

# LES FINANCES PUBLIQUES

On nous dit que le « quoi qu'il en coûte » est terminé et on apprend que « Bruxelles » commence à étudier le retour des critères budgétaires, éventuellement en les assouplissant par rapport à leur mouture maastrichtienne.

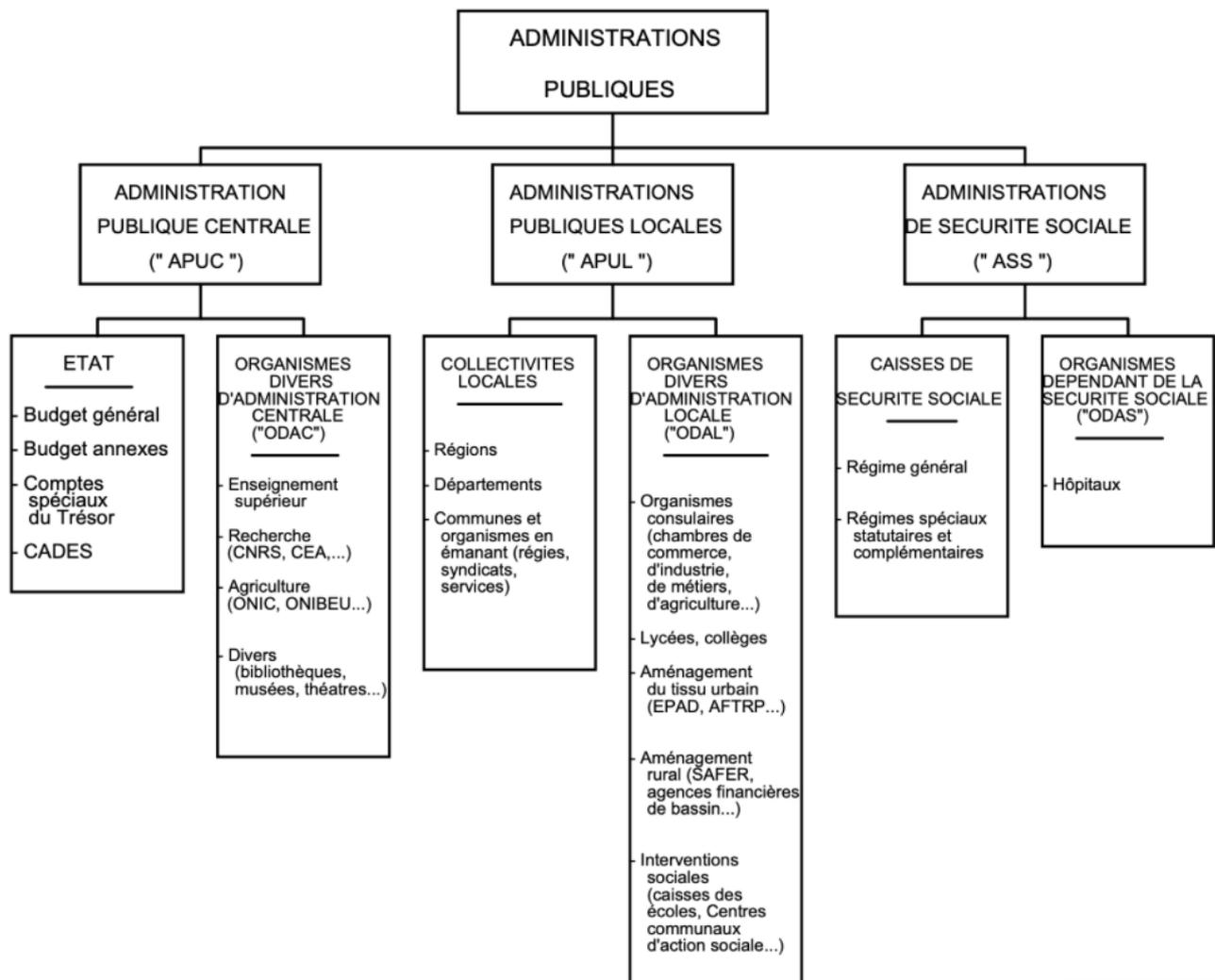
Cette actualité nous invite donc à mieux comprendre l'état des finances de nos « administrations publiques », autrement dit de ce que l'on appelle souvent l'État au sens large.

Nous proposons des points de repères que fournissent quelques sites clés en la matière ainsi que l'ouvrage récent de Benjamin Brice : « La sobriété gagnante ».

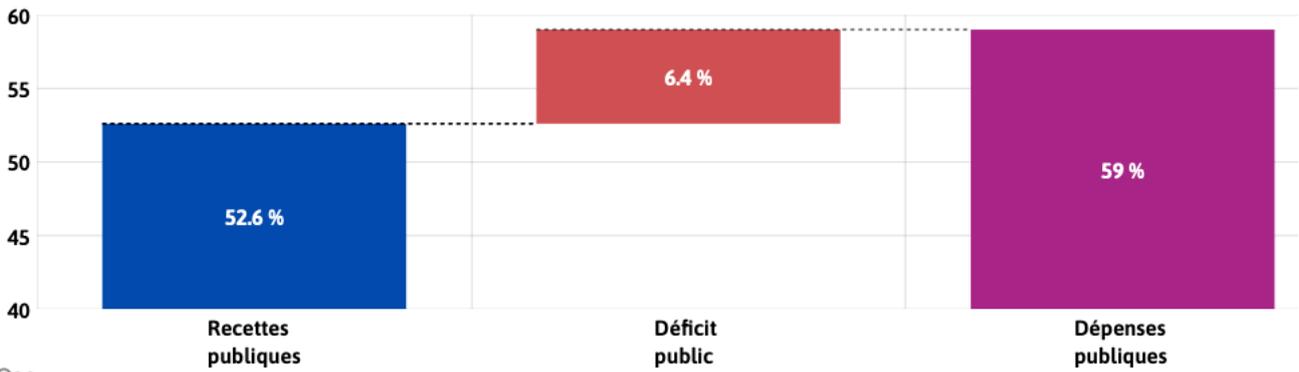
## I- Informations tirées du site « Juste répartition »

Par définition - de la comptabilité nationale - les Administrations publiques (APU) ont pour fonction principale de produire des services non marchands et leurs ressources principales proviennent des prélèvements obligatoires.

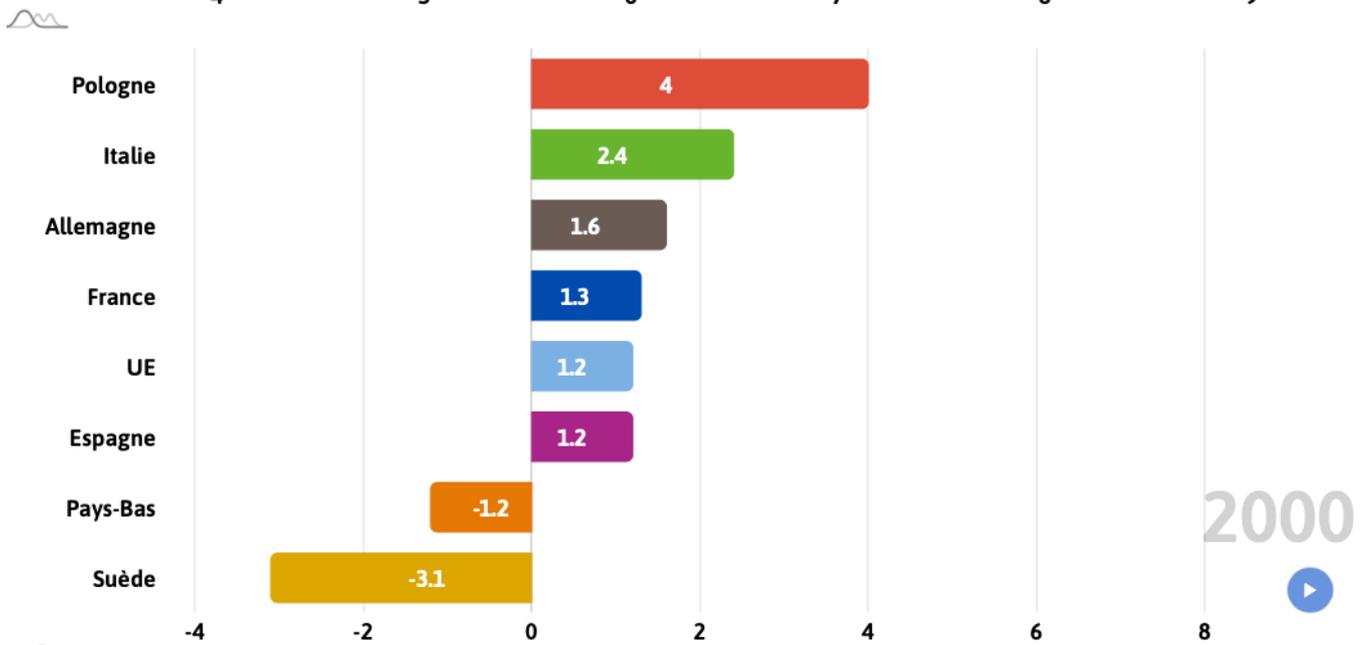
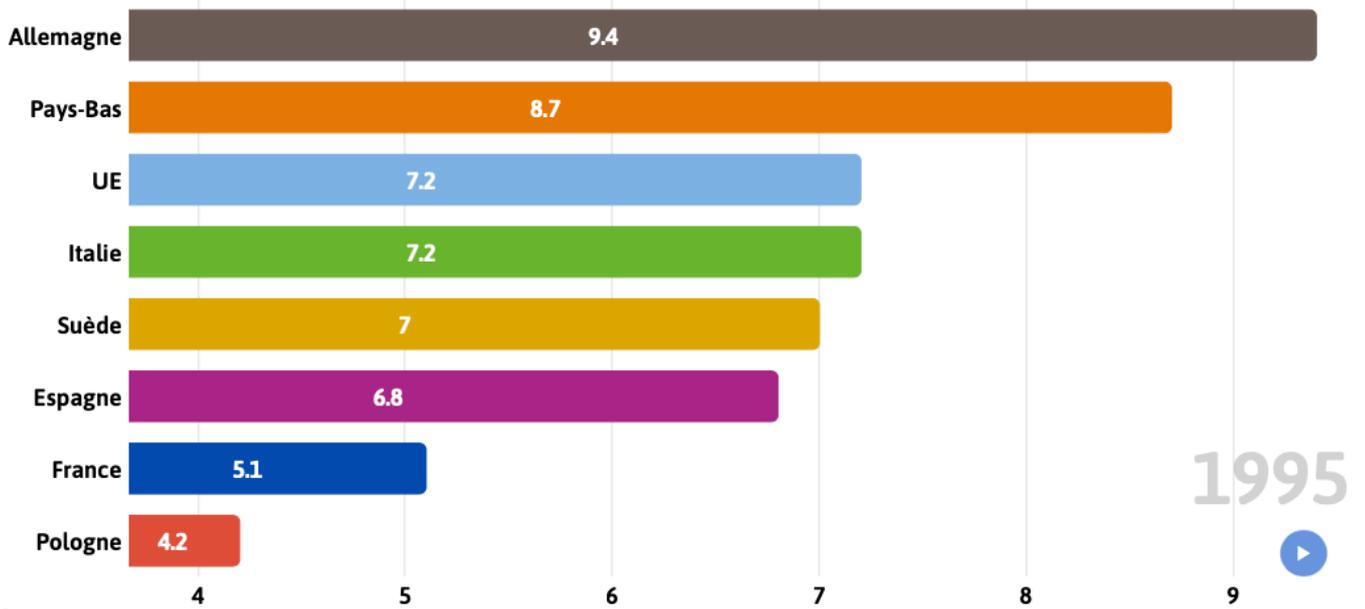
### Organigramme des Administrations Publiques

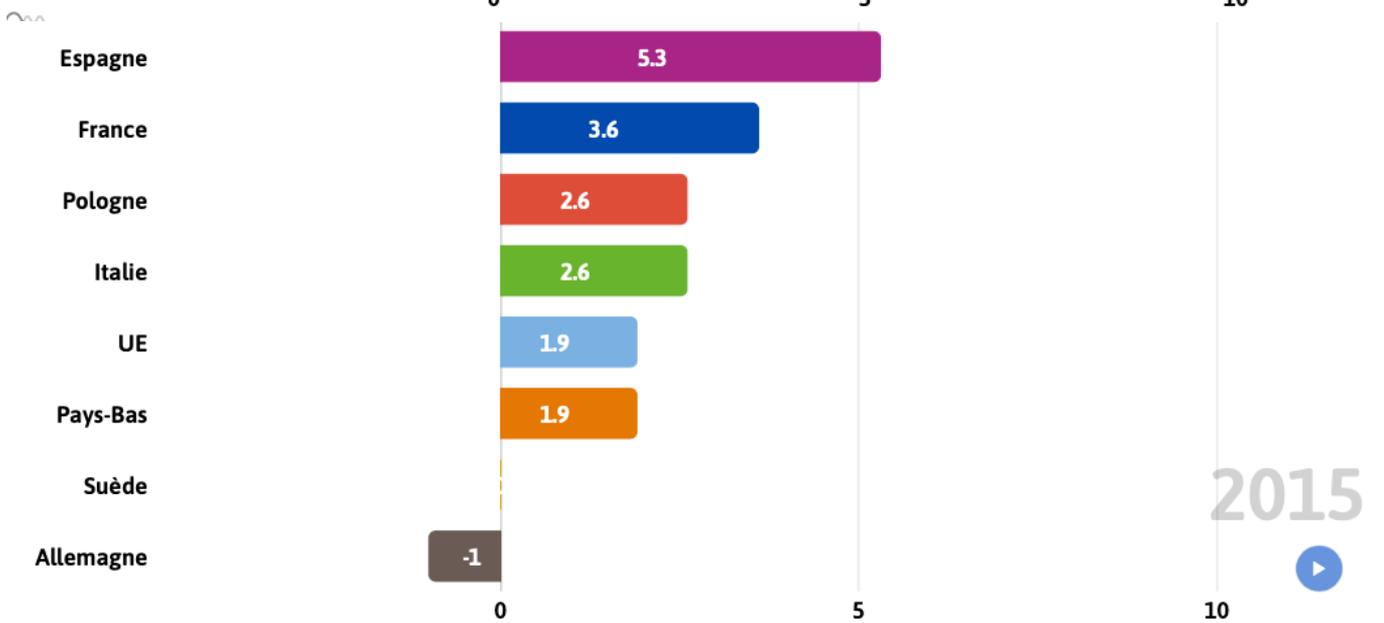
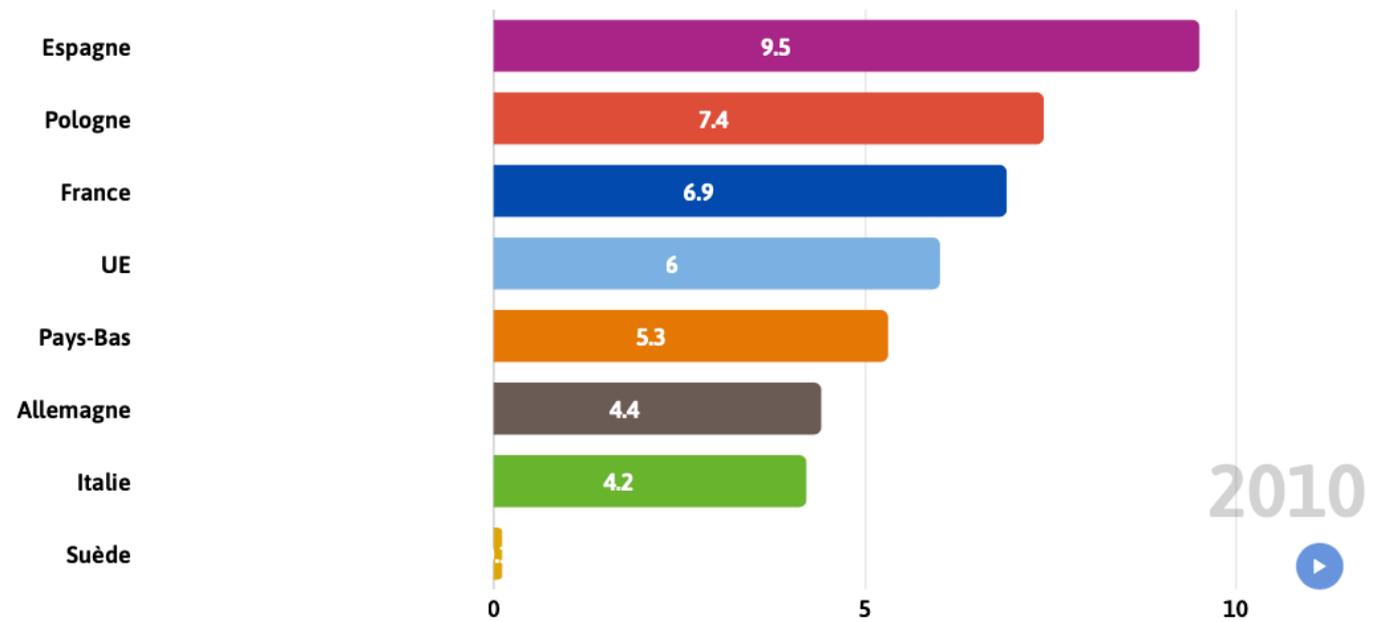
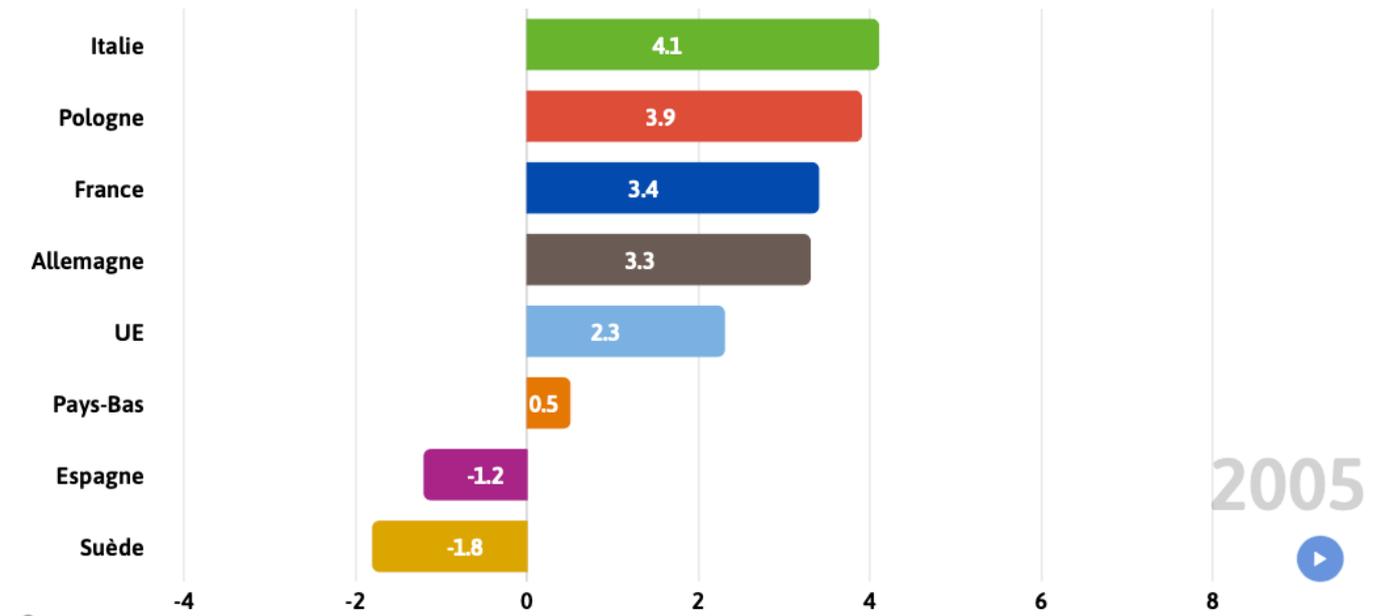


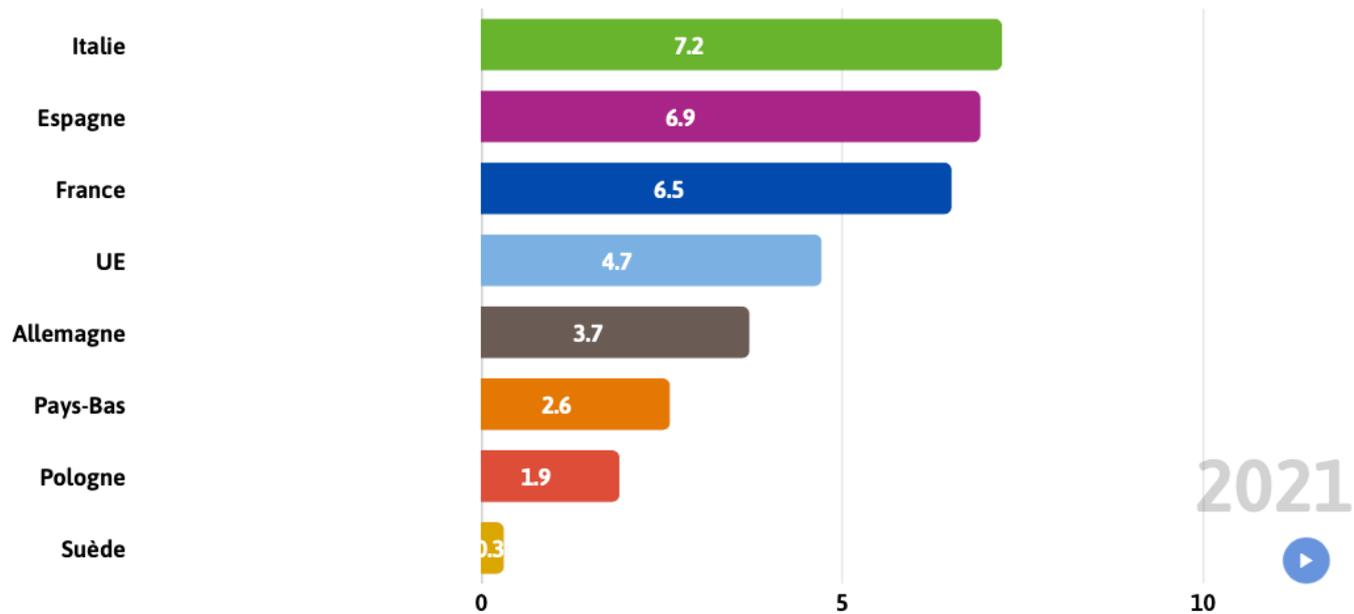
## Des recettes publiques aux dépenses publiques (en % du PIB) en France en 2021



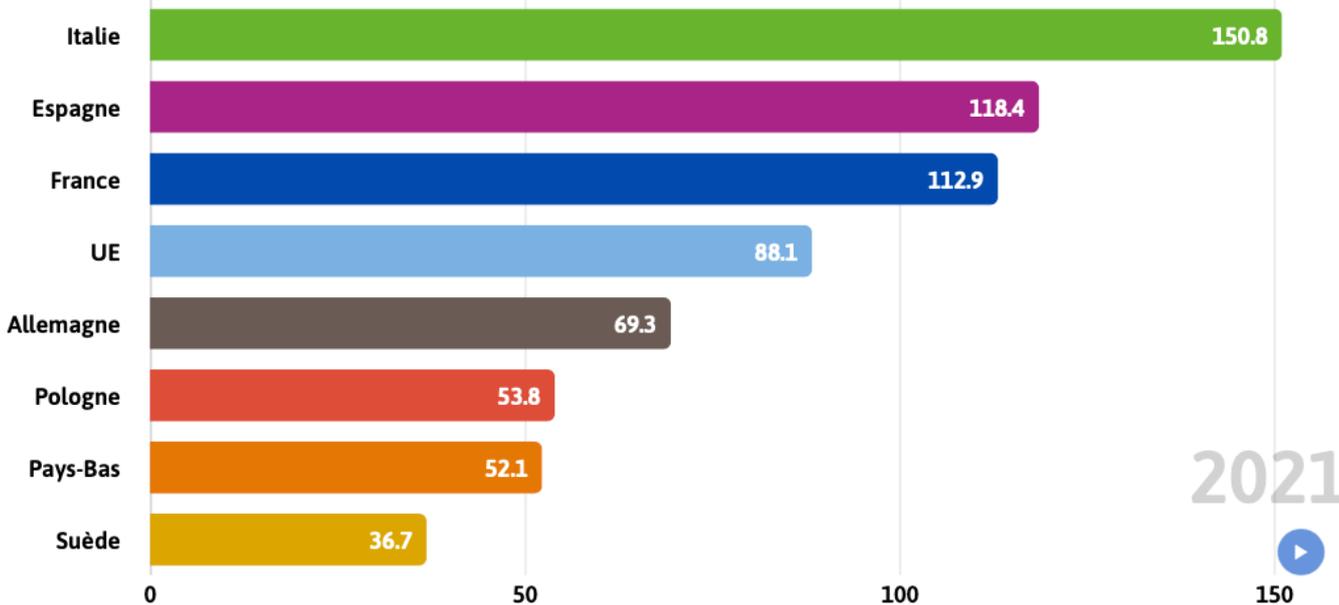
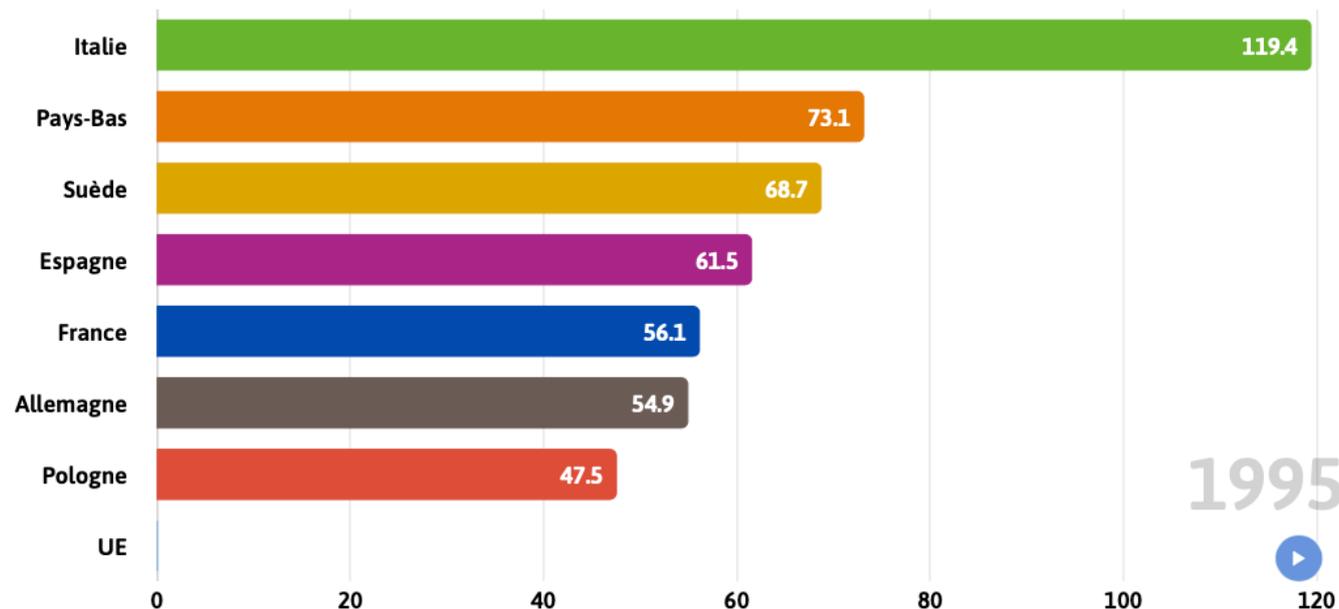
## Évolution du déficit public (en % du PIB) en Europe depuis 1995





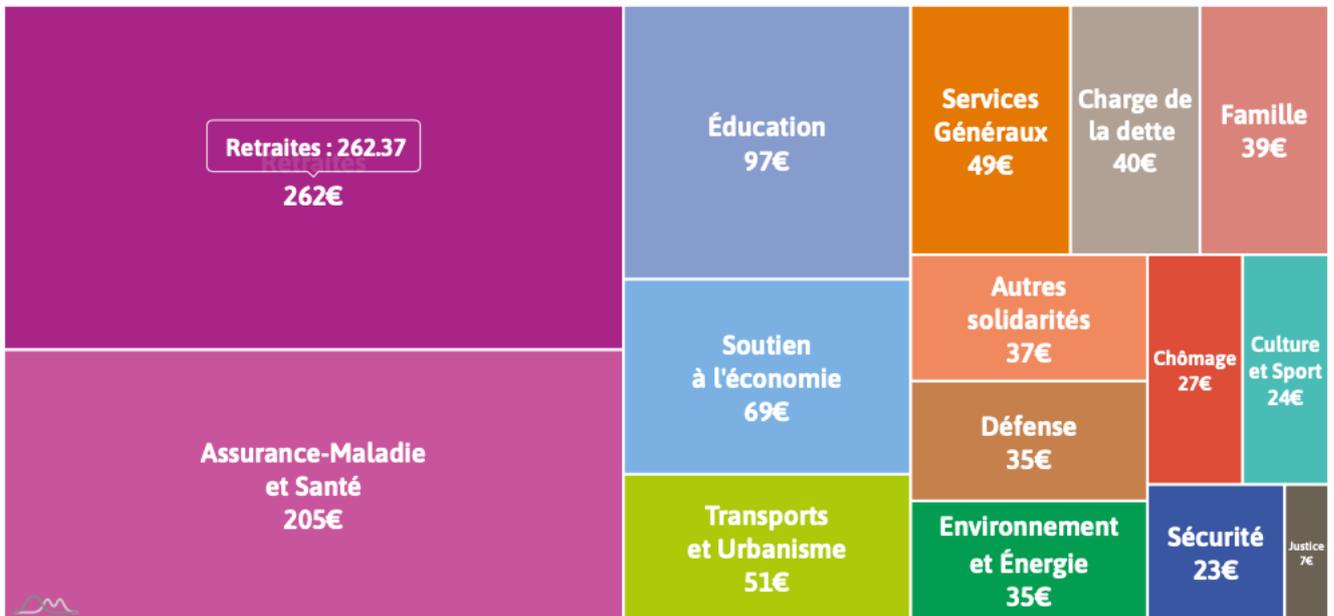


Évolution de la dette publique (en % du PIB) en Europe depuis 1995



## Estimation de la répartition de 1000€ de dépenses publiques en France en 2022

### Répartition Totale (Accueil)



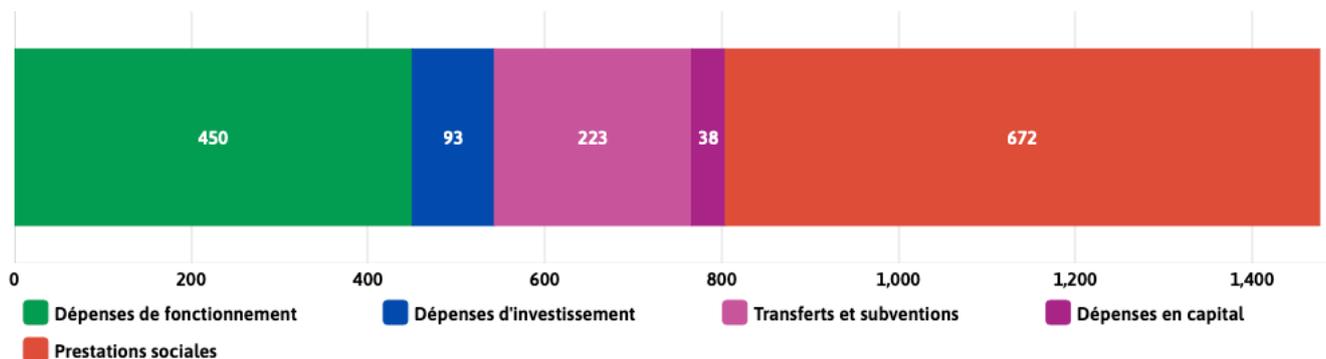
Sources : Eurostat, Projet de Loi de Finance 2022, Rapport Economique Social et Financier 2022, Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2022, et Calculs de Juste Répartition. La méthodologie est détaillée en [FAQ](#).



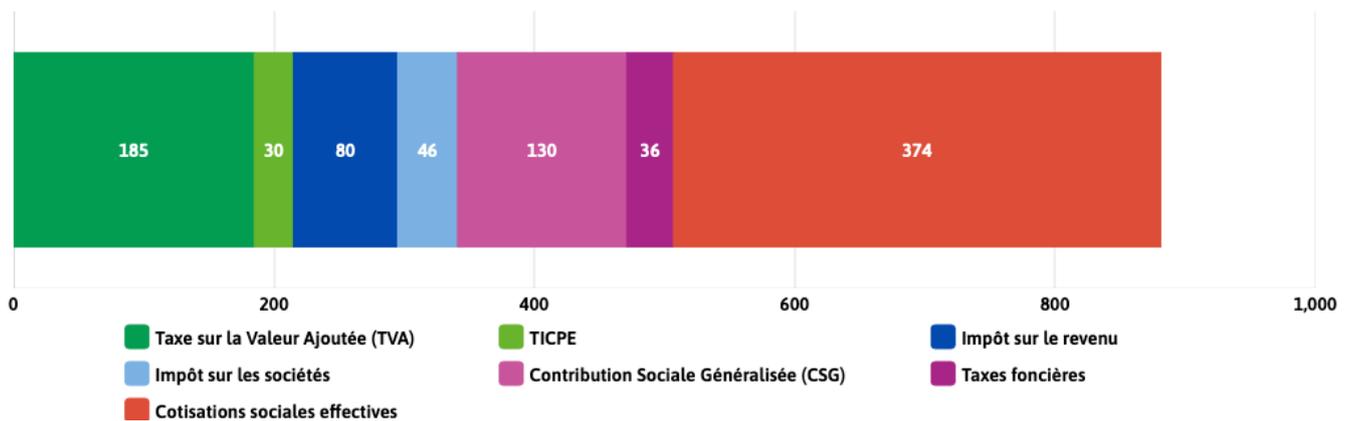
### Répartition des dépenses publiques en 2022 entre les APUC (État), les APUL (Collectivités locales) et les ASS (Sécu), en milliards d'euros



### Répartition des dépenses publiques par nature en 2021 (en milliards d'euros)



## Principaux prélèvements obligatoires en 2021 (en milliards d'euros)



### II- Informations tirées du site « Fipéco »

« (...) Selon la définition retenue par le FMI, la situation des finances publiques peut être considérée comme soutenable si l'État est capable d'honorer ses obligations présentes et futures en menant des politiques économiquement faisables et politiquement réalistes.

La polarisation actuelle des débats économiques sur la charge d'intérêt de la dette publique, notamment sur l'écart entre son taux apparent et le taux de croissance du PIB, conduit à oublier que l'engagement pris par l'État (ou les autres administrations publiques) en contractant un emprunt est non seulement d'en payer les intérêts mais aussi, et surtout, d'en rembourser le principal. La loi de finances initiale pour 2021 montre que l'État devra rembourser 120 Md€ d'emprunts à moyen et long terme en 2021 et payer "seulement" 36 Md€ d'intérêts.

Contrairement à ce que semblent croire beaucoup de Français, un État en déficit comme le nôtre ne rembourse pas ses dettes en augmentant les impôts mais en réempruntant le même montant, parfois aux mêmes créanciers.

Pour continuer ainsi, il faut que ses créanciers ne doutent pas de sa capacité à emprunter suffisamment pour pouvoir toujours rembourser ses dettes anciennes, notamment le principal, et financer son déficit. S'ils en doutent, ils pensent prendre un risque en continuant à souscrire à ses emprunts et ajoutent une "prime de risque" importante au taux d'intérêt qu'ils exigent pour continuer à y souscrire. Cette hausse des taux d'intérêt ne peut qu'aggraver le déficit et la dette et renforcer leurs craintes. Certains créanciers finissent par refuser de prêter à l'État, même à des taux très élevés. Étant dans l'incapacité non seulement de rembourser ses dettes mais aussi de financer le déficit de l'exercice en cours, l'État doit alors immédiatement équilibrer ses recettes et ses dépenses en augmentant les impôts et/ou en coupant dans ses dépenses. C'est notamment ce qui s'est passé en Grèce au début des années 2010.

Il peut certes faire appel à des institutions internationales qui jouent le rôle de prêteur en dernier ressort, comme le FMI ou le mécanisme européen de stabilité (MES) dans la zone euro. Il peut aussi convaincre ses créanciers d'accepter un rééchelonnement ou une réduction de leurs créances. Il reste qu'il doit toujours mettre en œuvre des mesures douloureuses de redressement de ses comptes sous une contrainte extérieure.

La hausse de la dette publique risque donc d'entraîner des hausses d'impôts, ou une baisse des dépenses publiques, mais ce n'est pas une fatalité. Pour l'éviter, la dette doit rester soutenable.

Il est impossible de déterminer un seuil d'endettement au-delà duquel se déclenche une crise des finances publiques parce que son déclenchement dépend de nombreux paramètres souvent non quantifiables et spécifiques à chaque pays et à chaque période.

Le Japon n'éprouve pas de difficultés pour financer son déficit et rembourser une dette publique supérieure à 200 % du PIB depuis 2011 mais il détient des actifs nets considérables sur les autres pays. La position globale de l'ensemble des agents économiques du pays vis-à-vis de l'extérieur est un paramètre essentiel.

La pertinence et la crédibilité de la politique économique suivie sont également des facteurs importants, de même que la capacité à augmenter les impôts ou à réduire les dépenses publiques si nécessaire. Le degré probable de solidarité des pays voisins, notamment au sein d'une union économique et monétaire, doit aussi être pris en compte. La situation relative de l'endettement public par rapport à celle des pays comparables est enfin un élément essentiel.

On peut néanmoins avancer que la dette publique doit au moins pouvoir être stabilisée en pourcentage du PIB pour être soutenable. La dette est rapportée au PIB parce que celui-ci est une mesure approximative de l'assiette sur laquelle sont prélevés les impôts, la capacité de lever l'impôt étant l'assurance ultime des créanciers de l'État.

La dette doit pouvoir beaucoup augmenter dans les périodes de récession afin d'en amortir en tant que de besoin le choc induit, mais il faut pouvoir en reprendre le contrôle en la stabilisant à un certain horizon lorsque la situation économique redevient normale. Autrement dit, cette condition de soutenabilité de la dette est satisfaite si elle augmente par paliers, à l'occasion de crises économiques, et si elle peut être stabilisée ou réduite entre deux crises.

Pouvoir stabiliser le ratio dette / PIB, à n'importe quel niveau et à n'importe quel horizon, et éviter ainsi un emballement incontrôlé de la dette, est une condition nécessaire de sa soutenabilité mais ce n'est pas toujours une condition suffisante : une dette qui pourrait être stabilisée à 500 % du PIB ne serait pas soutenable car les créanciers de l'État s'inquièteraient bien avant qu'elle n'atteigne ce seuil. Le niveau auquel la dette est stabilisée n'est pas indifférent car plus il est élevé plus le risque de crise est important.

Dans un article publié en janvier 2021, le président de l'OFCE considère que la dette publique française est soutenable si le rapport de la charge d'intérêt au PIB ne dépasse pas sa moyenne des 20 dernières années soit environ 2,0 %. Considérant également que le taux apparent futur de la dette pourrait être de 1,0 %, il en conclut qu'une dette de 200 % du PIB serait soutenable.

Le ratio intérêts / PIB est cependant un critère qui peut conduire à viser un endettement insoutenable. En effet, la référence à la moyenne du ratio intérêts / PIB des 20 dernières années est arbitraire et l'auteur aurait très bien pu considérer que la dette française est soutenable avec une charge d'intérêts égale à 3,5 % du PIB, comme en 1997. Avec un taux d'intérêt apparent de 1,0 % en régime de croisière, la France pourrait donc viser une dette publique de 350 % du PIB et jusqu'à 700 % du PIB avec un taux apparent de 0,5 %, ce qui semble être un objectif dangereux. Si la dette publique était égale aujourd'hui à 350 % du PIB et si sa maturité moyenne était de 10 ans, il faudrait réemprunter environ 800 Md€ chaque année pour en rembourser le principal (et "seulement" 80 Md€ pour en payer les intérêts à un taux de 1,0 %).

Bien avant que cet objectif de dette ne soit atteint, les taux des nouveaux emprunts pourraient être majorés par une prime de risque très forte qui ne se refléterait que progressivement dans le ratio charge d'intérêts / PIB. Le président de l'OFCE propose d'arrêter la « stratégie d'endettement » si le taux des nouveaux emprunts dépasse 1,0 % ou 1 point de moins que la croissance moyenne du PIB en valeur. On peut cependant craindre que la dette publique augmente considérablement avant que ce seuil ne soit atteint et que la prime de risque s'envole soudain fortement en traduisant ainsi une perte de confiance des créanciers de l'État. Les marchés réagissent parfois soudainement et de manière très forte à certains chocs qui ne peuvent être anticipés. Il pourrait alors être très difficile de rétablir la soutenabilité de la dette. (...) ».

### **III- Informations tirées du site de la Fondation IFRAP (4/7/2022)**

« Une partie de la dette à moyen long terme gérée par l'AFT est indexée sur l'inflation (OATi et OATfi). La part de la dette indexée dans la dette totale à moyen long terme a plutôt eu tendance à baisser au cours des dernières années, mais l'actuel regain d'inflation devrait néanmoins générer un supplément d'intérêt sur cette dette. La provision d'indexation sur le remboursement du capital des OAT indexée va augmenter, de l'ordre de 2 milliards € pour 1 point de hausse de l'inflation.

Une partie de la dette gérée par l'AFT est financée à court terme (par des bons du Trésor ou BTF). L'encours de BTF s'est plutôt réduit au cours des dernières années passant de 214 milliards € en 2010 à 107 milliards € en 2020. Depuis 2016, les taux d'intérêt à court terme sont négatifs et les charges d'intérêt sur cette partie de la dette française sont donc négatives. La remontée probable des taux courts (lorsque la

BCE procédera à une hausse de ses taux d'intérêt directeur) devrait rapidement mettre fin à cette situation atypique. (...)

#### *Hypothèse d'une inflation persistante*

Dans le scénario d'une inflation "*persistante*", nous faisons l'hypothèse que l'épisode inflationniste a été amplifié par la hausse des prix de l'énergie et la guerre en Ukraine, mais a également des racines plus profondes (il résulterait notamment de la politique monétaire ultra-expansionniste menée partout dans le monde pendant de nombreuses années). Le retour à la normale serait donc plus long et nécessiterait une intervention plus forte de la BCE en matière de taux directeurs. L'inflation reviendrait aux alentours de 3 % par an en fin de période, comme si la BCE avait acté que sa cible d'inflation de 2 % était désormais une contrainte trop forte pour les économies européennes. La hausse des taux d'intérêt courts serait donc assez prononcée et rapide et les taux longs augmenteraient un peu plus sensiblement que dans le scénario d'une inflation « sous contrôle », pour présenter un rendement réel acceptable.

Avec ce scénario d'une inflation persistante, la dette publique atteindrait 3 555 milliards € en 2027 (108 % du PIB) et les charges d'intérêt seraient légèrement supérieures à 111 milliards € (3,4 % du PIB). Il convient de noter que ce scénario apparaît de plus en plus comme le scénario « probable » à mesure que s'accumulent les mauvaises nouvelles sur l'économie française (stagnation du PIB au premier semestre, inflation de plus en plus forte, inflation sous-jacente également à un niveau important...). On peut même imaginer que la trajectoire de redressement du déficit public est assez optimiste et qu'une charge de la dette à 120 milliards € pourrait tout à fait être atteinte ».

#### Évolution des charges d'intérêts sur la dette avec l'hypothèse d'une perdurance de l'inflation

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB (en milliards € courants)	2 482,17	2 643,5	2 762,5	2 893,7	3 023,9	3 160,0	3 302,2
Taux de croissance de l'indice du prix du PIB	1,3 %	4 %	3,5 %	3,25 %	3 %	3 %	3 %
Déficit public (en milliards € courants)	-160,5	-161,3	-154,7	-133,1	-108,9	-98,0	-85,9
Déficit public (en % du PIB)	-6,5 %	-6,1 %	-5,6 %	-4,6 %	-3,6 %	-3,1 %	-2,6 %
Dette publique (en milliards € courants)	2 813,1	2 974,4	3 129,1	3 262,2	3 371,0	3 469,0	3 554,8
Dette publique (en % du PIB)	113,3 %	112,5 %	113,3 %	112,7 %	111,5 %	109,8 %	107,7 %
Dette à échéance à moyen long terme de l'AFT (en milliards €)		144	174	170	173	181	136
Dette à échéance à moyen long terme totale (en milliards €)		168	202	199	201	211	158
Dette à échéance + déficit à financer (en milliards €)		329,3	357,1	331,7	310,0	309,2	244,1
Dette à court terme (en milliards €)	253,2	267,7	281,6	293,6	303,4	312,2	319,9
Dette à long terme (en milliards €)	2 559,9	2 706,7	2 847,4	2 968,6	3 067,6	3 156,8	3 234,9
Supplément d'intérêts court terme (en milliards €)		4,0	7,0	8,8	10,6	10,9	11,2
Supplément d'intérêts long terme (en milliards €)		5,8	16,5	28,1	40,5	53,6	64,6
Supplément de charges d'intérêts		9,8	23,5	36,9	51,1	64,6	75,8
Charges d'intérêts sur la dette (en milliards €)	34,9	44,7	58,4	71,8	86,0	99,5	110,7
Charges d'intérêts sur la dette (en % du PIB)	1,4 %	1,7 %	2,1 %	2,5 %	2,8 %	3,1 %	3,4 %

#### IV- Informations tirées du livre « La sobriété gagnante ».

Voici d'abord l'avant-propos de cet ouvrage :

« Le mécontentement politique est aujourd'hui particulièrement profond en France. Une très large part de la population est insatisfaite de nos orientations sociales et économiques, sans qu'émerge pour autant une alternative politique susceptible de rassembler une solide majorité. Au 2e tour des élections présidentielles de 2022, un bon tiers des inscrits a voté par adhésion à des idées (dont les 3/5 pour Emmanuel Macron), un petit tiers pour faire barrage à l'un ou l'autre candidat et un dernier tiers a voté blanc, nul ou s'est abstenu. Cette situation est préoccupante, et il importe évidemment de comprendre ce qui ne va pas.

Cependant, au-delà de la critique, que faire à la place de nos gouvernants ? Cette question, empruntée à Raymond Aron, m'est restée à l'esprit pendant toute la rédaction de cet ouvrage. Au-delà de l'analyse de notre conjoncture, j'ai donc voulu déterminer ce que nous pourrions faire – ici et maintenant – pour améliorer véritablement les choses, ce qui oblige à entrer dans le détail, à tenir compte des rapports de force et à s'accommoder des nombreuses contraintes qui pèsent sur l'action. Le mot « sobriété » suscite encore de l'inquiétude, surtout chez les dirigeants actuels ; en faire une voie crédible de redressement pour la France n'a ainsi rien d'évident. C'est pourquoi j'ai voulu que ce texte couvre les principales dimensions de nos problèmes politiques (divisions sociales, pouvoir d'achat, écologie, chômage, désindustrialisation, dépenses publiques, impôts), en essayant, autant que possible, d'appuyer tous les points par des données fiables. Telle est la seule excuse qui justifie la longueur de ce livre. Nous vivons clairement au-dessus de nos moyens, aussi bien sur le plan écologique que sur le plan économique. En parallèle, nous manquons d'argent pour financer les services publics et pour investir dans l'avenir. Quant au pouvoir d'achat, il est devenu à juste titre une préoccupation majeure pour les Français. Si l'on prend un peu de recul, il est assez évident que nos choix économiques et sociaux actuels – ceux qui ont été reconduits avec la réélection d'Emmanuel Macron – mènent dans une impasse. Pourquoi ? Parce que nos gouvernants n'ont d'yeux que pour la compétitivité, alors que c'est un véritable effort collectif de sobriété que notre pays devrait entreprendre. Pouvoir d'achat, écologie et déficits, tout cela est en rapport direct avec le niveau excessif de notre consommation. Hélas, ce thème n'a pas réussi à s'imposer au cours de la campagne présidentielle ; elle s'achève donc, à mon sens, sur un goût amer. La sobriété ne fut pas mon point de départ, mais elle constitue mon point d'arrivée. C'est en cherchant une alternative que j'en suis venu à la conclusion que la sobriété représentait un enjeu incontournable pour la France. Sans une telle perspective, nos discours autour de la résilience du pays, de la relocalisation d'activités industrielles ou de la lutte contre les inégalités risquent de rester encore longtemps lettre morte. Malgré le rendez-vous manqué de la présidentielle, le thème de la sobriété commence quand même à émerger dans l'espace public, avec la crise du covid-19, avec l'urgence écologique et avec notre dépendance aux combustibles fossiles russes ».

Citons maintenant un extrait du 9<sup>ème</sup> chapitre, sur « Finances publiques et enjeux politiques » :

« Pour dire les choses franchement, le bilan des politiques menées dans la dernière période est ici particulièrement désastreux. D'un côté, alors que les transferts sociaux ont énormément augmenté, les classes populaires ne vivent pas mieux qu'avant et la problématique du pouvoir d'achat n'est jamais apparue aussi urgente. De l'autre, non seulement les politiques d'austérité ont d'importantes conséquences négatives pour la France, mais, en plus de cela, elles n'ont pas du tout fait disparaître les excès bureaucratiques ; au vrai, elles ont probablement aggravé le mal en multipliant, à tous les échelons, des procédures de contrôle des dépenses. Il paraît donc grand temps que les citoyens se réapproprient ces sujets techniques afin que la collectivité s'y prenne autrement. Et, pour cela, il faut d'abord tâcher de comprendre un peu mieux où nous en sommes. Entre 1960 et 2019, la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut est passée de 35 % à 55 %, et la part des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) de 32 % à 47 %. Selon les données de l'OCDE, en matière de prélèvements obligatoires, la France est au coude-à-coude avec le Danemark pour la première place ; en matière de dépenses publiques, elle est depuis 2015 la championne incontestée. (...) Cette différence vient en grande partie de choix de société qui font que l'on ne comptabilise pas forcément les mêmes choses partout. Par exemple, en 2017, la France était l'un des premiers pays du monde en ce qui concerne les dépenses publiques liées aux retraites : 13,6 % du PIB, contre 7,1 % aux États-Unis et 5,2 % aux Pays-Bas (OCDE). Cette différence a évidemment un gros impact sur le volume total des dépenses. Néanmoins, l'écart est largement lié à des traditions différentes : la France a choisi un système public par répartition plutôt qu'un système privé par capitalisation. En l'occurrence, les États-Unis et les Pays-Bas consacrent beaucoup d'argent privé aux retraites : 8,1 % du PIB aux États-Unis et 4,0 % aux Pays-Bas, contre 0,4 % en France (OCDE) ; quand on tient compte de l'ensemble, les écarts entre la France et les deux autres pays se réduisent. D'autres sources d'erreurs, dans les comparaisons internationales, sont liées à la délimitation du secteur public. En France, la rémunération du personnel (principalement du personnel hospitalier) correspondait à 30 % des dépenses de santé en 2015, contre seulement 6 % en Allemagne.

Est-ce dû à un sérieux manque d'efficacité ? À l'existence d'une administration pléthorique ? Non, cela est tout simplement dû au fait que, de l'autre côté du Rhin, les hôpitaux sont considérés comme des producteurs de services marchands, ce qui fait que la rémunération du personnel n'est pas comptée comme une dépense publique. Mais, en réalité, les dépenses de santé financées par les administrations publiques sont à peu près les mêmes dans les deux pays. Néanmoins, ne serait-il pas plus efficace de prendre modèle sur les pays qui privatisent une partie de leurs dépenses ? Cela paraît extrêmement douteux. Prenons la santé. Bien sûr, la privatisation des dépenses de santé permettrait de faire mécaniquement baisser le poids des dépenses publiques dans le PIB. Mais, pour autant, cela ne diminuerait probablement pas le volume total des dépenses de santé dans le pays. Tout au contraire, la concurrence entraînerait vraisemblablement une hausse des coûts : dépenses de marketing et de publicité, incitations à faire croître la consommation, etc. Par exemple, l'économiste Nicolas Nicolas Da Silva rappelait en 2018 que les frais de gestion de la Sécurité sociale étaient inférieurs à ceux des organismes complémentaires, alors qu'elle gérait des dépenses quatre fois plus importantes qu'eux. Ainsi, aux États-Unis où le système de santé est largement privatisé, les dépenses de santé s'élevaient à 17 % du PIB en 2017, contre un peu plus de 11 % en France. Dans le détail, les dépenses d'administration représentaient moins de 6 % des dépenses courantes de santé en France, contre plus de 8 % aux États-Unis (DREES). En parallèle, la hausse des prix liée à une éventuelle privatisation aurait vraisemblablement un impact social et ferait encore croître la part des personnes renonçant aux soins. Quant au système de retraites, il est probable que sa privatisation aurait un effet similaire, avec des entreprises qui multiplieraient les frais de communication pour attirer l'épargne des Français. (...)

À côté de l'évolution démographique, il existe une autre source majeure d'augmentation des dépenses publiques : l'adaptation de l'économie française à la mondialisation. Tâchons de comprendre cela sur le long terme. Dans un monde de petits producteurs, plus ou moins autonomes, la puissance publique a besoin d'assez peu de moyens : une police, une armée, une justice et quelques fonctionnaires. En 1484, comme le rapporte l'historien Emmanuel Le Roy Ladurie, Charles VIII était encore capable de diminuer subitement le budget de la monarchie française de 60 %, ce qui donne une idée de ce qu'il pouvait représenter dans la richesse nationale ; de la Révolution à la Première Guerre mondiale, les dépenses publiques ne dépassaient pas 13 % de la production intérieure brute, et la moitié des sommes engagées couvraient le service de la dette et la défense (Projet de loi de finances, 2013). Par contraste, en 2019, ces deux postes ne représentent plus qu'un dix-septième des dépenses des administrations publiques (INSEE). Toutefois, à mesure que la division du travail s'est complexifiée – avec un affaiblissement parallèle des solidarités traditionnelles<sup>428</sup> –, à mesure que l'activité économique a eu besoin du soutien de l'État, le champ d'intervention des pouvoirs publics s'est considérablement étendu. Ces derniers doivent non seulement assurer de bonnes conditions de marché (faire respecter les règles et les contrats, démanteler les monopoles, s'assurer des rentrées fiscales dans des univers complexes), mais aussi prendre en charge une partie des risques nouveaux. Il faut notamment corriger le creusement des inégalités, créé par une économie de marché de plus en plus mondialisée. Entre le milieu des années 1990 et 2019, le taux d'ouverture de la France est passé de 22 % à 32 % du PIB (INSEE). Ce phénomène a été particulièrement visible avec la pandémie de covid-19. Dans un système de forte interdépendance, pour que les effets sociaux d'une crise internationale ne soient pas trop dramatiques – et dangereux pour la stabilité du régime –, les pouvoirs publics doivent intervenir "quoiqu'il en coûte". Entre la fin de l'année 2019 et le 3<sup>e</sup> trimestre 2021, la dette de la France a crû de près de 20 points de PIB (INSEE). Il est très difficile de mesurer la part des dépenses publiques directement liées à l'internationalisation de notre économie, car, d'une part, de nombreux facteurs jouent en même temps, et, d'autre part, se mêlent toutes sortes d'items : prestations sociales, dépenses fiscales, aides directes, frais de fonctionnement, etc. Mais prenons quelques exemples pour mieux saisir ce dont il est question. L'agriculture. Les producteurs ont le plus souvent eu à supporter seuls les aléas propres à leur métier (climat, maladies, etc.). Cependant, en France, ils ont été longtemps protégés du marché mondial par des barrières douanières et par des prix régulés ou garantis. En revanche, à partir du moment où l'on modernise, où l'on dérégule, où l'on supprime les quotas et où l'on met en concurrence, à partir du moment où les prix des denrées agricoles se fixent à l'étranger, les agriculteurs sont soumis à une foule de nouveaux risques qui peuvent rendre leur existence beaucoup plus précaire (fortes variations des prix de leurs productions – l'indice des prix des céréales a par exemple perdu 35 % entre 2008 et 2009 –, mais aussi des prix des hydrocarbures, des intrants et de la main-

d'œuvre). Tout cela sans parler de la modification accélérée du climat qui produit déjà ses effets sur les cultures. Il existe évidemment de nouvelles occasions de profit, mais cela se paie par une plus grande incertitude et par une certaine perte de contrôle. Voilà pourquoi la puissance publique, à travers la Politique agricole commune européenne, verse des subventions pour atténuer les aléas du marché : plus de 9 milliards d'euros en 2019. Il faut ajouter, d'après le Projet de loi de finances pour 2020, plus de 5 milliards dans le budget de l'État (principalement le budget du ministère de l'Agriculture), près de 5 milliards d'allègements de cotisations patronales et près de 2 milliards de dépenses fiscales (notamment la réduction tarifaire sur les carburants). En tout, nous ne sommes pas loin de 1 point de PIB. Le logement. À partir du moment où la grande industrie a eu besoin de réunir une main-d'œuvre nombreuse au même endroit, des millions de personnes ont quitté les campagnes et il a fallu construire de nouveaux logements dans des lieux où l'espace était plus restreint. Au cours des dernières décennies, la désindustrialisation et le développement des activités de services à très haute valeur ajoutée dans quelques grandes métropoles a encore renforcé cette concentration des zones d'activité. Si l'on ajoute à cela les effets de la spéculation immobilière, le coût du logement s'est considérablement alourdi – les dépenses qui lui sont liées (loyers imputés inclus) représentaient 12 % des dépenses de consommation des ménages en 1960, 20 % en 1990 et 27 % en 2018 (INSEE) –, ce qui met en difficulté beaucoup de gens, surtout parmi les locataires des classes populaires. Quand on veut laisser le marché libre et ne plus encadrer les loyers, quand on renonce à aménager le territoire et à rééquilibrer les bassins d'emplois, quand on refuse d'encourager l'augmentation des salaires à cause de la concurrence internationale, alors il devient nécessaire d'accroître les transferts en direction des ménages, surtout en bas de l'échelle sociale. En 2019, les prestations logement représentaient une part 5 fois plus importante du PIB qu'en 1959 (DREES). Ainsi, en 2018, il y avait 6,6 millions de bénéficiaires des aides au logement, pour un montant total d'environ 17 milliards d'euros. Ajoutons à cela les dépenses fiscales en faveur du logement, soit, selon la Cour des comptes (2019), 18 milliards d'euros en 2018, à travers 66 « niches fiscales ». En tout, nous arrivons à presque 2 points de PIB. Prenons la concurrence internationale et les crises. Avec l'approfondissement des liens commerciaux et financiers entre les différentes régions du monde, les opportunités et les risques se sont multipliés. La fabrication de perles synthétiques au Japon au début du XXe siècle a complètement ruiné l'économie des Émirats arabes unis qui reposait sur la pêche de perles naturelles ; la découverte d'hydrocarbures leur a ensuite conféré une prospérité inédite, et près du dixième de leurs exportations se fait d'ailleurs maintenant en direction du Japon ; demain, le réchauffement climatique, notamment dû à la combustion de ces hydrocarbures, rendra peut-être le pays inhabitable. Dans un monde d'interdépendance, la plupart des tenants et aboutissants échappent aux agents économiques. En France, pour mitiger les effets des chocs extérieurs (concurrence internationale, délocalisations, crises mondiales), les pouvoirs publics ont étendu leur champ d'intervention afin de soutenir l'activité économique. Il y a l'indemnisation du chômage et les minima sociaux contre la pauvreté et l'exclusion – pour que les crises n'entraînent pas de révolution –, il y a le financement d'une partie des cotisations sociales à la place des entreprises, pour qu'elles restent concurrentielles, il y a les niches fiscales en faveur de l'emploi, etc. Entre 2000 et 2016, selon les calculs de la DARES, l'ensemble de ces dépenses ont augmenté presque chaque année, passant de 64 milliards (4 % du PIB) à 153 milliards d'euros (7 % du PIB) ! Depuis la fin de l'année 2021, les tensions internationales sont responsables d'une forte hausse des prix de l'énergie en France. Entre le « bouclier » sur l'électricité, le gel du prix du gaz, les chèques énergie et inflation, le relèvement du barème kilométrique, la remise sur les carburants et le plan de résilience, le gouvernement avait déjà engagé, en mars 2022, 30 milliards d'euros de dépenses pour faire face à cette nouvelle crise (Les Échos). Bref, il est assez difficile d'évaluer le coût global de notre adaptation à la mondialisation, car les sommes concernées sont très diverses, mais il est relativement clair que cela représente quelque chose de non négligeable dans les comptes publics. La mondialisation est souvent présentée comme génératrice de croissance et d'abondance matérielle, ce qui est partiellement vrai. Néanmoins, il ne faut pas manquer le fait qu'elle tend également à augmenter les risques et donc, dans le cas d'un pays comme la France où nombre de risques sont mutualisés, elle tend à tirer les dépenses publiques vers le haut. Quand notre emploi et notre revenu, nos achats et nos ventes, notre consommation et nos modes de vie dépendent de décisions prises par des acteurs à l'autre bout de la planète, la responsabilité individuelle ne peut se comprendre si on ne l'articule pas à d'importantes responsabilités collectives. En tant qu'agent économique, nous avons assez peu de leviers

face à la multiplication des risques systémiques ; il est donc naturel que ce soit en tant que citoyen que nous agissions, en tant que citoyen membre d'une collectivité qui cherche à se gouverner elle-même. L'économiste Friedrich Hayek se plaignait du fait que l'esprit d'indépendance reculait dans les pays occidentaux, et il liait cela à l'augmentation du poids des transferts sociaux. Cela paraît assez plausible. Pour autant, peut-être se plaignait-il d'une chose dont il chérissait par ailleurs la cause, puisque la dépendance accrue des membres de la cité aux prestations sociales – particulièrement dans les classes populaires – vient précisément de la délégation d'une part croissante de la vie collective aux mécanismes du marché global. Hayek regrettait en réalité le temps des sociétés de petits propriétaires, pleinement responsables de leurs moyens de subsistance et très méfiants vis-à-vis de toute ingérence de l'État. Mais l'idéal du citoyen-propriétaire (ou du yeoman farmer dans la tradition anglo-saxonne) suppose une tout autre division du travail que celle qui lie les agents économiques sur un marché mondialisé ! (...)

L'adaptation à la mondialisation pèse aussi sur le mode de financement de la protection sociale. Sur le long terme, la hausse des dépenses publiques vient principalement de l'augmentation des prestations sociales : vieillesse, santé, famille, emploi, pauvreté et logement. Ces prestations représentaient environ 17 % du PIB dans les années 1960, 25 % dans les années 1980 et 32 % dans les années 2010 (DREES). Mais, après tout, si cela correspond à des choix de société (et des réalités démographiques), quel est le problème ? Eh bien, le problème est que, dans une économie ouverte, il peut y avoir tension entre le niveau de protection sociale et la compétitivité d'un pays : le financement de la protection sociale repose principalement sur les cotisations sociales, mais la concurrence internationale oblige à réduire le « coût » du travail. Telle est la difficulté que nos gouvernants cherchent à surmonter depuis quelques décennies à travers des réformes de compétitivité. En 1990, les cotisations sociales patronales et salariales, directement assises sur le travail, finançaient 86 % des recettes de la Sécurité sociale. Cependant, l'impératif de compétitivité a rendu impossible, aux yeux des gouvernants, le financement de la hausse des dépenses de santé et de retraites par une augmentation des cotisations sociales. Aussi les dirigeants français ont-ils mis en place, dès les années 1990, dans tous les secteurs, des politiques de réduction et d'exonération des cotisations patronales, principalement pour les bas salaires. De fait, en 2019, les cotisations sociales ne représentaient plus qu'environ 56 % des recettes de la Sécurité sociale (INSEE). Ce manque à gagner du côté des cotisations sociales s'élève (par rapport au niveau de 1990) à environ 190 milliards d'euros de 2019, ce qui représente près de 8 points de PIB qu'il s'agit de financer autrement. Ce sont donc les impôts qui ont pris le relais des cotisations sociales : en 1990, les impôts représentaient un peu plus de 3 % des recettes de la Sécurité sociale, contre 37 % en 2019. D'une manière générale, les impôts ont augmenté de plus de 7 points de PIB entre 1990 et 2019, soit l'équivalent de 180 milliards d'euros en 2019 (INSEE). De fait, ce qui était réglé par les entreprises et les salariés sous forme de cotisations sociales doit maintenant être financé par les contribuables, avec la création de nouveaux impôts (en particulier la CSG et la CRDS pour 134 milliards d'euros en 2019) et l'affectation d'une partie des recettes d'impôts existant à la protection sociale (taxe sur les salaires, TVA, taxe sur les boissons et les tabacs). Les politiques de compétitivité ont ainsi pour conséquence une augmentation des impôts – surtout des impôts non progressifs, comme on le verra au chapitre suivant –, la réduction des dépenses de protection sociale (réformes des retraites, ONDAM, restriction des droits pour l'allocation chômage, gel de certains minima sociaux) et une pression à la baisse pour les dépenses de fonctionnement ; enfin, comme tout cela ne suffit pas, l'endettement du pays s'accroît. Quel est le résultat ? Le financement de la Sécurité sociale est devenu beaucoup plus dépendant de l'État, au détriment des partenaires sociaux. D'un côté, les assurés sont de moins en moins coresponsables de la pérennité d'un système auquel ils contribuent pourtant directement par leur salaire ; de l'autre, l'État considère de plus en plus la Sécurité sociale comme un poste de coût, voire comme une variable d'ajustement. En parallèle, les finances publiques deviennent encore plus opaques qu'auparavant, car la multiplication des transferts fait qu'il est quasi impossible de comprendre qui paie quoi. Cette complexité n'aide évidemment pas les citoyens à mener un débat éclairé sur ces questions !

Comment pourrait-on améliorer les choses, sans remettre en cause les contraintes qui pèsent sur notre économie ouverte ? Pour redonner un peu de lisibilité au système, le mieux serait sans doute de distinguer à nouveau les prestations contributives des autres. Comment se fait-il que, dans un système réputé particulièrement progressif, le cinquième des ménages les plus pauvres touche deux fois moins de

prestations que le cinquième des ménages les plus riches ? Parce qu'une bonne partie des prestations sociales sont des prestations contributives, c'est-à-dire des prestations dont on bénéficie en contrepartie de cotisations, comme dans le cas des pensions de retraite. Ce mécanisme d'assurance obligatoire joue également pour l'indemnisation du chômage, de l'invalidité, des accidents du travail et des arrêts maladie. Ces prestations contributives n'ont pas à être confondues avec les autres, car elles suivent une logique de mutualisation des risques, plutôt que de solidarité nationale. Elles devraient être financées directement et intégralement par les cotisations sociales, afin que les partenaires sociaux aient la responsabilité d'assurer la viabilité du système sur le long terme, tout en veillant à partager les charges de manière équilibrée entre les différents groupes de cotisants. À côté de cela, les prestations non contributives, celles dont on bénéficie sans avoir cotisé (assurance maladie, minima sociaux, allocations familiales, aides au logement), seraient prises en charge par l'État, au nom de la solidarité nationale. Cela serait d'ailleurs l'occasion de mettre directement à contribution les foyers aisés (actifs ou retraités) à travers l'imposition progressive. En retour, une telle simplification de la fiche de paie permettrait aux salariés de considérer réellement les cotisations sociales comme un "salaire différé", car elles ne seraient plus mêlées à des prélèvements non contributifs. Les prestations contributives représentent un peu moins de 17 % du PIB. Il faudrait donc que ces 17 points de PIB de prélèvements obligatoires soient présentés pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire un système d'assurance publique obligatoire. Et, de fait, ils ne devraient pas être confondus avec le reste des dépenses publiques (transferts au nom de la solidarité nationale, subventions aux entreprises, services publics), surtout quand il s'agit de faire des comparaisons internationales. Comme le montant des cotisations sociales nettes pour 2019 (avec intégration des baisses liées au CICE) est à peu près du même ordre de grandeur – environ 17 % du PIB –, il serait ainsi possible de clarifier complètement les responsabilités sans modifier substantiellement le poids des cotisations sociales. »