transfert à la Caisse de la dette publique, dont le financement sera assuré par l'affectation, chaque année, d'une fraction des économies dégagées par la baisse des dépenses publiques.

■ Repenser en profondeur les périmètres de l'action publique et recentrer l'État sur ses missions essentielles

Lancer une revue générale des missions de l'État ; privilégier une approche sélective de l'action publique donc des dépenses publiques, car l'État ne peut pas tout ; recentrer l'État sur son rôle de stratégie, ses missions régaliennes et son pouvoir de régulation ; clarifier les rôles des acteurs publics (État, opérateurs publics et collectivités territoriales) en assignant à chaque catégorie des missions et des compétences précises ; affirmer les principes de subsidiarité et de proximité comme principes structurants de l'action publique et faire confiance aux collectivités territoriales pour agir au plus proche des territoires et des citoyens.

■ Dépenser moins pour dépenser mieux : engager une démarche de sélectivité des dépenses pour réduire la part de celles consacrées au fonctionnement courant de l'administration au profit de l'investissement public

Le dynamisme des dépenses publiques demeure un problème en France, en lien avec la

faiblesse des réformes structurelles engagées par les gouvernements successifs ces dernières années, seules susceptibles de ralentir durablement leur progression.

Dans une étude réalisée en 2015, France Stratégie met en évidence le fait que les pays ayant le plus réduit leurs dépenses publiques étaient ceux qui avaient agi sur la structure de ces dépenses, par opposition aux autres, à l'instar de la France, qui pratiquent le « coup de rabot » qui n'a qu'un effet quantitatif et non qualitatif.

L'investissement public (infrastructures de transport et de communication, transition climatique, recherche et développement, prise de participations dans des entreprises innovantes) impacte positivement la croissance. Au plan macroéconomique, l'investissement public a des effets favorables sur la demande et sur les capacités productives. Les pouvoirs publics pourraient décider d'affecter une fraction du surcroît d'endettement au financement de ce type d'investissement.

■ Supprimer les niches fiscales dont l'utilité n'est pas avérée

En 2021, on recense 475 niches fiscales. Celles-ci engendrent des pertes de recettes budgétaires considérables pour l'État (environ 90 milliards d'euros). S'il faut bien évidemment maintenir celles dont l'utilité économique et sociale est réelle, un toilettage en profondeur de ces dispositifs fiscaux dérogatoires est nécessaire. Des experts évaluent à 10 milliards d'euros par an l'économie qui pourrait en résulter.

■ Renforcer les prérogatives du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation de la gestion publique et de pilotage des finances publiques

La représentation nationale doit pouvoir pleinement s'emparer de la question du contrôle et de l'évaluation de la gestion publique. À ce titre, il conviendrait de réenvisager la mise en place d'un office parlementaire, doté de prérogatives étendues et des moyens nécessaires, chargé du contrôle et de l'évaluation de l'action publique dans toutes ses composantes (dont les finances publiques) avec l'assistance de la Cour des comptes.

Le Parlement doit devenir un acteur majeur en matière de gouvernance des finances publiques dont la dimension technocratique l'emporte trop souvent sur la dimension démocratique et être pleinement associé à l'élaboration de la stratégie pluriannuelle des finances publiques. ●

Conclusion

Une priorité et une urgence

La Fondation Concorde appelle de ses vœux une stratégie renouvelée et crédible de redressement des comptes publics. Il incombe aux pouvoirs publics de trouver le juste équilibre entre le renforcement de la discipline budgétaire et le soutien à la croissance économique post-Covid. L'austérité ne saurait constituer l'alpha et l'oméga de notre politique budgétaire.

Si le soutien à l'économie et à l'emploi est une priorité évidente, le sauvetage de nos comptes publics s'annonce comme une priorité tout aussi urgente.

Une dette oui, mais pas n'importe quelle dette et pas à n'importe quel prix ! Une dette strictement maîtrisée ; une dette orientée vers la réalisation d'investissements d'avenir et non pas le financement du train de vie de l'État. ●



Le Think Tank
dédié à la **croissance**,
la **compétitivité** et l'**emploi**



fondationconcorde.com

17, rue de l'Amiral Hamelin
75116 Paris

01 72 60 54 39
info@fondationconcorde.com