

Les études



L'âge d'or des déficits

40 ans de politique
budgétaire française

Pierre-François Gouiffès

Préface de
Michel Pébereau

L'âge d'or des déficits

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR/DIFFUSEUR

Les finances publiques aux concours

Matthieu Houser, coll. « Formation administration concours », 2013

Les finances publiques

Edward Arkwright et alii, coll. « Découverte de la vie publique », 7^e éd., 2013

Parlons dette en 30 questions

Jean-Marie Monnier, coll. « Doc en poche-Entrez dans l'actu », 2013

« La dette dans tous ses états »

Problèmes économiques, n° 3053, novembre 2012

« Finances publiques : penser et agir autrement »

Pouvoirs locaux, n° 95, décembre 2012

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Juillet 2012

Cour des comptes, 2012

La dette : un pont entre passé et avenir

Michel Lamy, Conseil économique, social et environnemental, 2012

Le budget de l'État. Nouvelles règles, nouvelles pratiques

Charles Waline, Pascal Desrousseaux et Stanislas Godefroy, coll. « Les Études », 2012

« Pays riches, États pauvres »

Cahiers français, n° 366, janvier-février 2012

« Crise de la dette : menaces sur l'euro ? »

Problèmes économiques, n° 3029, octobre 2011

Finances publiques. 3^e édition

André Roux (dir.), coll. « Les Notices », 2011

« L'émission de dette souveraine »

Courrier juridique des finances et de l'industrie, n° 64, juin 2011

« Faut-il s'inquiéter de la dette publique ? »

Problèmes économiques, n° 2992, mars 2010

DU MÊME AUTEUR

Réformes. Mission impossible ?

coll. « Les Études », La Documentation française, 2010

Margaret Thatcher face aux mineurs : 1972-1985, treize années
qui ont changé l'Angleterre

Privat, 2007

L'âge d'or des déficits

40 ans de politique
budgétaire française

Pierre-François Gouiffès

maître de conférences à Sciences Po

La Documentation française

Département de l'édition dirigé par Bernard Bouley
Collection dirigée par Pierre-Alain Greciano
Analystes-rédacteurs : François Guérard et Sophie Unvois
Conception graphique : Marie-José Farkas
Édition : Dominique Lesage
Promotion : Stéphane Wolff

Illustration de couverture : © hiwa-Fotolia Photo
© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013
ISSN 1763-6191

Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent que leur auteur.

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

PRÉFACE	9
<i>(Michel Pébereau)</i>	
La mise en perspective historique du problème.	10
Le choix de 1974 comme point de départ du « feuilleton politico-budgétaire hexagonal ».	10
La confirmation du diagnostic que la Commission sur la dette avait établi en 2005.	12
 INTRODUCTION	15
Une dégradation des finances publiques françaises continue et sans précédent en temps de paix	15
À quoi sert cet ouvrage ?	16
Pourquoi <i>L'âge d'or des déficits</i> ?	17
Quel apport par rapport à la littérature sur les finances publiques?	18
Quel positionnement philosophique et idéologique?	19
Organisation de l'ouvrage	20
 1. LES DÉFICITS AVANT 1974	21
L'époque médiévale (fin du XII ^e siècle-1492)	22
Les Temps Modernes (1492-1789)	24
La Révolution française, le Consulat et l'Empire (1789-1815)	27
Le siècle de stabilité monétaire 1815-1914	28
La période 1914-1945	29
Après 1945	31
1945-1958	31
1958-1973	31
Stabilités historiques des finances publiques	33
<i>Nature et ampleur de la dépense</i>	33
<i>Séquences de déficits et d'endettement et modalités historiques de remboursement de la dette</i>	34

2. UNE ANALYSE FINANCIÈRE DES QUARANTE DERNIERS BUDGETS (1974-2013)

Évolution chronologique des déficits	37
<i>Recettes</i>	42
<i>Dépenses</i>	42
<i>Déficits ou excédents budgétaires</i>	46
<i>Dettes</i>	48
<i>Synthèse sur l'évolution tendancielle des finances publiques hexagonales</i>	51
Comparaisons avec les pays européens et l'OCDE	51
<i>Organisation de l'analyse</i>	51
<i>Comparaison avec l'Union européenne et la zone euro</i>	52
<i>Comparaison avec les autres pays de l'OCDE</i>	58
<i>Positionnement synthétique de la France dans le concert international</i>	59

3. LE FEUILLETON POLITICO-BUDGÉTAIRE HEXAGONAL (1974-2013)

Valéry Giscard d'Estaing : des budgets publics presque équilibrés mais avec recettes et dépenses croissantes (1974-1981)	62
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	63
<i>Environnement monétaire et européen</i>	64
<i>Priorité à la lutte contre l'inflation (1974-1975)</i>	64
<i>Plan de relance Chirac (1975-1976)</i>	65
<i>Retour progressif à l'équilibre budgétaire, en dépit de nouveaux chocs économiques (1976-1981)</i>	65
François Mitterrand I : explosion de la dette publique et réaligement européen (1981-1988)	66
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	66
<i>Environnement monétaire et européen</i>	68
<i>Politique de relance budgétaire (1981-1982)</i>	68
<i>Tournant de la rigueur (1983-1986)</i>	69
<i>Instauration de la norme de 3 %</i>	70
<i>La première cohabitation (1986-1988)</i>	71
François Mitterrand II : convergence européenne et nouvelle explosion de la dette (1988-1995)	71
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	71
<i>Environnement monétaire et européen</i>	73
<i>Politique de Michel Rocard (1988-1991)</i>	76
<i>Le « couple » Cresson-Bérégovoy (1991-1993)</i>	77
<i>La seconde cohabitation (1993-1995)</i>	77
Jacques Chirac I : entrée dans l'euro, conditions et conséquences (1995-2002)	78
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	78
<i>Environnement monétaire et européen</i>	80
<i>Alain Juppé ou la qualification pour l'euro (1995-1997)</i>	81
<i>Troisième cohabitation : croissance, 35 heures et « cagnotte » (1997-2002)</i>	82
Jacques Chirac II : stabilisation haute des déficits et protection temporaire de l'euro (2002-2007)	84
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	84
<i>Environnement monétaire et européen</i>	86
<i>Une baisse du budget de l'État plus que compensée par la hausse des budgets locaux et sociaux</i>	88

<i>Réformes de structure</i>	89
Nicolas Sarkozy : crise et crises, ordres et contre-ordres (2007-2012)	89
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	89
<i>Environnement monétaire et européen</i>	92
<i>Politique budgétaire initiale de baisses d'impôts (2007-2008)</i>	99
<i>Réformes de moyen terme</i>	100
<i>Accompagnement de la crise financière en 2009 et 2010</i>	101
<i>Politique de redressement des comptes de 2011 et perte du triple A</i>	101
Début du quinquennat de François Hollande	102
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	102
<i>Environnement monétaire et européen</i>	102
<i>Séquence initiale de politique économique et budgétaire</i>	103
Stabilités du feuilleton budgétaire	104
<i>Mutation de la « contrainte extérieure »</i>	104
<i>Réformes et évolutions de moyen terme des finances publiques</i>	107
<i>Conduite de l'action budgétaire à court et moyen terme</i>	115

4. LES BUDGETS, TÉMOINS DE LA TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA FRANCE 123

Performance économique de la France	124
<i>Mise en regard des déficits et de la performance macro-économique</i>	124
<i>Croissance</i>	125
<i>Richesse nationale</i>	126
<i>Relations économiques avec le reste du monde</i>	127
<i>Évolution des flux financiers internes et externes</i>	128
Environnement financier international et endettement	130
<i>« Le monde d'avant 2008 »</i>	130
<i>Après le choc de 2008</i>	133
<i>Spécificités françaises</i>	135
Répartition des revenus	136
<i>Positionnement de la France par rapport à d'autre pays</i>	136
<i>Comparaison chronologique</i>	137
Solidarité des territoires	137
<i>Fondamentaux de la solidarité territoriale</i>	137
<i>Conséquences régionales</i>	138
Considérations générationnelles	139
<i>Thématique du destin des générations</i>	141
<i>Nature de la solidarité intergénérationnelle ou de son absence</i>	141
Modalités d'organisation de la société française et de sa sphère publique	146
<i>Segmentation corporatiste de la société</i>	146
<i>Rôle de l'État, place de la fonction publique</i>	148
Lien avec la confiance et l'économie du bien-être	150
<i>Cadrement des concepts de défiance et de bien-être</i>	150
<i>Situation de la France par rapport à la défiance et au bien-être</i>	151
<i>Explication et datation</i>	153
<i>Lien avec le fonctionnement du modèle d'État social français</i>	153

5. ANALYSES DES DISCOURS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES 155

Exégèse du discours économique	155
<i>Approche keynésienne</i>	156
<i>Approche néo-ricardienne</i>	161
<i>Analyse économique des choix publics</i>	163
Verbe politico-budgétaire	167
<i>Comparaison des programmes électoraux et de leur mise en œuvre 1974-2012</i>	168
<i>Synthèse sur le discours politique</i>	177

CONCLUSION 187

Impact de l'histoire longue de France	187
Évolution constatée sur les quarante dernières années	188
Comparaison internationale	188
Quelques explications envisageables	190
<i>Les enjeux de gouvernance et les conséquences à long terme de certaines réformes</i>	190
<i>Affaiblissement constant du taux de croissance</i>	190
<i>Impact de la construction européenne et de l'euro</i>	191
Quelques éléments de perspective	192
<i>La question de la croissance et de la prospérité</i>	192
<i>La gouvernance</i>	193
<i>Qualité autant que quantité des dépenses publiques</i>	197
<i>Quelle méthode ?</i>	198
Derniers mots	199

ANNEXES

Liste des tableaux et figures	201
Liste des principaux sigles utilisés	203
Glossaire des principaux termes ou notions utilisés dans cet ouvrage	205
Méthodologie du chapitre 2 (partie statistique et comptable)	223
Bibliographie	227
Crédits photographiques	232
Remerciements	233

P

réface

MICHEL PÉBEREAU

membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Au moment où l'ampleur des déficits publics est devenue un enjeu central des débats économiques et politiques en France, en Europe et dans le monde, l'ouvrage de Pierre-François Gouiffès sur *L'âge d'or des déficits, quarante ans de politique budgétaire française* est précieux.

L'auteur a rassemblé une quantité considérable d'informations. Il exploite les données publiques vérifiables (Insee, Eurostat, OCDE) et une documentation riche et diversifiée pour analyser les politiques budgétaires successives et la transformation économique et sociale de la France pendant les quarante dernières années. Il fait aussi l'exégèse des discours économiques et politiques, pour cerner le « verbe politico-budgétaire ». On trouve en outre, en annexe, une riche bibliographie, et aussi un glossaire très complet qui devrait faciliter l'accès de l'ouvrage à des lecteurs intéressés par le thème sans être des spécialistes des sciences économiques et financières. Le travail accompli est considérable et original.

L'œuvre est ambitieuse : elle vise à intégrer à des développements de science des finances publiques des considérations de nature historique, sociologique, et bien sûr économique. Trois éléments de la réflexion m'ont particulièrement frappé : le souci de la mise en perspective historique ; le choix de 1974 comme date de départ de l'âge d'or des déficits ; et la confirmation, à partir d'une approche bien différente, huit ans après, du diagnostic de la Commission sur la dette que j'avais présidée¹.

¹ Voir le rapport de la Commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, coll. « des Rapports officiels », La Documentation française, Paris, 2006.

La mise en perspective historique du problème

Pierre-François Gouiffès s'est engagé dans une analyse des déficits de l'époque médiévale jusqu'en 1974. Cela permet de constater un penchant certain de l'État royal pour les déficits, les défauts de paiement, et même les banqueroutes. Il rappelle que la République est née d'une convocation des états généraux par le roi en avril 1789 ainsi motivée : « Nous avons besoin du concours de Nos fidèles sujets pour Nous aider à surmonter toutes les difficultés où Nous Nous trouvons relativement à l'état de nos finances. » L'hyperinflation provoquée par l'émission massive d'assignats par les révolutionnaires à partir de décembre 1789 se conclura dix ans plus tard par la banqueroute dite des « deux tiers », la dernière de l'histoire de France.

Après un siècle de stabilité monétaire, autour du franc germinal, les deux guerres mondiales du ^{xx}e siècle aboutissent, comme les guerres royales du passé, à des endettements massifs de l'État. Mais celui-ci sait inventer une nouvelle façon de traiter le problème : l'inflation, qui ruine ses créanciers, c'est-à-dire les citoyens français ; ceux-ci se retrouvent en effet vite les seuls à lui prêter dans leur monnaie nationale, dont le pouvoir d'achat est laminé par l'inflation, et le taux de change par les dévaluations. Il faut attendre le général de Gaulle et la ^ve République, pour que la lutte contre l'inflation et les déficits publics devienne une priorité.

Le choix de 1974 comme point de départ du « feuilleton politico-budgétaire hexagonal »

Faire démarrer en 1974 l'âge d'or des déficits n'est pas très justifié d'un point de vue purement budgétaire. Certes, c'est depuis cette date que le budget de l'État a toujours été exécuté en déficit, ce qui rend notre pays digne du livre des records, hélas, en la matière. Mais l'auteur montre bien que Valéry Giscard d'Estaing et Raymond Barre avaient le souci de l'équilibre, n'hésitant pas de ce fait à des hausses d'impôts importantes et impopulaires : en 1979 et en 1980, les comptes des administrations publiques étaient en quasi-équilibre.

Le choix de 1974 comme référence est néanmoins une bonne idée, parce que c'est là une année charnière, en raison de trois événements internationaux qui marquent une rupture dans l'environnement économique et financier.

– Le premier est le *choc pétrolier* de l'automne 1973 qui fait suite à la guerre du Kippour. Le quadruplement des prix du pétrole déséquilibre profondément les échanges internationaux et l'économie des pays importateurs,

donc de la France : il fait flamber l'inflation et les déficits extérieurs, tout en provoquant brutalement le ralentissement de la croissance économique et la montée du chômage. À partir de ce moment, la contrainte extérieure ne cessera pratiquement plus de peser sur notre économie du fait de la succession des événements internationaux : le deuxième choc pétrolier de 1979-1980 qui fait suite à la révolution iranienne ; l'accélération de la libération des échanges internationaux après la chute du mur de Berlin et la généralisation de l'économie de marché dans le monde ; l'extension permanente du champ de la globalisation ; la succession de crises ouverte par la crise financière mondiale de 2007-2009.

– 1974, c'est aussi le point de départ du *flottement généralisé des monnaies et de la démonétisation de l'or*. C'est en février 1973 que les États-Unis décident une deuxième dévaluation du dollar par rapport à l'or (après celle d'août 1971 qui n'avait modifié que de 7,9 % la valeur or du dollar de 1934) et laissent leur monnaie flotter librement sur les marchés des changes. Dès 1976, les accords de la Jamaïque abandonnent l'étalon de change-or qu'avaient organisé les accords de Bretton Woods en 1944. Les marchés des changes fixent désormais seuls la valeur des monnaies des pays avancés, puis d'un nombre sans cesse croissant de pays émergents.

– Le début des années 1970, c'est enfin le démarrage de *l'Union économique et monétaire*, avec son premier plan par étapes, mise à mal par le choc pétrolier et les désordres monétaires internationaux, mais finalement préservée et relancée en 1978 avec la création du système monétaire européen. Dès ce moment, la France et l'Allemagne font le choix d'une monnaie commune avec leurs partenaires de l'Europe de l'époque (des Six et des Neuf). Certes, l'euro ne verra le jour que près de vingt ans après la date (1980) qui avait été envisagée au lancement de 1971. Mais, dès cette époque, il est patent que la maîtrise des finances publiques est le corollaire de l'existence de cette monnaie commune. Ce seront d'ailleurs les Français qui proposeront les plafonds de dette publique (60 % du PIB) et de déficit (3 % du PIB) que les États doivent respecter pour utiliser l'euro comme leur monnaie, aux termes du pacte de stabilité et de croissance du traité de Maastricht.

L'analyse détaillée du feuilleton politico-budgétaire hexagonal est cruelle. Elle démontre qu'à partir de 1974, les gouvernements successifs se sont engagés dans un accroissement permanent des dépenses publiques au nom de la défense du modèle économique et social français des Trente glorieuses. À partir de 1981, le déficit public est devenu la règle : si certains gouvernements se sont efforcés de le réduire, notamment à la fin des années 1980 et au début des années 1990, aucun n'est allé jusqu'à essayer de le faire disparaître. La période de cohabitation de la fin des années 1990 a même fourni l'occasion de baptiser « cagnotte » une maigre réduction du déficit provoquée par la croissance, et de la faire rapidement disparaître.

La confirmation du diagnostic que la Commission sur la dette avait établi en 2005

Ce diagnostic, il était résumé par les titres des chapitres du rapport de la Commission. « Nos finances publiques sont dans une situation très préoccupante. » La dette publique, qui se situait à 20 % du PIB en 1980 et 66 % en 2005, dépasse 90 % fin 2012. Elle se trouve – hélas – (pour partie il est vrai du fait de la crise financière mondiale) sur la trajectoire qu'avait envisagée la Commission, si rien n'était fait, et qui devait déboucher sur un 120 % du PIB insoutenable en 2020. Et à cette dette s'ajoutent toujours les engagements des administrations publiques au titre de nos régimes de retraite par répartition.

« Cette situation ne nous a pas été imposée : nous n'avons cessé de l'accepter. » Notre dette ne résulte pas en effet d'une insuffisance de nos recettes : le niveau de nos prélèvements obligatoires est le plus élevé des grands pays industrialisés du groupe des Sept. Elle résulte d'une progression ininterrompue des dépenses, qui place la France au 1^{er} ou au 2^e rang des pays de l'OCDE en la matière (plus de 56 % du PIB).

« Cette dette n'est pas le résultat d'un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir. » En réalité, « le recours à l'endettement a été le choix de la facilité : il a permis de compenser une gestion insuffisamment rigoureuse des dépenses publiques ». Le diagnostic de la Commission était à cet égard aussi critique pour l'État que pour les régimes sociaux, et un peu plus dubitatif pour les collectivités territoriales. Pierre-François Gouiffès démontre que toutes les administrations publiques sont également responsables.

Son analyse de la transformation économique et sociale de la France confirme aussi le diagnostic de la Commission de 2005. Ces déficits permanents, loin d'apporter la prospérité promise par les « keynésiens hydrauliques » qui sont à la mode en France, pour reprendre la formule popularisée par Jean-Marc Daniel, se sont traduits par des performances de notre pays depuis 1981, en matière de croissance et d'emploi, très inférieures à la fois à nos attentes et à celles de nos concurrents des pays avancés les plus dynamiques.

La Commission avait estimé que si « les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif sont une première explication de la gestion peu rigoureuse des dépenses », « ce sont fondamentalement nos pratiques politiques et collectives, notamment notre préférence pour la dépense publique, qui sont à l'origine de notre situation financière actuelle ». L'analyse de « l'âge d'or des déficits » le confirme. Mais Pierre-François Gouiffès va plus loin. Il met en évidence une France très éloignée de la « société de confiance » chère à Alain Peyrefitte : une France rongée par une conflic-

tualité rampante et une forte défiance vis-à-vis d'à peu près toutes les institutions, du fait notamment de la domination de considérations statutaires et corporatistes. L'ouvrage se conclut par une analyse assez cruelle des discours économiques et politiques qui ont accompagné la montée et la permanence des déficits.

En 2005, le ministre de l'Économie et des Finances, Thierry Breton, m'avait chargé de constituer et de présider une commission pour « mettre en évidence les conditions dans lesquelles la dette publique actuelle s'est constituée », et pour « définir les orientations et les mesures nécessaires pour assurer le redressement de nos finances publiques et [...] proposer toutes mesures de nature à dégager des marges de manœuvre nouvelles ». Les vingt personnalités d'origines et de sensibilités très diverses que j'avais rassemblées étaient parvenues unanimement aux réflexions, aux conclusions et aux recommandations du rapport de cette Commission. « Le choix de la facilité depuis vingt-cinq ans est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique. »

Cet ouvrage est utile, parce qu'il permet de bien comprendre les raisons de la dérive de nos finances publiques. C'est là une étape indispensable pour aider notre société à rompre avec la facilité de la dette. « Remettre en ordre nos finances en maîtrisant nos dépenses et en les orientant mieux doit être notre objectif. Cette nouvelle conception de l'action publique renforcerait nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité. » C'était la conclusion de la Commission de 2005. Pierre-François Gouiffès démontre, dans une analyse sans concession, qu'elle est, plus que jamais, d'actualité.

Introduction

« Dieu se rit des hommes qui se plaignent des conséquences alors qu'ils en chérissent les causes. »

Jacques-Bénigne Bossuet

« On ne meurt pas de dette, on meurt de ne plus pouvoir en faire. »

Louis-Ferdinand Céline

Une dégradation des finances publiques françaises continue et sans précédent en temps de paix

Les questions de finances publiques ont pris, au cours des dernières années, une importance cruciale et nouvelle dans le débat public français et européen, notamment depuis la crise financière de 2008, puis la crise de la zone euro qui lui a rapidement succédé et dont il est extrêmement périlleux d'affirmer aujourd'hui qu'elle est achevée, notamment en Europe et dans le monde occidental.

Nous vivons désormais avec la possibilité d'une défaillance souveraine en Occident, devenue une réalité avec le précédent grec de 2009-2011¹ ; ceci nous renvoie brutalement à un passé lointain où les banqueroutes d'États étaient fréquentes en Europe notamment suite à des guerres perdues, mais également, plus récemment, aux multiples difficultés financières des États dans les années 1970, 1980 et 1990 dans d'autres zones géographiques de la planète (Afrique, Amérique du Sud, Asie, Russie). Les programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI), potions amères, conditionnant ses prêts au rétablissement des comptes extérieurs par la réduction du déficit public et de la consommation interne, semblaient pouvoir s'appliquer à peu près partout mais pas dans le monde occidental, sauf circonstances rares et exceptionnelles (cas du Royaume-Uni en 1976)². Désormais, l'Europe n'est plus épargnée, comme en atteste le rôle joué par la troïka Commission européenne-Banque centrale européenne-FMI pour les pays de la zone euro ayant accepté des plans d'aides conditionnels.

1. Concernant le défaut grec, le débat européen a fortement opposé, en 2010, les responsables politiques (Chancelière allemande et Président français), favorables à « une contribution du secteur privé », c'est-à-dire un défaut, et les « techniciens » autour de Jean-Claude Trichet, alors président de la BCE, fortement opposé au fait de briser la règle non écrite de non-défaut d'un pays de l'OCDE pour éviter tout risque de contagion ou toute réévaluation globale des dettes souveraines européennes.
2. En 1976 et sous majorité travailliste, le Premier ministre Harold Wilson avait dû démissionner face à la crise politique provoquée par de graves difficultés économiques (dette extérieure non financée, attaques contre la livre...). Son successeur, James Callaghan, s'était ensuite engagé à une réduction drastique des déficits publics en contrepartie d'un prêt de 4 milliards de dollars octroyé par le FMI.

Au-delà de la France et de ses spécificités, objets du présent livre, l'enjeu touche maintenant la majorité du « monde OCDE » : seuls les pays d'Europe du Nord et les ex-dominions britanniques (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada) échappent à une dégradation des finances publiques des pays occidentaux sans précédent hors conflits armés ; en particulier, les États-Unis, à ce jour la plus grande économie mondiale, connaissent des « déficits jumeaux » (budgétaire et extérieur) quatre années sur cinq depuis 1980.

À quoi sert cet ouvrage ?

Ce contexte étant posé, cet ouvrage vise à relater la chronique des finances publiques françaises depuis 1974, en confrontant les chiffres – principales données macro-budgétaires – aux faits – décisions des exécutifs politiques, évolutions économiques et sociales – et aux mots – discours, idées et théories – qui ont accompagné cette période. Il essaie donc d'apporter de la lisibilité en tentant d'éclairer une réalité objectivement complexe et multiple.

L'année 1974 a été choisie comme point de départ car elle fait converger plusieurs circonstances : la fin des « trente glorieuses » stoppées net par la récession de 1975, la première année du septennat de Valéry Giscard d'Estaing qui clôt la période de Gaulle-Pompidou de la V^e République, enfin le dernier exercice budgétaire exécuté en excédent³. La France accumule, depuis 1974, des déficits élevés et systématiques, que la conjoncture économique soit favorable ou défavorable : aucune loi de finances n'a été exécutée en excédent, et aucun gouvernement n'en a même fait voter une par le Parlement depuis 1980. La moitié de la population (les Françaises et les Français nés après 1974) n'a donc jamais vécu dans un pays en excédent budgétaire, et les trois quarts d'entre eux (celles et ceux nés après 1952) n'ont jamais élu une Assemblée nationale dont le budget voté se soit conclu par un excédent.

Cet ouvrage se veut à la fois un récit historique – quatre décennies de finances publiques françaises, après quelques rappels sur les finances depuis l'État capétien – mais également un livre d'économie politique au sens classique du terme (« *political economy* »), à savoir l'étude des interactions entre l'économie et la société, suivant la définition donnée par Charles Gide au début du xx^e siècle : « L'économie politique a pour objet, parmi les rapports des hommes vivant en société, ceux-là seulement qui tendent à la satisfaction de leurs besoins matériels, à tout ce qui concerne leur bien-

3. L'exécution budgétaire 1974 fait apparaître un excédent de 3 milliards de francs représentant 0,2 % de PIB.

être » et notamment ce qu'il appelle la partie « sociale » de l'économie politique, à savoir l'étude des « relations volontaires que les hommes créent entre eux – sous forme d'associations, de législation ou d'institutions quelconques – en vue d'améliorer leur condition »⁴.

Pourquoi *L'âge d'or des déficits*?

Quelles sont les raisons qui ont amené à retenir ce titre? Dans la mythologie grecque (déjà!), l'âge d'or suit immédiatement la création de l'homme et correspond à une ère d'innocence, de profusion et de félicité. Il symbolise un passé idéalisé mais disparu pour toujours, non sans similarités avec le paradis perdu du jardin d'Éden biblique.

Raoul Girardet⁵ a fait de l'âge d'or l'une des grandes figures de la mythologie politique : un ensemble d'images nostalgiques, « le temps d'avant », qui s'oppose à la déchéance caractéristique du temps présent. Ce présent, temps de malaise et de nostalgie, résulte d'une transformation historique plus ou moins brutale provoquant la disparition des repères anciens et la remise en cause irréversible des équilibres traditionnels. La thématique de l'âge d'or semble donc bien s'appliquer au jugement qu'on peut porter aujourd'hui sur les finances publiques nationales pendant les quatre décennies de déficits ininterrompus que la France vient de connaître.

Les circonstances économiques et historiques qui ont permis un développement facile et rapide de la dette publique sont en effet désormais derrière nous : une dette initiale quasiment nulle (dette brute passée en quarante ans de 15 % – donc quasiment pas de dette nette – à 90 % du PIB, soit une multiplication par six), l'acceptation par la société française de fortes hausses des recettes publiques mais plus encore des dépenses, enfin la capacité à s'endetter massivement et relativement aisément dans le cadre de la globalisation financière et de la première décennie de l'euro, notamment

-
4. Charles Gide, *Principes d'économie politique*, L. Larose, Paris, 6^e éd., 1898, pp. 3 et 4 (1^{re} éd. : L. Larose et Forcel, Paris, 1884). Étymologiquement parlant, l'économie politique associe deux mots de grec ancien, *oikonomia* (administration d'une maison) et *politikos* (citoyens ou État). L'économie politique, définie ici au sens de « *political economy* », doit toutefois être distinguée de deux autres branches de l'économie :
 - l'analyse économique des choix publics (« *public choice* »), branche de la science économique qui applique à un système politique donné les outils de l'analyse micro-économique afin d'expliquer le choix des politiques publiques en fonction des préférences des agents et des objectifs propres des dirigeants publics ;
 - l'économie normative, qui analyse le fonctionnement économique pour formuler des recommandations à l'autorité politique.
 5. Raoul Girardet, *Mythes et mythologies politiques*, Seuil, Paris, 1986, p. 97.

à l'étranger. Le rapport Pébereau de 2006⁶ avait d'ailleurs mis en évidence cette configuration spécifique en mentionnant dans son titre la « facilité de la dette publique » avec laquelle il proposait de rompre.

Tout ceci est désormais probablement derrière nous, ce qui ne signifie pas nécessairement la fin des déficits, mais au moins la fin de « déficits apparemment indolores »⁷. La France entame en 2013 sa neuvième année consécutive de déficits jumeaux, sa dette brute atteignait, fin 2012, 1 834 milliards d'euros et 90,2 % du PIB avec une forte proportion de créanciers non-résidents, ses engagements hors bilan sont très significatifs⁸ et sa croissance, qui connaît une baisse structurelle depuis les années 1970, est nulle ou négative. La France a enfin perdu en dix-huit mois son triple A (AAA) auprès des trois grandes agences de notation⁹. Rien ne peut plus être comme avant et l'âge d'or est bel et bien révolu.

Quel apport par rapport à la littérature sur les finances publiques ?

Il existe une abondante production en matière de finances publiques, dont quelques références sont fournies dans la bibliographie figurant en annexe.

Cette volumineuse littérature peut être répartie en quatre catégories :

- d'abord, une littérature de nature institutionnelle utilisée principalement dans le cadre de la préparation des concours administratifs (études sur les institutions, la comptabilité et le droit des finances publiques souvent rangées dans le rayon « droit » des librairies spécialisées) ;
- ensuite, une littérature de politique économique ; elle rassemble soit des ouvrages dédiés, soit, plus souvent, des chapitres de livres présentant la politique budgétaire au sein d'une vision globale de l'économie ; ce genre inclut désormais l'abondante production des *thinktanks* ;

6. Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, coll. des rapports officiels, La Documentation française, Paris, 2006.

7. Pour reprendre l'expression de Marie-Odile Syren, « Sus à l'euro », 7 novembre 2011 (<http://mosyren.blogspot.fr>).

8. Concernant le seul État, la Cour des comptes a rendu public, le 30 mai 2013, un rapport sur le recensement et la comptabilisation de ses engagements hors bilan. Elle évalue, à fin 2012, l'encours total de ces engagements de l'État à 3 090 milliards d'euros (152 % du PIB), dont 1 679 milliards (82 % du PIB) pour les engagements de retraite portés par l'État et 978 milliards (48 % du PIB) concernant des engagements financiers pris *via* des « accords bien définis » en faveur d'agents économiques (garantie de dette dans les mécanismes européens mis en place dans le cadre de la résolution de la crise de la zone euro, protection des épargnants, assurance-crédit export...).

9. Standard & Poor's, Moody's et Fitch, respectivement le 13 janvier 2012, le 19 novembre 2012 et le 12 juillet 2013.

- en lien avec la précédente, une littérature d'opinion, couvrant un spectre très large de positionnements économiques et politiques allant de l'indignation totale sur la situation des déficits à leur totale justification, mettant à l'index de multiples boucs émissaires et proposant souvent des solutions rapides et indolores à un problème dont l'ouvrage tentera de démontrer la complexité¹⁰; est en outre apparue dans cette catégorie une « littérature Cassandre » promettant la faillite de la France à plus ou moins brève échéance¹¹;
- enfin, une littérature officielle couvrant la production des institutions publiques dédiées aux finances publiques et mettant à disposition les données publiques, au premier rang desquels les organismes statistiques (Insee, Eurostat) et la Cour des comptes, mais également les rapports publics sur les finances publiques (parmi lesquels le rapport Pébereau de 2006 précité a eu le plus de retentissement).

Cet ouvrage vise donc à occuper une place raisonnablement originale en couplant analyse historique sur moyenne période et éléments d'économie politique.

Quel positionnement philosophique et idéologique ?

L'ampleur et la complexité immenses du sujet incitent fortement à la modestie; ainsi, toute analyse de la situation des finances publiques françaises doit-elle :

- prendre en considération les particularités de l'État et les limites de l'analogie pourtant intuitive avec la situation financière d'un ménage ou d'une entreprise; les conditions de son éventuelle « faillite » ou de son défaut sont en effet spécifiques;
- rester centrée sur la situation des administrations publiques, mais également inclure une analyse des relations avec les agents économiques privés non financiers (ménages et entreprises), les agents financiers (banques et banques centrales) et le monde extérieur;
- englober une revue du projet européen, et notamment de la marche vers l'euro.

10. François Lenglet appelle ces auteurs des « vendeurs de repas gratuits » (François Lenglet, *Qui va payer la crise?*, coll. « Pluriel », Fayard, Paris, 2012, chapitre 6).

11. Au sein de laquelle on pourra citer, parmi les ouvrages les plus récents : Simone Wapler, *Pourquoi la France va faire faillite. Et ce que vous devez faire pour vous en sortir*, coll. « Documents HC », Ixelles Éd., Bruxelles, 2012; Philippe Herlin, *France, la faillite? Après la perte du AAA*, Eyrolles, Paris, 2012; Gaspar Koenig, *La nuit de la faillite*, coll. « Littérature française », Grasset, Paris, 2013.

L'ouvrage a pris en compte une production intellectuelle couvrant un vaste spectre politique et idéologique pour construire ses conclusions. L'approche finale retenue cherche idéalement à objectiver données et discours, à comprendre et à éviter toute stigmatisation ou simplification abusive.

Il n'y a aucun parti pris politique, ce qui est d'autant plus facile que « l'âge d'or des déficit(s) » a été marqué par de fréquents changements de majorité et une répartition à peu près équilibrée du pouvoir entre les deux principales familles politiques : dans les quarante exercices budgétaires analysés dans le présent ouvrage (1974-2013), la France a été quasi systématiquement en déficit, tant sous les 23 années d'exécutifs de droite (1974-1981, 1986-1988, 1993-1997, 2002-2012) que lors des 17 ans où la gauche a été au pouvoir (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, depuis 2012). Enfin, les rares périodes volontaristes en matière de réduction modérée des déficits (1976-1980, 1983-1988 et 1995-2000) ont été souvent trans-partisanes.

Pour terminer, l'auteur assume la responsabilité de ses thèses et des éventuelles approximations qui y substitueraient. Compte tenu de l'ampleur du sujet, et notamment de la quantité de données financières et comptables utilisées, il serait surprenant que l'ouvrage ne comporte pas quelques erreurs résiduelles dont l'auteur prie le lecteur de bien vouloir l'excuser par avance.

Organisation de l'ouvrage

Cet ouvrage est organisé en cinq chapitres :

- **chapitre 1** : les déficits avant 1974 ;
- **chapitre 2** : analyse financière des quarante derniers budgets sur la base de la méthodologie fournie en annexe ;
- **chapitre 3** : feuilletton politico-budgétaire 1974-2013 ;
- **chapitre 4** : les budgets français témoins de la transformation économique et sociale du pays ;
- **chapitre 5** : analyse des discours économiques et politiques en matière budgétaire.

Un **glossaire** précisant la définition des termes – nombreux – à contenu technique est enfin fourni en annexe.

Pierre-François Gouiffès
www.pfgouiffes.net
Juillet 2013

» Chapitre 1

Les déficits avant 1974

Ce volet historique expose le contexte général des finances publiques avant 1974, en évoquant la situation financière de la France depuis l'État capétien et notamment à partir de la fin du XII^e siècle.

En préambule, il faut rappeler que les difficultés financières des entités politiques constituées semblent aussi anciennes que ces entités elles-mêmes. L'historien grec Hérodote, « père de l'Histoire », rapporte au V^e siècle avant J.-C. les faits et gestes du pharaon égyptien Khéops (vers 2 500 avant J.-C.) qui aurait prostitué sa fille afin de disposer des subsides nécessaires à l'achèvement de sa sépulture à Gizeh¹ et de la grande pyramide qui porte son nom...

Dès ce premier cas identifié, la dette publique nécessite la rencontre entre l'État emprunteur et des prêteurs potentiels, agents économiques disposant d'épargne (pendant très longtemps, de l'or ou de l'argent métal). Ces relations entre État emprunteur et prêteurs impliquent en outre des règles précisant les engagements réciproques et un système comptable permettant de connaître l'évolution de ces engagements, ainsi que, bien entendu, un certain niveau de confiance – ou de contrainte – entre les uns et les autres.

Il faut rappeler d'emblée que la dette des États est structurellement différente des dettes privées, car en cas d'insolvabilité, les créanciers n'ont pas accès aux actifs du failli afin de se dédommager au moins partiellement. Quand l'État se déclare insolvable, le créancier perd son capital et ne récupère rien d'autre que ce qu'il a déjà perçu². Le terme de banqueroute³ ou de défaut (terminologie moderne) correspond mieux à la situation de l'État insolvable que le mot de faillite, en dépit de l'usage populaire et récent d'« État en faillite ». Le rapport de force entre l'État et ses créanciers se structure bien davantage en fonction de ses capacités régaliennes et de ses futurs besoins financiers que de sa situation patrimoniale.

1. Hérodote, *Histoire*, livre II, CXXVI.

2. Une exception rare et exceptionnelle à cette règle est le défaut de Terre Neuve, dans les années 1930, qui a conduit ce territoire à passer du statut de dominion britannique à celui de province canadienne.

3. Le terme « banqueroute » vient de l'expression italienne *banca rotta* (« table cassée ») : les financiers italiens de l'époque médiévale officiaient dans les marchés où ils s'installaient derrière une table de comptoir qu'on appelait à cette époque la *banca* – à l'origine du mot « banque » – qui leur permettait d'accueillir leurs clients. Lorsqu'un banquier n'était plus en mesure de régler ses dettes, il était alors déclaré *fallito* et ne pouvait plus exercer son métier. Le banquier déchu devait alors casser publiquement sa *banca* pour montrer aux habitants son interdiction d'exercer toute activité financière.

Quasiment jusqu'au ^{xix}^e siècle, les enjeux régaliens et notamment militaires – financer la guerre – concentrent la plus grande partie des dépenses publiques, ceci dans un système fiscal en construction et laissant une large place – et donc d'immenses opportunités de profits – à de multiples intermédiaires financiers. Ce qu'on appelle l'État-providence depuis les années 1940 n'existe alors que sous une forme embryonnaire et relève essentiellement des missions annexes de l'Église catholique au sein d'une société chrétienne où spirituel et temporel sont intimement mêlés.

Pendant toute cette période, l'activité militaire peut d'ailleurs s'analyser économiquement comme un pari entrepreneurial de la part des États, et donc comme un investissement à risque. Si tout se passe bien, le financement d'importants moyens militaires permet de mener des campagnes victorieuses et de rançonner le vaincu, rapportant ainsi des ressources très supérieures à l'investissement consenti. L'histoire française et européenne souligne toutefois le caractère largement aléatoire d'un tel pari.

L'époque médiévale (fin du ^{xii}^e siècle-1492)

Pendant très longtemps, le Moyen Âge limite très fortement la capacité des États à s'endetter du fait d'une hostilité durable et profonde du christianisme à l'usure, c'est-à-dire au prêt à intérêt. Or plusieurs évolutions à la fin du ^{xiii}^e siècle et au début du ^{xiiii}^e siècle vont lancer la course à l'endettement royal. Sur le plan institutionnel, l'ordre, donné par Philippe II Auguste dans son ordonnance-testament de 1190, de centraliser dans le dépôt du Trésor du roi « tous les revenus, nos services et nos recettes [...] à Paris à trois périodes de l'année » constitue une amorce de rationalisation de la gestion des finances publiques ; c'est la première distinction entre le patrimoine du roi personne physique et celui du royaume, à l'horizon de temps beaucoup plus long. À la même période, de grandes quantités d'or affluent en Europe suite au sac de Constantinople en 1204 par les Croisés lors de la quatrième Croisade.

Ces circonstances vont permettre à Saint Louis (Louis IX, petit-fils de Philippe Auguste régnant de 1226 à 1270), de financer ses Croisades – les septième et huitième – non par l'impôt mais par l'emprunt auprès de banquiers génois qui anticipent le remboursement de leurs prêts grâce au pillage des pays conquis. Ce « premier roi de l'endettement » – selon l'expression de Jacques Le Goff⁴ – finit par faire défaut en 1255 et inaugure ainsi une méthode radicale d'apurement du passif royal consistant

4. Jacques Le Goff, *Saint Louis*, coll. « Bibliothèque des histoires », Gallimard, Paris, 1996, p. 381.

à coupler expropriation, expulsion, voire exécution des créanciers – juifs notamment –, méthode appelée à un large succès dans l'Europe médiévale.

Son petit-fils, Philippe IV le Bel, le « roi de fer » qui règne de 1285 à 1314, fait pour sa part preuve d'une grande créativité en matière financière. Son couronnement est l'occasion de demander aux juifs un versement au Trésor royal d'un « don de joyeux avènement » de 25 000 livres⁵, qui deviendra un impôt par la suite. L'expropriation, l'exil et, si nécessaire, l'exécution des créanciers royaux (juifs, lombards, templiers) complètent le dispositif.

Philippe IV a en outre abondamment recours aux délices de la manipulation monétaire en réduisant la teneur de la monnaie en métal précieux (or ou argent) avant de payer les créanciers. Ainsi, pour la seule année 1303, le poids en argent est « rogné » de plus de 50 %, pour d'autres, les revenus tirés de ces manipulations monétaires dépassant tous les revenus royaux ; le pape Boniface VIII qualifiera ainsi de « faux-monnayeur » un roi de France usant à satiété d'une technique qui n'est d'ailleurs que la version médiévale du couple inflation-dévaluation des XVIII^e et XX^e siècles⁶. Philippe IV tente cependant parfois de se redonner une virginité monétaire en réévaluant la monnaie en 1306, et fait par ailleurs défaut en 1307 de concert avec le pape Clément V.

Pourtant, ces différents artifices ne permettent pas toujours de trouver les financements suffisants. Philippe le Bel convoque alors une assemblée exceptionnelle réunissant des représentants du clergé, de la noblesse et des bourgeois⁷ pour légitimer les décisions royales et surtout de nouveaux impôts, destinés notamment à payer la guerre de Flandre. Sur la trentaine de réunions de ces états généraux qui se sont tenues entre 1302 et 1484, près de la moitié portent sur des questions monétaires et financières : niveau des impôts, paiement des armées ou des rançons, évolution de la valeur des monnaies. Le Trésor reste structurellement en situation difficile : Jean II inaugure ainsi une certaine forme de privatisation en vendant en 1360 sa fille Isabelle à un membre de la famille Visconti de Milan pour une somme représentant le tiers de la dette royale⁸.

5. La France dispose, entre 781 et 1795, d'un système monétaire duodécimal et bimétallique or-argent dont les composantes sont la livre tournois (qui « succède » à la livre carolingienne et à la livre paris), le sou (20 sous pour une livre) et le denier (douze deniers pour un sou et donc 240 deniers pour une livre), avec des références à des grammages d'or et d'argent changeantes, mais, de fait, toujours à la baisse.

6. Le XIX^e siècle faisant exception en la matière (voir « Le franc au XIX^e siècle », *Les Notes bleues de Bercy*, n° 226, 15-31 mars 2002).

7. Cette assemblée, ancêtre des états généraux, est convoquée quatre fois, entre 1302 et en 1314.

8. Jean Froissart, dans ses fameuses *Chroniques* (livre I, partie 2, chapitre CXXXIV), avance la somme de 600 000 francs.

Les Temps Modernes (1492-1789)

Les Temps Modernes sont marqués par de multiples défauts d'un Trésor royal souvent incapable de faire face à ses engagements, comme synthétisé sur la figure 1. Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff⁹ identifient au total huit défauts au cours de cette période : un au XVI^e siècle (1558), trois au XVII^e (1624, 1648, 1661) et quatre au XVIII^e (1701, 1715, 1770, 1788), soit en moyenne un défaut tous les trente-sept ans. Aucun autre État européen n'affiche sur cette période une telle fréquence de défaut, même si les défauts ne sont pas rares. Cela n'a rien d'étonnant, compte tenu de la situation permanente de déficit que connaissent les comptes royaux quasiment sur l'intégralité de la période, à l'exception du début du XVI^e siècle et des premières années de Colbert nommé intendant des finances.

A. Guéry mesure ce déficit en tonnes d'argent fin pour prendre en compte les multiples dépréciations de la livre tournois.

La première faillite de la période a lieu en 1558 sous le règne d'Henri II, victime des circonstances politiques et militaires et de la contamination en cascade de la banqueroute de l'Espagne de Philippe II en 1557, qui a alors provoqué un *krach* majeur en Europe. Il lui faut convoquer les états généraux de Paris pour obtenir le vote d'une contribution publique. Un second défaut a lieu sous Louis XIII en 1624.

Tout cela n'est rien en comparaison avec l'histoire financière des 72 ans du règne de **Louis XIV** (de 1643 à 1715), dont 54 ans passés sans le secours de son tuteur et principal ministre Mazarin, disparu en 1661, année d'un nouveau défaut. La dette reste contenue les premières années par la politique de Colbert, qui allie maîtrise des dépenses et tarifs douaniers agressifs. Mais la succession de guerres de plus en plus coûteuses et aux résultats militaires et politiques souvent médiocres¹⁰ laisse le Trésor royal dans une situation extrêmement dégradée à la fin du règne. La dette royale est estimée à 3 ou 4 milliards de livres, représentant au moins dix ans de revenus et peut-être 90 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que le service de la dette explique en grande partie le déficit annuel évalué à 80 millions de livres¹¹.

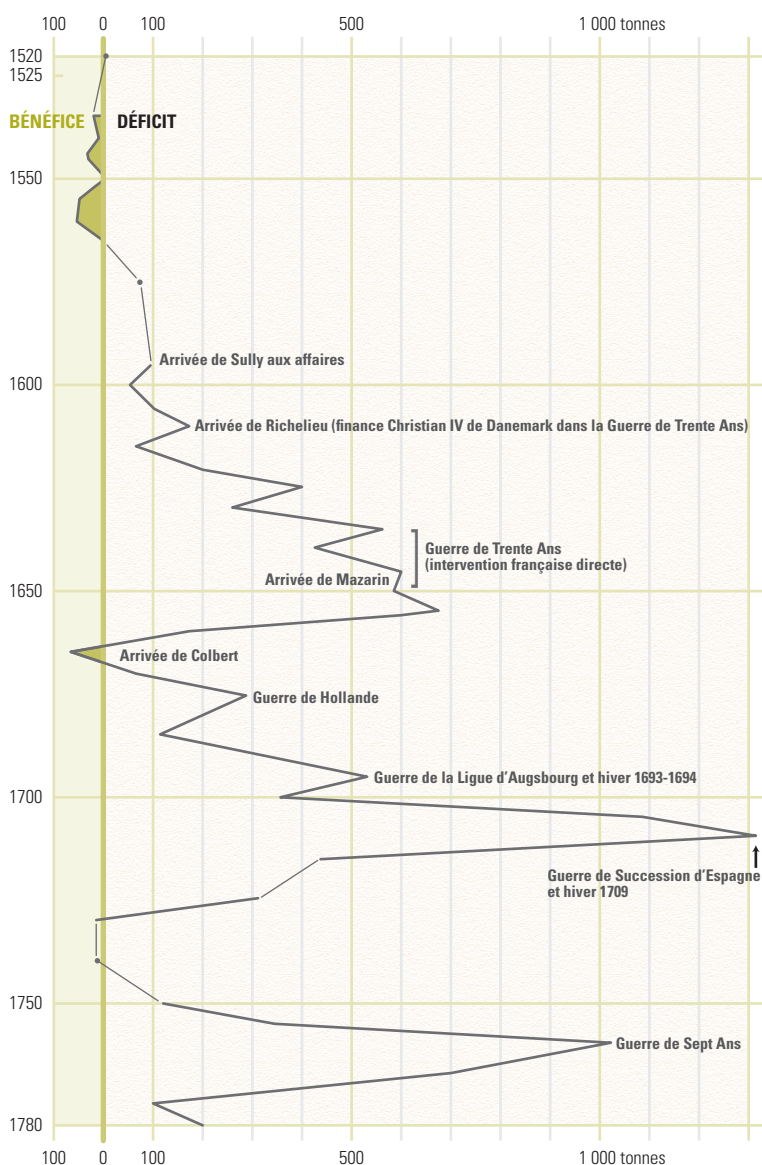
9. Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton, 2009, p. 87 (trad. française : *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, coll. « Les Temps qui changent », Pearson Éducation France, Paris, 2010, p. 108).

10. Guerres de Dévolution (1667-1668), de Hollande (1672-1678), des Réunions (1683-1684), de la Ligue d'Augsbourg (1688-1697), de Succession d'Espagne (1701-1714). La France est en guerre plus d'une année sur deux entre 1661 et 1715.

11. Données disponibles dans l'ouvrage collectif du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La dette publique dans l'histoire. Les Journées du Centre de recherches historiques*, La Documentation française, Paris, 2006. D'autres estimations placent le niveau de la dette à l'issue du règne de Louis XIV jusqu'à 167 % du PIB.

Figure 1.

Évolution de l'écart entre revenu net et dépense engagée en tonnes d'argent fin par la royauté française (1520-1780)



Source : Alain Guéry, « Les finances de la monarchie française sous l'Ancien Régime », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 33^e année, n° 2, 1978, p. 216-239 (p. 228).

Louis XV, qui règne pendant 61 ans (de 1715 à 1774), et d'abord le régent Philippe d'Orléans héritent donc d'une situation financière catastrophique en 1715. C'est l'époque fascinante et bien documentée du « système » de John Law, une banque émettant du papier-monnaie¹² gagé sur les revenus du commerce extérieur et du système fiscal français tout en permettant le remboursement des dettes de l'État. Si le système initié en 1716 s'écroule quatre ans plus tard, il n'en a pas moins permis la diminution de moitié de la dette publique en 1722. En 1726, le cardinal de Fleury, principal conseiller du roi jusqu'à sa mort en 1743, interdit tout déficit public par peur du retour de pareilles folies et mène une politique de rigueur budgétaire.

Le retour des guerres¹³ ramène une nouvelle fois d'importantes difficultés financières sans apporter d'avantages stratégiques décisifs pour le royaume. La guerre de Succession d'Autriche a largement consisté à « faire la guerre pour le roi de Prusse » sans aucun bénéfice tangible pour la France. La guerre de Sept Ans, qui est pour partie une guerre d'attrition financière entre Angleterre et France, se termine par la victoire de la première et de façon désastreuse pour la France, qui perd alors l'essentiel de ses possessions coloniales hors Caraïbes.

Comme la couronne a dû s'endetter auprès de ses fermiers généraux¹⁴ pour financer la guerre, le Trésor est de nouveau vide en 1769 avec une nouvelle banqueroute en 1770 gérée par l'abbé Terray, le dernier contrôleur général des finances de Louis XV. Ce ministre en conclut d'ailleurs que les gouvernements devraient faire défaut au moins une fois tous les siècles pour restaurer les grands équilibres financiers de l'État.

Louis XVI commence son règne (de 1774 à 1792) quelques années après le couple banqueroute-plan de rigueur de l'Abbé Terray, devenu de ce fait très impopulaire. Il le remplace par Turgot, qui promet une gestion rigoureuse des finances publiques mais ne reste en place que deux ans (1774-1776), pour être à son tour remplacé par Necker, conseiller des Finances et directeur général du Trésor royal de 1776 à 1781 et qui présente pour la première fois les comptes publics français dans son fameux « compte rendu au roi » de janvier 1781 : la dette du Trésor royal s'établit à 530 millions de livres et l'excédent à 10,2 millions pour le budget ordinaire.

12. 2,8 milliards de livres de papier-monnaie sont émis entre 1716 et 1720. Le destin de la Compagnie du Mississippi, reprise par John Law en 1717, a plusieurs points d'analogie avec celui de la *South Sea Company* de Londres entre 1711 et 1720.

13. Guerre de succession de Pologne (1733-1738), guerre de succession d'Autriche (1740-1748), guerre de Sept Ans (1756-1763).

14. Dès le ^{xv}e siècle, les souverains français confient par appel d'offre la collecte des taxes (dont la fameuse et impopulaire *gabelle* ou impôt sur le sel, qui donnait lieu à une intense contrebande) et des impôts indirects sur les marchandises à des financiers contre le versement au roi d'une somme annuelle forfaitaire. En 1681, les fermiers généraux furent regroupés par Colbert au sein de la Ferme générale, qui fut abolie en 1791 et remplacée par la régie des douanes.

La guerre d'Amérique, dans laquelle la France s'est engagée dès 1778 en soutien aux insurgés américains, coûte près d'un milliard de livres, financés quasi exclusivement par l'emprunt jusqu'au traité de Versailles de 1783. Cette dépense militaire dégrade de nouveau les finances publiques, dont la situation en 1788 est la suivante : une dette publique d'environ 4,5 milliards de livres représentant huit fois les recettes publiques (500 millions de livres) et 80 % à 100 % du PIB, des dépenses publiques de 630 millions de livres consacrées à 41 % au service de la dette et laissant un déficit représentant 26 % des besoins de trésorerie du royaume (dépenses et remboursement en capital de la dette amortie).

C'est de nouveau le défaut, cette fois-ci accompagné d'une convocation des états généraux afin de faire face aux besoins financiers de l'État, comme l'atteste le texte d'invitation de Louis XVI du 27 avril 1789 : « Nous avons besoin du concours de Nos fidèles sujets pour Nous aider à surmonter toutes les difficultés où Nous Nous trouvons relativement à l'état de Nos finances, et pour établir, suivant nos vœux, un ordre constant et invariable dans toutes les parties du gouvernement qui intéressent le bonheur de Nos sujets et la prospérité de Notre royaume. » Comme c'est bien connu, la situation des finances publiques a joué un rôle essentiel de catalyseur du déclenchement de la Révolution française.

La Révolution française, le Consulat et l'Empire (1789-1815)

L'histoire financière de la Révolution est marquée par la confiscation quasi immédiate des biens de l'Église, devenus biens nationaux (décret du 2 novembre 1789). La mise en place, au mois de décembre suivant, d'un système de papier-monnaie (les assignats) gagé sur ces biens nationaux d'une valeur de 3 milliards de livres/francs¹⁵ et l'accélération progressive des émissions sous la Convention pour faire face aux besoins des guerres révolutionnaires vont amener une séquence d'hyperinflation en dépit d'une politique financière de plus en plus répressive (peine de mort pour refus de l'assignat comme moyen de paiement – loi du 5 septembre 1793). Au début du Directoire (octobre 1795), 18 milliards d'assignats sont en circulation et leur valeur effective est infinitésimale par rapport à leur valeur en métal précieux : 100 livres papier ne valent déjà plus que 15 sous, soit une dépréciation d'un facteur 1 600.

15. Le franc remplace la livre comme monnaie nationale en 1795.

La fin de l'hyperinflation, le retour à une stabilité monétaire relative et le rétablissement progressif des finances de l'État sont l'œuvre du Directoire, plus particulièrement de Dominique Ramel, ministre des Finances de 1796 à 1799. Ce dernier décide de la suppression du papier-monnaie et le retour à la monnaie métallique : la planche à imprimer les assignats est symboliquement brûlée en février 1796 sur la place des Piques (l'actuelle place Vendôme), mais, au final, un créancier ayant reçu 3 000 francs-assignats de l'État en 1791 ne peut plus en retirer qu'un franc en 1796.

La loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) sépare la dette publique française entre un tiers maintenu sur le Grand Livre de la dette publique (créé en 1793) et de ce fait payé normalement, et deux tiers transformés en bons aux porteurs échangeables contre des biens nationaux, ce qui constitue de fait une nouvelle forme d'assignat dont la valeur s'effondre immédiatement. Il s'agit d'un nouveau défaut sur la dette publique, la « banqueroute des deux tiers »¹⁶, considérée à ce jour comme la dernière occurrence d'un défaut des autorités publiques françaises sur leurs engagements financiers.

Le budget 1799 est équilibré et la France bénéficiera ultérieurement de ressources financières liées aux butins de multiples campagnes militaires victorieuses. La stabilité monétaire est durablement établie sous le Consulat par la loi du 17 germinal an XI (7 avril 1803), qui institue le franc-germinal¹⁷ dont la teneur en métal précieux sera maintenue jusqu'à l'issue de la Première Guerre mondiale. La dette publique de 1815, issue de la période napoléonienne, est contenue à 15 % du PIB.

Le siècle de stabilité monétaire 1815-1914

Le roi Louis XVIII (1815-1824), qui n'a pas oublié que la dette publique est à l'origine de la Révolution et de l'exécution de son frère Louis XVI, veut absolument éviter l'instabilité financière de naguère. L'article 70 de

16. « [...] ce que le Directoire appelle le tiers consolidé est en réalité ce que ses adversaires appellent la banqueroute des deux tiers. L'explication est la suivante : une personne prête 300 francs à l'État et donc en attend des intérêts. Ces intérêts ont été versés, pendant toute la période révolutionnaire, en assignats de plus en plus dévalués, de sorte que le placement s'est révélé catastrophique. Mais le Directoire a décidé de consolider un tiers de ces 300 francs, donc de verser des intérêts sur ces 100 francs et, au moment du remboursement, de rembourser 100 francs. Mais il est bien évident que les 200 francs restants sont envoyés à la trappe. C'est donc bel et bien la banqueroute de l'État. [...] Par conséquent, les intérêts de la dette publique ont été réduits des deux tiers, ce qui allège considérablement les finances de l'État. Bonaparte se trouve désormais avec un passif beaucoup moins grave. Il s'agit donc au final d'une autre mesure favorable. » (« Le franc germinal », *Les Notes bleues de Bercy*, n° 225, 1^{re}-15 mars 2002).

17. Un franc germinal représente 0,2902 g d'or fin ou 4,5 g d'argent pur. Une pièce en or de 20 francs (le « napoléon ») et une de 40 francs complètent les monnaies d'argent de 5, 2 et 1 franc.

la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 dispose que « la dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement pris par l'État avec ses créanciers est inviolable », ce qui rend ainsi le défaut anticonstitutionnel.

De fait, les cent ans qui séparent la Restauration de la Première Guerre mondiale sont marqués par la stabilité monétaire du franc germinal. La dépense publique reste stable, entre 10 et 13 % du PIB¹⁸, la pensée budgétaire alors libérale considérant avec méfiance toute intervention de l'État hors du champ régalien. L'équilibre budgétaire est de rigueur. Comme depuis longtemps, seules les guerres justifient des dépenses publiques plus importantes et des déficits. Le « budget de paix » augmente toutefois progressivement : un milliard de francs en 1828, 2 milliards en 1860, 5 milliards en 1905¹⁹.

La dette publique augmente de façon importante, mais sans les à-coups de la période des derniers capétiens et de la période révolutionnaire : elle passe de 15 % du PIB en 1815 à 90 % du PIB en 1890, subissant parfois des accélérations liées au contexte diplomatique et militaire. L'indemnité due à l'Allemagne suite à la guerre de 1870-1871 s'élève ainsi à 5 milliards de franc-or à 5 % d'intérêt et est intégralement financée par emprunt. Le « siècle des rentiers » reconnaît le « caractère sacré de la dette publique » énoncé à la fin du XIX^e siècle dans le dictionnaire publié par Léon Say, ministre des Finances à plusieurs reprises entre 1872 et 1882²⁰ : dans un contexte de stabilité des prix, acheter des titres publics constitue pour les épargnants une façon de s'assurer un revenu garanti et le développement de la dette publique offre des opportunités de placement intéressantes pour l'abondante épargne disponible.

Enfin, le quart de siècle allant de 1890 à 1914 constitue l'une des rares périodes – l'unique ? – de l'histoire nationale où la dette publique diminue dans un contexte de stabilité monétaire : elle est redescendue à 75 % du PIB à l'aube de la Première Guerre mondiale.

La période 1914-1945

À côté de ses dramatiques conséquences humaines et matérielles, la Première Guerre mondiale bouleverse le paysage européen des finances publiques : « À la suite de la guerre, tous les pays ex-belligérants, vainqueurs ou vaincus,

18. Le budget passe sur la période de un à quatre milliards de francs.

19. Jean-Marc Daniel, *8 leçons d'histoire économique. Croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques*, Odile Jacob, Paris, 2012, p. 76.

20. « La dette, une fois créée, constitue un engagement sacré et [...] les dépenses qui s'y rapportent ont un caractère obligatoire et en quelque sorte privilégié » [Léon Say (dir.), *Dictionnaire des finances*, tome I, Berger-Levrault, Paris-Nancy, 1889, p. 1419].

se sont trouvés avec des dettes énormes, des budgets en déficit, et une monnaie de papier ayant perdu la plus grande partie de sa valeur », écrit Charles Gide²¹. Pour la France, les dépenses totales liées à ce conflit sont estimées à 140 milliards de francs, soit 28 fois le budget de 5 milliards de francs de 1914²². Il en résulte une dette publique à la fois lourde (150 % du PIB) et largement extérieure, car contractée pour ses deux tiers vis-à-vis du Royaume-Uni et surtout des États-Unis, ce qui va empoisonner les relations franco-américaines entre les deux guerres.

Le retour de la paix est en outre marqué par un changement radical du régime des dépenses publiques. Celles-ci ne retournent pas au niveau de 10-15 % constaté avant 1914 et se maintiennent au contraire autour de 30 % du PIB du fait des coûts de reconstruction, des pensions versées aux veuves et invalides de guerre et de la montée progressive des dépenses sociales, d'enseignement et d'intervention économique.

C'est par ailleurs un retour brutal de désordres monétaires inédits depuis la fin du XVIII^e siècle. La monnaie en circulation a été multipliée par six et les incertitudes liées à la capacité de la France à faire face aux dettes de guerres contractées tant vis-à-vis des épargnants français que des pays anglo-saxons induisent une défiance à l'égard de la monnaie nationale que seule l'apparition du franc Poincaré en 1928 viendra stopper : une amputation des 4/5^e du grammage en or du franc germinal permet d'entériner le taux de change réel vis-à-vis du dollar et de la livre sterling. Les gouvernements de Léon Blum et Paul Reynaud décideront de nouvelles dévaluations en 1936 et 1938.

La crise mondiale de 1929 a en effet amené le maintien d'une dette publique importante : 80 % du PIB en 1932, 110 % en 1939. La dette sera encore de 170 % du PIB à l'issue de la Seconde Guerre mondiale.

21. Charles Gide, *Cours d'économie politique*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 10^e éd., 1930, p. 595.

22. On rappellera que la commission des réparations instituée par le traité de Versailles de 1919 fixait, en avril 1921, le montant des indemnités à verser par l'Allemagne à 132 milliards de marks-or étalés sur trente ans, dont 52 % en faveur de la France. Si ses versements ne dureront en fait que de 1919 à 1931 et que l'Allemagne n'aura acquitté au final que moins de 20 % du montant prévu en 1921, il est un fait que « les réparations ont alimenté la prospérité budgétaire de la France à la fin des années 1920 », selon Olivier Feiertag (cité in Éric Chol et Romaric Godin, « L'Allemagne a remboursé ses dernières dettes datant de la Première Guerre mondiale », *La Tribune*, 1^{er} octobre 2010).

Après 1945

1945-1958

Le retour de la paix en 1945 initie une nouvelle période de croissance des dépenses publiques en proportion de la richesse nationale et une modification de leur structure avec une montée du poids financier des collectivités locales et plus encore de la Sécurité sociale.

La période 1945-1948 est en quelque sorte un âge d'or du couple inflation-dévaluation. L'inflation annuelle moyenne sur cette période est de 52 %, soit une multiplication des prix par cinq sur quatre ans. Cette séquence permet une division par quatre du taux d'endettement public, qui passe de 160 % à 40 % du PIB : l'inflation a débarrassé l'État de ses dettes de guerre. Il y aura en conséquence six dévaluations sous la IV^e République. La dette poursuit sa décrue pour atteindre près de 30 % du PIB à la fin des années 1950, du fait d'une forte croissance du PIB couplée au maintien d'une inflation relativement élevée : la baisse des dettes ne provient pas d'excédents, les budgets publics ayant au contraire été toujours déficitaires pendant cette période : l'État intervient dans le développement économique, renforce l'État-providence et supporte les dépenses militaires liées aux affaires indochinoises et algériennes.

Il est important de rappeler que la souveraineté monétaire française est alors partielle. La France participe entre 1950 et 1958, suite au plan Marshall (l'aide financière massive des États-Unis à l'Europe de l'Ouest) et, dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), à l'Union européenne des paiements (UEP), une institution de compensation multilatérale mise en place en 1950 et permettant la coordination des systèmes nationaux de contrôle des changes.

1958-1973

Le retour aux affaires du général de Gaulle est l'occasion, à côté du changement constitutionnel, de mettre en place un plan économique couplant à l'habituelle dévaluation – la septième depuis 1945 : dévaluation de 17,5 % et création du nouveau franc – un plan de rigueur permettant le rétablissement des comptes extérieurs (les exportations ne couvrent alors que 90 % des importations²³), la maîtrise de l'inflation (15 % en 1958) et la suppression du déficit public (lequel s'établissait à 650 milliards de

23. Lorsque le général de Gaulle prend la tête du gouvernement, la Banque de France encaisse un montant de devises équivalant à un mois d'importations.

francs anciens en 1957). Ce plan doit permettre à la France de respecter deux engagements très structurants : le traité de Rome de 1957 créant le marché commun, mais aussi la stabilisation monétaire nécessaire à la convertibilité externe du franc dans le cadre du système monétaire de Bretton Woods mis en place en 1944²⁴.

Le succès du plan « Pinay-Rueff » mis en œuvre en 1958²⁵ permet la stabilisation budgétaire du pays. Ce plan permet l'accompagnement sans heurt de la disparition de l'Union européenne des paiements en décembre 1958 associée à la convertibilité externe du franc et rend à la France toute sa liberté en matière de politique économique : en juillet 1962, le ministre de l'Économie et des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, rencontre à Washington le Président Kennedy pour rembourser aux États-Unis le reliquat de la dette de guerre française (293 millions de dollars). Les finances publiques sont presque tout le temps équilibrées ou excédentaires, une première depuis 1930, tandis que les prélèvements obligatoires augmentent lentement vers la zone des 34 % du fait du déploiement de la Sécurité sociale.

Tableau 1.

Indicateurs en matière de finances publiques (1959-1973)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Excédent ou déficit des administrations publiques (en % du PIB)	1,6	1,2	1,2	0,2	0,45	1,0	0,7	0,4
Intérêt sur la dette (en % du PIB)	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8
Taux de prélèvement obligatoire (en % du PIB)	31,3	30,5	31,6	31,7	32,4	33,4	33,6	33,5
Poids de la Sécurité sociale dans le PIB (en %) mesuré par les cotisations perçues	9,0	8,9	9,8	10,1	10,7	10,9	11,1	11,2

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Excédent ou déficit des administrations publiques (en % du PIB)	- 0,3	- 1,2	0,1	0,3	0,0	0,5	0,2
Intérêt sur la dette (en % du PIB)	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,6	0,6
Taux de prélèvement obligatoire (en % du PIB)	33,3	34,1	34,5	33,8	33,3	33,7	33,6
Poids de la Sécurité sociale dans le PIB (en %) mesuré par les cotisations perçues	11,5	12,4	12,7	12,7	12,9	13,0	13,0

Source : données Insee présentées dans Jean-Marc Daniel, « Cinquante ans de finances publiques », *Sociétal*, n° 62, 4^e trim. 2008, p. 31-43 (p. 34).

24. Le système de Bretton Woods est construit sur une double convertibilité des monnaies en or et en dollars américains.

25. Celui-ci comporte trois objectifs : la stabilisation du budget, la consolidation de la monnaie et la préparation de l'ouverture commerciale de la France *via* un assouplissement du contrôle des changes.

L'importante inflation de l'immédiat après-guerre ainsi que la forte croissance des trente glorieuses ont donc permis, au début des années 1970, de ramener le taux d'endettement à un niveau historiquement faible, quasiment inédit depuis le début du XIX^e siècle.

Stabilités historiques des finances publiques

L'analyse sur longue période amène à conclure que l'État royal puis républicain vit très souvent, pour ne pas dire le plus souvent, à la limite de la banqueroute, l'autorité politique n'ayant pas pour tradition d'analyser l'état de ses moyens et donc sa capacité à faire face à ses besoins financiers, à savoir d'abord l'armée, puis les prestations sociales.

Nature et ampleur de la dépense

Hors période de conflit armé, la dépense publique représente, sur l'essentiel du millénaire, moins de 10 % de la richesse nationale pour franchir le seuil de 30 % seulement à partir des années 1920. La Sécurité sociale et l'État-providence montent progressivement en puissance surtout après 1945, pour atteindre autour de 40 % du PIB en 1974.

La loi d'Adolph Wagner – « Plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux »²⁶ –, qui prédit que la part des dépenses publiques dans la richesse nationale augmente avec la croissance de cette richesse, semble donc bien s'appliquer à la France, comme d'ailleurs à tous les pays occidentaux. Cette évolution paraît liée aux besoins croissants en infrastructures publiques, au caractère de bien supérieur²⁷ de certaines dépenses publiques, mais également à des considérations relevant de l'analyse économique des choix publics reprise dans le chapitre 5.

Il n'en demeure pas moins une originalité française sur longue période, consistant en un niveau de dépenses publiques plus élevé que celui d'autres pays comparables. Selon des données émanant de l'OCDE et du FMI, sur la période 1881-2009²⁸, la France présente en permanence des dépenses publiques supérieures d'un tiers à la moyenne des pays du G7. Seuls l'Italie

26. Adolph Wagner, *Lehrbuch der politischen Oekonomie*, Leipzig, 1870 (trad. française : *Les fondements de l'économie politique*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1904-1914).

27. Un bien supérieur est un bien dont la consommation augmente plus vite que le revenu (élasticité-revenu supérieure à 1).

28. Jean-Marc Daniel, *8 leçons d'histoire économique. Croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques, op. cit.*, p. 82.

et le Japon avant la Seconde Guerre mondiale, puis le Royaume-Uni entre 1945 et 1980 connaissent – provisoirement – des dépenses supérieures.

En revanche, les volumes de dépenses changent totalement d'ampleur lors des guerres : les dépenses de la guerre de Succession d'Espagne (1701-1714) représentent ainsi cinq années de recettes ordinaires, la participation à la guerre d'Indépendance américaine (1776-1783), deux années de budget royal²⁹, les dépenses engagées pour la Première Guerre mondiale, 28 fois le budget de 1914... Comme nous l'avons vu, il y a une forme de fantasme du butin que le vainqueur peut prélever sur le vaincu pour rembourser son investissement militaire, à l'instar du slogan « L'Allemagne paiera » de l'entre-deux-guerres ; ce fantasme est pourtant rarement vérifié dans les faits, à l'exception éventuelle de l'épopée napoléonienne.

Séquences de déficits et d'endettement et modalités historiques de remboursement de la dette

Quasiment jusqu'à 1945, les guerres et les immenses dépenses militaires qu'elles occasionnent sont fréquentes et constituent le principal vecteur des déséquilibres des finances publiques et surtout de l'endettement, car seul l'emprunt permet des dépenses colossales et sans commune mesure avec les recettes publiques ordinaires. Après 1945, les déficits systématiques de la IV^e République s'opposent aux budgets équilibrés ou excédentaires des premières années de la V^e République³⁰ : il y a ainsi au final 13 exercices budgétaires en excédent et 16 en déficit entre 1945 et 1973.

Comment ces dettes immenses, issues quasi exclusivement des guerres, sont-elles soldées ? Outre le fait de profiter durablement d'une population considérable à l'échelon européen et même mondial³¹, on peut recenser dans l'histoire de France trois méthodes de résorption de la dette, chacun avec ses gagnants et ses perdants dans un contexte permanent de contrôle de l'État sur la monnaie.

En premier lieu, les périodes de fort endettement peuvent générer des phases d'instabilité monétaire marquées par l'abaissement de la valeur de la monnaie, suivant différentes modalités historiques : manipulations métalliques de Philippe le Bel, hyperinflation révolutionnaire, dévaluations à répétition après les deux guerres mondiales. Ces configurations génèrent

29. Les finances de Louis XIV, Louis XV et Louis XVI sont ainsi mises à genou par la guerre de Succession d'Espagne (indécise mais ruineuse), la guerre de Succession d'Autriche (gagnée « pour le roi de Prusse »), la guerre de Sept Ans (perdue) et la guerre d'Indépendance américaine (gagnée).

30. Déficits uniquement en 1967 et 1968, soit deux années sur quinze entre 1959 et 1973.

31. La France est de loin le pays le plus peuplé d'Europe jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, avant le déclin relatif de sa démographie au moins pendant 150 ans par rapport à l'Allemagne, au Royaume-Uni et à la Russie.

des périodes plus ou moins intenses de flambées inflationnistes, un phénomène économique très complexe pouvant être interprété, *via* la « taxe inflationniste », comme une politique de prélèvement-redistribution non totalement maîtrisée ou maîtrisable, allouant de façon plus ou moins aléatoire la richesse entre les différents agents économiques. Il faut d'ailleurs rappeler que dans l'après-guerre et jusqu'à la décision de mettre en place l'euro, l'État administre les taux d'intérêt, ce qui rend possible des taux d'intérêt réels négatifs (cas fréquents de taux d'épargne autour de 1 ou 2 %, contre un taux d'inflation à 10 % dans les années 1970) et contribue donc à l'« euthanasie des rentiers » – épargnants évoquée par Keynes.

Le défaut, l'« hideuse banqueroute » dénoncée par Mirabeau³² en 1789, constitue une deuxième solution, déployée à huit reprises entre le début du ^{xvi}^e et la fin du ^{xviii}^e siècle. Depuis lors, la France n'a jamais connu de remise en cause de ses engagements financiers, même si elle a profité de la bienveillance finale de son allié et créancier américain après les deux guerres mondiales. Ce n'est pas le cas de certains de ses grands partenaires contemporains : l'Allemagne, aujourd'hui très solide sur le plan financier, a fait défaut après chaque guerre mondiale perdue, et la Grèce, membre de la zone euro, a fait défaut en 2011. Le défaut, comme souvent la variation de la valeur de la monnaie, peut ici s'assimiler à une brutale taxation des créanciers.

Le remboursement de la dette hors période inflationniste constitue la troisième solution pour la France, mais mise en œuvre de façon beaucoup plus rare. La seule séquence identifiée d'application de cette solution est la période 1890-1914. Dans ce cas, ce sont principalement les contribuables et les acteurs des politiques publiques qui assurent l'ajustement.

32. « La banqueroute, la hideuse banqueroute est là [...] et vous délibérez ! », discours à l'Assemblée constituante, 26 septembre 1789.

» Chapitre 2

Une analyse financière des quarante derniers budgets (1974-2013)

Il s'agit d'analyser de façon synthétique mais exhaustive les données budgétaires de la France entre 1974 et 2013. Le but est d'objectiver la situation financière depuis près de quarante ans, ce qui donnera le contexte des évolutions en matière de situation politique, de politiques publiques ou de gestion de l'économie française présentées dans les parties suivantes.

Deux axes d'analyse sont privilégiés :

- un axe chronologique, partant si possible de 1974, ou plus tard lorsque les données ne sont pas disponibles ;
- un axe de comparaison internationale avec une analyse des trois zones économiques dans lesquelles la France est insérée : la zone euro, l'Union européenne et l'OCDE.

Essentiellement fondée sur les données publiques émanant de l'Insee, d'Eurostat et de l'OCDE, l'analyse faite dans ce chapitre suit la méthodologie précisée en annexe. Les définitions des concepts utilisés, principalement comptables ou économiques, sont présentées dans le glossaire également fourni en fin d'ouvrage.

Évolution chronologique des déficits

La « génération déficit(s) »

Le tableau 2 présente les 39 dernières années budgétaires et permet de visualiser l'ampleur de la question :

- 38 exercices sur 39 (soit 97 %) sont en déficit toutes administrations publiques confondues (existence d'un besoin de financement « APU » consolidant l'État, les collectivités locales et la Sécurité sociale), le seul exercice excédentaire étant le premier de la séquence (1974), également année du dernier budget de l'État exécuté sans déficit ;
- un déficit primaire (déficit avant financement de la dette) est constaté plus de deux années sur trois ;
- le solde stabilisant la dette publique en proportion du PIB n'est respecté qu'une fois sur trois depuis le début des années 1980 ;

– au final, la dette publique augmente en proportion de la richesse nationale plus de quatre années sur cinq, ce qui est une conséquence logique du caractère systématique des déficits depuis le milieu des années 1970.

Tableau 2.
Analyse par décennie des soldes budgétaires (1974-2012)

	1974-1979		1980-1989		1990-1999		2000-2009		2010-2012		1974-2012	
	A*	%	A*	%	A*	%	A*	%	A*	%	A*	%
Années de déficit des APU	5	83	10	100	10	100	10	100	3	100	38	97
Années de déficit primaire des APU	4	67	7	70	6	60	7	70	3	100	27	69
Années de respect du déficit stabilisant	-	-	6	60	2	20	4	40	0	0	12	36
Années de respect du déficit primaire stabilisant	-	-	5	50	2	20	4	40	0	0	11	33
Année d'augmentation de la dette des APU (en % du PIB)	-	-	8	80	9	90	7	70	3	100	27	62

A* : nombre d'années concernées.
APU : administrations publiques.

Source : Insee, comptes de la Nation.

L'analyse ci-dessus peut être complétée par les remarques suivantes :

- l'épargne brute (déficit supérieur aux dépenses d'investissement) est négative 12 exercices sur 38 (31 %), ce qui signifie que la « règle d'or » que les budgets des collectivités locales sont tenus d'observer¹ n'est pas respectée au niveau consolidé;
- la règle issue du traité de Maastricht consistant à présenter un solde APU inférieur ou égal à 3 % du PIB, applicable depuis 1997, est respectée moins d'une fois sur deux : 7 exercices budgétaires sur 16 (44 %), sur deux périodes : 1998-2001 et 2005-2007.

1. Ainsi, l'article L1612-4 du Code général des collectivités territoriales dispose que « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

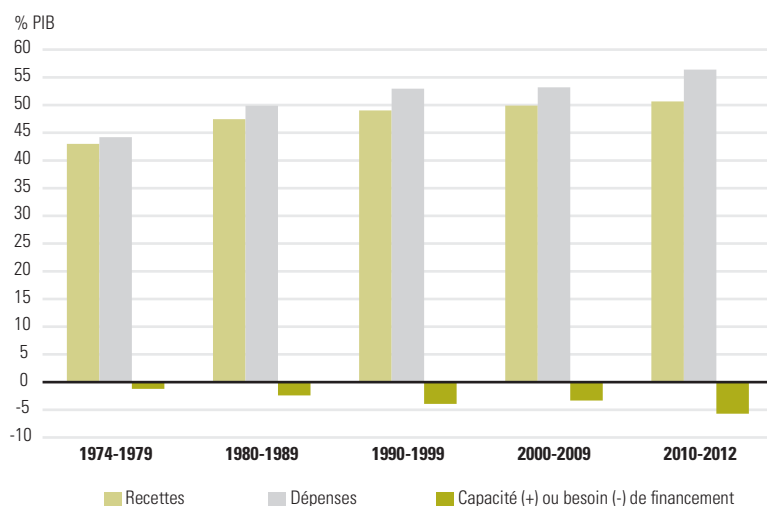
Triple progression des dépenses, des recettes et des déficits

Si l'on analyse maintenant l'évolution des recettes, des dépenses et du solde des APU en proportion de la richesse nationale, plusieurs faits marquants méritent d'être notés sur la base de la figure 2 ci-après :

- les dépenses publiques, représentant autour de 40 % du PIB en 1974, franchissent le seuil de 45 % dès 1975 et celui de 50 % en 1984 (soit + 25 % en dix ans) et ne reviendront en dessous de 50 % du PIB que pour deux exercices à la fin des années 1980 ; la barre de 55 % du PIB est tutoyée lors de la récession de 1993 et sera dépassée allègrement avec la récession de 2009 (les dépenses sont toujours supérieures à 56 % du PIB depuis) ;
- les recettes commencent au même niveau (40 % du PIB en 1974) et connaissent une progression moins forte, mais tout de même très affirmée : franchissement de 45 % en 1980, puis 50 % en 1996, constituant un palier temporaire jusqu'à 2011, puis atteignant un niveau encore plus élevé ensuite ;

Figure 2.

**Évolution des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques (APU)
(en % du PIB, moyennes par décennie) (1974-2012)**



Sources : Insee, comptes de la Nation et PLF 2013.

- l'écart devenu permanent entre recettes et dépenses fait prospérer le déficit APU, qui croît, comme nous l'avons déjà écrit, de façon constante décennie après décennie. En valeur absolue, l'excédent de 1974 (0,2 % du PIB et 3 milliards de francs) a fait place à des déficits considérables, désormais beaucoup plus importants en valeur nominale que le total des recettes ou des dépenses du début de la période analysée, la centaine de milliards d'euros de déficit annuel constituant la nouvelle référence dans les années 2010.

Analyse par gouvernance (catégories d'APU)

Le tableau 3 et la figure 3 suivants permettent de constater la répartition des évolutions en matière de dépenses et de recettes des différentes APU entre la fin des années 1970 et le début des années 2010 :

- l'État et les ODAC (organismes divers d'administration centrale) connaissent une stabilité relative de leurs dépenses en proportion du PIB mais une baisse de recettes de près d'un cinquième, ce qui constitue une explication majeure de la situation de déficit permanent et croissant dans laquelle se retrouve désormais l'État, qui concentre massivement les déficits, alors que la dynamique des recettes et des dépenses concerne les autres APU ;
- les dépenses et les recettes des administrations sociales augmentent de 40 % pour passer à environ 26 % du PIB : seule la hausse massive des recettes leur permet de contenir des déficits, certes significatifs, mais beaucoup moins que ceux du budget de l'État ; leurs dépenses sont, depuis les années 2000, substantiellement plus importantes que celles de celui-ci, et cet écart se creuse ;
- les administrations locales augmentent leurs dépenses de 50 % (passage de 7,8 % à 11,8 % du PIB) et leurs recettes de 80 % et sont donc de très loin les administrations les plus dynamiques tant en matière de recettes que de dépenses.

La période est donc marquée par des évolutions fortement divergentes entre l'État, les collectivités locales et la Sécurité sociale :

- toutes les recettes nouvelles sont affectées aux collectivités locales et à la Sécurité sociale, qui bénéficient en outre d'importants transferts de l'État ;
- les dépenses de ces deux segments progressent très fortement, tandis que celles de l'État sont stables.

Il s'agit bien entendu d'une analyse par acteur sans préjudice de l'évolution des politiques publiques et des changements de périmètre entre les différentes administrations, notamment entre administrations publiques centrales (APUC) et administrations publiques locales (APUL) liés à la décentralisation des années 1980 et 2000.

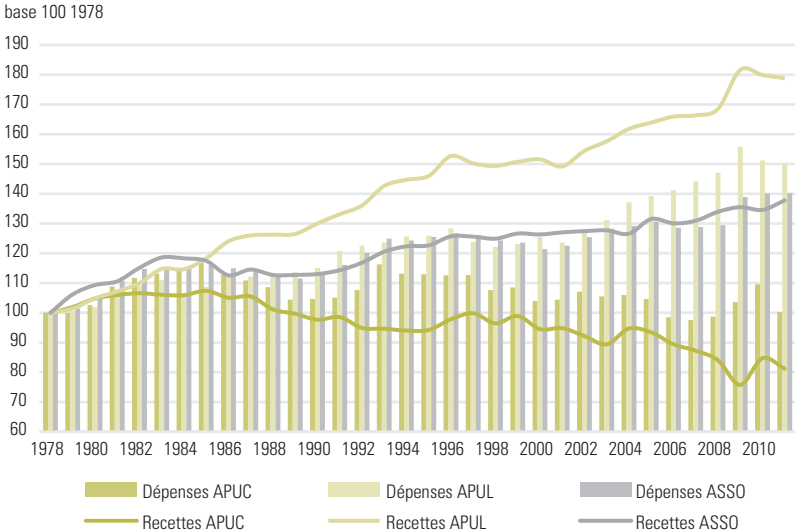
Tableau 3.
Évolution des budgets des différentes administrations publiques (APU) (en % du PIB)
(1978-2011)

	1978-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2011	Évolution 2010-2011/1978-1979
Recettes						
APUC	22,2	23,0	21,3	19,7	18,2	- 17,8 %
APUL	6,6	7,7	9,4	10,6	11,7	+ 78,1 %
ASSO	19,5	21,5	22,9	24,5	25,7	+ 32,1 %
APU	43,8	47,5	49,0	49,9	50,1	+ 14,6 %
Dépenses						
APUC	22,3	24,6	24,6	23,0	23,4	+ 4,9 %
APUL	7,8	8,5	9,6	10,7	11,8	+ 50,2 %
ASSO	19,1	21,5	23,2	24,4	26,6	+ 39,2 %
APU	44,8	49,9	53,0	53,2	56,3	+ 25,6 %
Capacité (+) ou besoin (-) de financement						
APUC	- 0,1 %	- 1,6 %	- 3,3 %	- 3,3 %	- 5,2 %	-
APUL	- 1,3 %	- 0,9 %	- 0,2 %	- 0,1 %	- 0,1 %	-
ASSO	+ 0,3 %	+ 0,1 %	- 0,4 %	+ 0,1 %	- 0,9 %	-
APU	- 1,0 %	- 2,4 %	- 3,9 %	- 3,3 %	- 6,1 %	-

APUC : administrations publiques centrales; APUL : administrations publiques locales; ASSO : administrations de Sécurité sociale.

Source : Insee, comptes de la Nation.

Figure 3.
Évolution des recettes et des dépenses des différentes administrations publiques (APU)
(en % du PIB) (1978-2011)



Source : Insee, comptes de la Nation.

L'analyse des soldes budgétaires des différentes administrations montre que l'enjeu des déficits est partagé :

- les administrations centrales, principalement l'État, sont systématiquement en déficit;
- les administrations locales sont en déficit quatre années sur cinq;
- les administrations de Sécurité sociale sont en déficit plus de deux années sur cinq.

Concernant enfin le célèbre « trou de la Sécu », qui synthétise le solde des différentes branches du régime général, le plus important², il ressort que :

- la branche santé, de loin la plus importante, est en déficit quatre années sur cinq depuis 1974;
- la branche vieillesse est en déficit trois années sur quatre;
- les branches accidents du travail et famille sont certes en excédent deux fois sur trois, mais elles constituent des enjeux financiers moins lourds que la santé et la vieillesse.

Recettes

Deux tendances principales ressortent de l'analyse des recettes des APU sur la période 1974-2012 :

- la forte augmentation des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), qui passent de moins de 38 % du PIB dans les années 1970 à 45 % au début des années 2010 (7 points de PIB, soit près d'un cinquième en plus);
- la relative stabilité des autres recettes, autour de 5-6 % du PIB.

Comme vu plus haut dans le tableau 3, les principales tendances affectant les recettes sont la baisse significative de celles de l'État, l'augmentation forte de celles des administrations de Sécurité sociale (désormais de loin les plus élevées) et le quasi-doublement de celles des administrations locales en proportion du PIB.

Dépenses

Vision globale

La période est marquée par une croissance de 10 points de PIB des dépenses publiques toutes APU. Les dépenses publiques représentent en outre une part croissante de chaque euro supplémentaire de richesse nationale :

2. Le régime général de la Sécurité sociale, principalement destiné aux salariés du secteur privé, couvre 80 % de la population active et est quasiment universel pour les prestations santé et familles. Ses dépenses représentent 10 % du PIB en 1974 et 17 % en 2010.

dans les années 1970, un franc supplémentaire de croissance correspondait à 50 centimes de dépenses publiques supplémentaires, tandis qu'un euro de croissance dans les années 2000 correspondait à 68 centimes de dépenses publiques supplémentaires. Cette évolution conjugue des dépenses publiques particulièrement dynamiques et une baisse structurelle du taux de croissance de l'économie française, comme cela sera vu dans le chapitre 4.

Dépenses par nature

Le tableau 4 présente les moyennes décennales des principales dépenses par nature.

Tableau 4.

Évolution des dépenses des administrations publiques ventilées par nature (en % du PIB)

(moyennes par décennie, 1974-2012)	1974-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2012	Moy. 1974-2012
Dépenses de fonctionnement	17,7	19,3	19,3	18,8	19,3	18,9
- dont rémunération des salariés	11,9	13,1	13,2	13,2	13,3	13,0
Intérêts	0,9	2,1	3,2	2,8	2,6	2,4
Prestations et autres transferts	22,1	25,1	27,2	28,3	31,3	26,5
- dont prestations et transferts sociaux	17,3	20,7	22,4	23,3	25,8	21,6
- dont prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	14,2	16,7	17,6	17,8	19,7	17,0
- dont transferts sociaux en nature de biens et services marchands	3,2	4,0	4,7	5,5	6,1	4,6
- dont subventions	2,0	2,2	1,6	1,5	-	-
- dont autres transferts courants	1,2	1,5	2,1	2,8	-	-
- dont transferts en capital	1,6	0,8	1,1	0,8	-	-
Acquisitions nettes d'actifs non financiers	3,6	3,4	3,3	3,3	3,2	3,4
- dont formation brute de capital fixe	3,4	3,2	3,2	3,1	3,1	3,2
Total	44,2	49,9	53,0	53,2	56,4	51,1

Source : Insee, comptes de la Nation.

Plusieurs tendances fortes apparaissent :

- une légère progression des dépenses de fonctionnement et de leur principale composante, les dépenses de personnel (lesquelles représentent deux tiers de ces dépenses, globalement 13 % du PIB) ;
- une multiplication par trois des intérêts sur la dette, liée à l'augmentation très forte du stock de dette ; toutefois, l'effet stock de dette est plus

que compensé par l'effet baisse des taux dans les années 2000 et au moins jusqu'à la mi-2013 ;

- une augmentation d'un tiers des prestations et autres transferts, expliquée essentiellement par la progression des prestations et transferts sociaux, qui représentent désormais un quart du PIB ;
- une stabilité voire une légère décline des dépenses d'investissement.

Dépenses par fonction

Pour compléter l'analyse par nature par une analyse par fonction, le tableau 5 représente les dépenses suivant la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). Les quatre politiques publiques les plus coûteuses, en 2010, sont la protection sociale (24 % du PIB), la santé (8 %), les services publics généraux (7 %) et l'éducation (6 %).

Tableau 5.

Évolution des dépenses des administrations publiques ventilées par fonction (en % du PIB)

(moyennes par décennie, 1995-2010)	1995-1999	2000-2009	2010	Moy. 1995-2010
Services publics généraux	8,2	7,3	6,9	7,6
Défense	2,3	1,9	2,1	2,0
Ordre et sûreté publics	1,5	1,6	1,7	1,5
Affaires économiques	4,1	3,4	3,4	3,6
Protection de l'environnement	0,7	0,9	1,0	0,9
Logement et développement urbain	1,5	1,9	1,9	1,8
Santé	7,1	7,6	8,0	7,4
Loisirs, culture et religion	1,0	1,3	1,5	1,2
Éducation	6,0	5,8	6,0	5,9
Protection sociale	21,3	21,6	24,1	21,7
Total	53,7	53,2	56,5	53,6
Santé + protection sociale	28,4	29,2	32,1	29,1
% des dépenses totales des APU	53,0	55,0	57,0	54,0

Source : Insee, comptes de la Nation.

La dynamique et l'importance des dépenses sociales (santé et protection sociale) nécessitent de s'y arrêter un peu, car elles représentaient 32 % du PIB et 57 % des dépenses totales en 2010.

Au sein de ces dépenses sociales, les dépenses de vieillesse-survie et de santé représentent les deux composantes clefs (24 % du PIB), mais le champ inclut également les dépenses relatives à la famille (2,7 % du PIB, en baisse tendancielle) et deux types de dépenses quasi inexistantes en 1974 : l'insertion professionnelle et la perte d'emploi (autour de 2,4 % du PIB depuis la fin des années 1970), enfin, le segment logement-pauvreté-exclusion (2 % désormais).

La fonction santé connaît une évolution extraordinairement dynamique : les dépenses courantes de santé – DCS, soit l'agrégat le plus large – ont

augmenté de plus de 20 % depuis 1995, atteignant 12 % du PIB en 2010. La consommation de soins et biens médicaux (CSBM) a pour sa part pratiquement doublé en proportion du PIB depuis 1974.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), fixé chaque année depuis 1997 dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, constitue un bon indicateur de la croissance annuelle des dépenses de santé. Il n'augmente qu'exceptionnellement de moins de 2 % par an et a en outre connu une véritable flambée au début des années 2000, avec une hausse record de 7 % en 2002. Il en résulte un écart considérable avec la croissance du PIB : cette dernière est en moyenne de 1,7 % sur la période 1997-2011 contre 4 % – plus de deux fois et demie plus – pour l'ONDAM, qui a toutefois tendance à fortement se réduire depuis 2010.

Comme la part des dépenses totales de santé relevant d'un financement public (Sécurité sociale et État principalement) est stabilisée autour de 80 % sur la période 1995-2010, la dépense publique de santé représente désormais 9,6 % du PIB en 2010.

Les dépenses de retraite – l'autre segment financièrement significatif des dépenses sociales – représentent désormais 13 % du PIB – et 25 % de l'ensemble des salaires versés – contre 11 % au milieu des années 1990, soit une très forte dynamique liée à des évolutions démographiques évidentes.

Revue par gouvernance

La revue par nature des dépenses des différentes administrations publiques permet de mettre en exergue les faits suivants en complément des données du tableau 3 :

- concernant les administrations d'État, les dépenses progressent peu en proportion du PIB et baisseraient hors intérêts sur la dette, segment de loin le plus dynamique ;
- les administrations locales ont augmenté leurs dépenses totales de moitié, doublé leurs dépenses de fonctionnement et représentent désormais les deux tiers du total des dépenses publiques d'investissement ;
- les dépenses des administrations sociales sont portées par la forte dynamique des prestations et transferts sociaux.

Il est enfin intéressant de rappeler la nature par destination des dépenses des différentes administrations publiques, ce qui permet d'identifier les acteurs des principales politiques publiques :

- l'État pour les services publics généraux, la défense, l'ordre public et la sécurité, l'éducation ;
- les administrations locales pour les politiques de l'environnement, la culture et les loisirs, ces administrations accompagnant en outre la plupart des politiques publiques dans le cadre de leur clause de compétence générale ;

- les administrations sociales, naturellement pour la santé et la protection sociale au sens large.

Déficits ou excédents budgétaires

Vision consolidée

La figure 4 présente le déficit global et le déficit primaire sur la période 1974-2012. Ces deux déficits connaissent une double tendance :

- d'une part, ils suivent une sinusoïde qui laisse supposer l'existence d'un cycle conjoncturel, concept dont la pertinence sera étudiée dans le chapitre 5 de cet ouvrage ;
- d'autre part, une tendance de long terme au creusement du déficit, ce qui est bien mis en valeur par la moyenne mobile sur la figure³, cette tendance étant également à l'origine du concept de déficit structurel également examiné dans le chapitre 5.

Conséquence naturelle du creusement du déficit, le rapport entre déficit et recettes se dégrade en permanence : si le déficit représente en moyenne un peu plus de 2 % des recettes dans les années 1970, il s'élève à 8 % dans les années 1990 et à plus de 11 % sur la période 2010-2012.

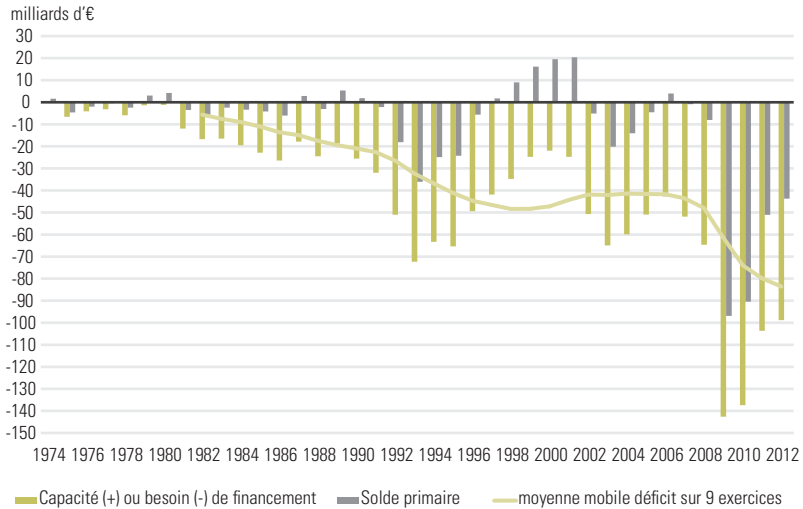
La figure 5 permet par ailleurs d'approcher de façon différente la dynamique des déficits et de la dette publique, par le recours au concept de déficit stabilisant la dette publique en proportion du PIB, concept décrit de façon détaillé en annexe. Il apparaît un écart massif entre deux types de périodes :

- les périodes où le déficit effectif est supérieur au déficit stabilisant, qui sont à la fois les plus nombreuses (21 années sur les 34 de la période 1979-2012), mais avec des divergences souvent massives entre déficit réel et déficit stabilisant, source de chocs brutaux sur la dette publique ;
- les périodes où c'est le déficit réel qui est le plus faible : ce sont des périodes beaucoup moins nombreuses et avec des écarts beaucoup plus réduits entre les deux déficits ; donc il n'y a pas de fortes réductions de la dette pendant ces périodes.

3. La figure 4 inclut en outre une moyenne mobile sur 9 exercices. Le choix de 9 exercices a été fait pour correspondre à la durée du cycle de 9 ans identifié par Jean-Marc Daniel pour l'économie française entre 1960 et 2012, avec comme points bas les années 1975, 1983, 1993, 2002 et 2009 (Jean-Marc Daniel, *Ricardo, reviens! Ils sont restés keynésiens. Essai sur la prospérité économique*, François Bourin éditeur, Paris, 2012, p. 105).

Figure 4.

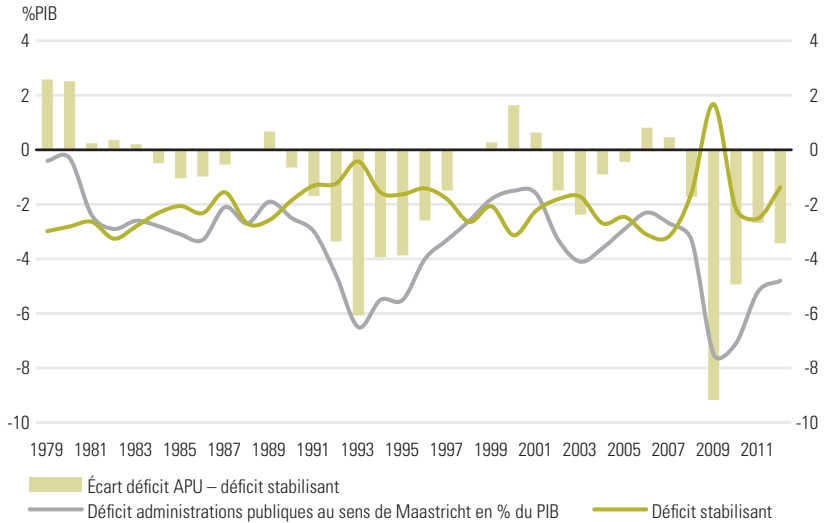
Évolution de la capacité de financement et du solde primaire des administrations publiques (APU) (en milliards d'euros courants) (1974-2012)



Source : Insee, comptes de la Nation.

Figure 5.

Évolution du solde des administrations publiques (APU) et du solde stabilisant la dette publique (en % du PIB) (1979-2012)



Sources : Insee, comptes de la Nation, calculs de Pierre-François Gouiffès.

Soldes par gouvernance

La situation des soldes budgétaires des administrations publiques est très différenciée. Le déficit de l'État représente en permanence et de très loin la principale source de déficit (75 % en moyenne sur 1978-2011), alors que le solde des administrations locales et sociales reste confiné dans un tunnel compris entre + 1 % et - 1 % du PIB. Toutefois, et comme cela a été déjà expliqué, cet équilibre budgétaire relatif est associé pour ces deux administrations aux dynamiques les plus fortes en matière de recettes et de dépenses : il y a discordance entre les lieux où recettes et dépenses sont dynamiques, et le lieu de localisation du déficit, le budget de l'État.

De ce fait, la tendance générale à la dégradation des soldes est différenciée par administration :

- le déficit de l'État et, plus spécifiquement, des administrations centrales se dégrade en permanence pour atteindre des niveaux extrêmement élevés : près de 5 % du PIB pour le seul budget de l'État en moyenne sur la période 2010-2012 ;
- les administrations locales sont globalement en équilibre primaire et en épargne brute positive ;
- les administrations sociales connaissent une tendance continue à la dégradation de leurs soldes budgétaires, avec, au sein du régime général de la Sécurité sociale, des divergences entre branches : le déficit est notamment quasiment systématique pour les branches maladie et vieillesse, même si leurs soldes apparaissent faibles comparé au déficit massif de l'État.

Dette

Vision consolidée

En montant bruts, la dette brute des administrations publiques – la « dette au sens de Maastricht » communiquée aux autorités européennes – aurait représenté moins de 500 milliards de francs en 1978, mais s'établit, fin 2012, à 1 833,8 milliards d'euros (l'équivalent de plus de 12 000 milliards de francs), soit une multiplication nominale par 24.

La tendance est fondamentalement la même avec l'analyse en proportion de la richesse nationale, sur la base de la figure 6 : la dette brute a plus que quadruplé entre 1978 et 2012 pour passer de 21,2 % à 90,2 % du PIB. Cette dette brute APU représentait par ailleurs, fin 2011, 42 % de la dette brute totale des agents non financiers (ménages, sociétés non financières, APU), qui, elle, « pèse » au total 215 % du PIB français.

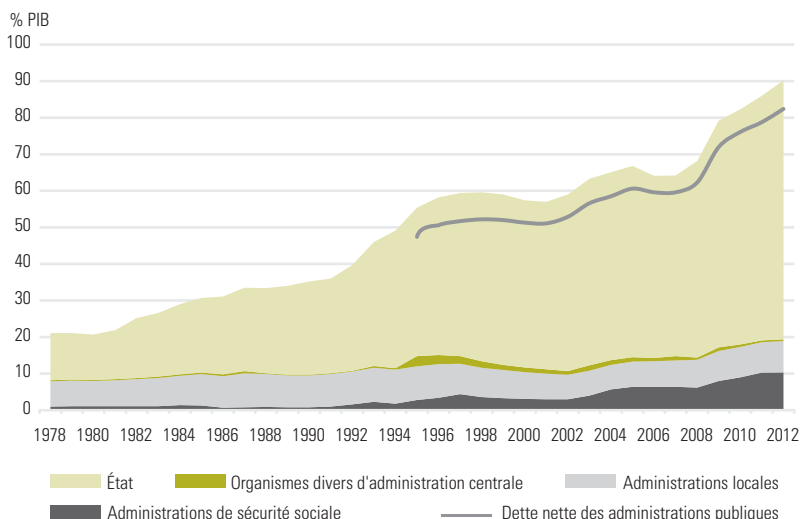
L'accélération est très forte dans les périodes récessives des années 1990 et de la fin des années 2000. En revanche, la dette ne baisse quasiment jamais : on relève une seule année de recul de la dette exprimée en euros

(exercice 2006) et quelques rares exercices de baisse de la dette en proportion de la richesse nationale tout à la fin des années 1970 et au cours des années 2000.

L'approche en termes de dette nette (où l'on minore la dette brute des actifs financiers détenus par les APU) ne change rien puisque ces actifs sont stables autour de 7 % du PIB : la dette nette est ainsi passée de 47,4 % du PIB en 1995 à 82,4 % en 2012, soit un quasi-doublement.

Figure 6.

Évolution des dettes brute et nette des administrations publiques (APU) (en % du PIB) (1978-2012)



Source : Insee, comptes de la Nation.

La dette par habitant, très faible au début des années 1980, passe la barre des 5 000 euros au début des années 1990 pour quadrupler et dépasser 22 000 euros fin 2012. La dette par actif, inférieure à 15 000 euros au début des années 1990, dépasse les 50 000 euros fin 2012.

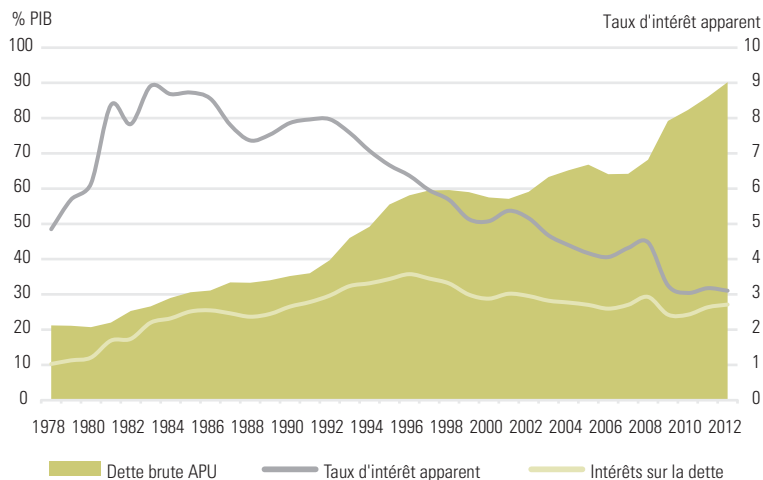
Pour le moment, l'évolution est beaucoup moins forte concernant les intérêts par habitant ou par actif car la France bénéficie depuis pratiquement vingt ans d'une baisse des taux d'intérêt. La tendance très récente est toutefois à la hausse, avec des charges d'intérêt annuelles s'établissant à 800 euros par habitant et à 2 000 euros par actif.

Sur les vingt dernières années, et comme l'illustre la figure 7, il y a en effet conjonction d'une progression extrêmement forte du stock de dette et d'une forte baisse du taux d'intérêt apparent (calculé en divisant la charge des intérêts par le stock de dette). Cette divergence a permis – jusqu'à aujourd'hui – de contenir les intérêts de la dette en dépit de la hausse de

son stock, substantiellement en dessous de 3 % du PIB. Ainsi, en 1992, la dette présentait une charge de 3 % du PIB contre 2,7 % en 2012, alors que la dette, fin 2012, est plus de deux fois supérieure à celle de 1992. Enfin, la très faible croissance constatée depuis le début des années 2010 a pour conséquence que la charge d'intérêt est équivalente ou supérieure à la croissance nominale du PIB, une situation préoccupante.

Figure 7.

Évolution de la dette des administrations publiques (APU) et de son taux d'intérêt apparent (en % du PIB et en %) (1978-2012)



Sources : Insee, comptes de la Nation, calculs de Pierre-François Gouiffès.

Vision par gouvernance

Concernant la répartition de la dette APU entre les différents secteurs, les évolutions dérivent directement de la concentration sur l'État des déficits publics : hausse du poids de la dette de l'État dans le total (jusqu'à en représenter plus des trois quarts), caractère maîtrisé de la dette des administrations locales (moins de 10 % de la dette en 2011 contre le tiers en 1978), apparition persistante d'une dette des administrations sociales, qui représente désormais 12 % du total.

Par ailleurs et depuis 1978, la dette des APU a plus que triplé en proportion des recettes, passant de 50 % à 170 % de celles-ci. Comme l'État porte l'essentiel de la dette, le ratio dettes sur recettes concernant les administrations centrales a explosé (multiplication par sept), passant de 50 % à plus de 350 % : leurs dettes représentent plus de trois fois et demie leurs recettes annuelles. L'endettement des administrations locales a quant à lui été maîtrisé, mais il représente désormais 40 % des recettes des administrations sociales, contre quasiment rien en 1978. Il est donc important

d'analyser plus particulièrement l'évolution de la dette de l'État et de la dette sociale :

- le besoin de financement de l'État est ainsi passé sur les dix dernières années d'une centaine de milliards d'euros par an au début des années 2000 à des montants beaucoup plus considérables depuis 2008 : plus de 150 milliards, avec deux années (2009 et 2010) à près de 250 milliards. Le déficit budgétaire représente, sur la décennie, environ la moitié du besoin de financement de l'État.
- la dette sociale, négligeable au début des années 1990, s'établit désormais à plus de 8 % du PIB et à 12 % de la dette totale des administrations publiques. Plus de la moitié en est constituée par la dette de la CADES, le mécanisme *ad hoc* d'amortissement des déficits cumulés des administrations sociales institué au milieu des années 1990, mécanisme dont le fonctionnement est précisé dans le chapitre 3.

Synthèse sur l'évolution tendancielle des finances publiques hexagonales

Plusieurs évolutions majeures se font jour de façon limpide. On constate tout d'abord une plus forte hausse des dépenses que des recettes publiques, d'où des déficits croissants. Cependant, la dynamique des recettes et des dépenses a été de plus en plus concentrée sur les administrations sociales – désormais en charge, et de loin, des principales dépenses du pays – et les administrations locales.

Parallèlement, le déficit est devenu systématique; les périodes de redressement conjoncturel – qui correspondent aux redressements d'une croissance au demeurant de plus en plus faible – ne permettent plus de se rapprocher de l'équilibre budgétaire, alors qu'à l'inverse, les creux conjoncturels amènent des déficits souvent très profonds. Il en ressort une croissance jamais ininterrompue du stock de dette, qui part d'un niveau faible dans les années 1970, mais est quadruplé en proportion de la richesse nationale en quatre décennies, avec plusieurs phases de choc sur la dette (début des années 1980, milieu des années 1990, début des années 2000, évolution extrêmement rapide depuis 2009).

Comparaisons avec les pays européens et l'OCDE

Organisation de l'analyse

Après avoir concentré l'analyse sur l'évolution historique des données budgétaires françaises, il est proposé ici d'étudier la position de la France par rapport à celle des pays comparables, notamment les « pays développés »

de l'Europe (zone euro et Union européenne) et de l'OCDE, sur la base des différentes données de comptabilité nationale⁴.

Il faut reconnaître d'emblée que ces comparaisons présentent des limites d'ordre méthodologique. Une différence importante concerne en effet les modalités d'organisation de l'État social et donc les dépenses sociales. Certains systèmes nationaux confient de fait des fonctions sociales aux entreprises, qui sont chargées de mettre en œuvre des dispositifs sociaux pour leurs salariés. Par ailleurs, il faut faire la distinction entre une dépense sociale brute (celle qui est retracée par les données budgétaires) et une dépense sociale nette après prise en compte de la fiscalité (déductibilité fiscale de certaines dépenses sociales privées et/ou fiscalisation de certains transferts sociaux)⁵.

Il faut aussi prendre en compte la diversité des périmètres entre administrations publiques *stricto sensu* et d'autres entités (entreprises publiques notamment), les modifications régulières de la nature ou de la structure des données transmises par les différents services nationaux en charge des statistiques ou des comptes nationaux.

Pour dépasser ces limites, il est donc proposé ici d'attacher au moins autant d'importance aux évolutions historiques qu'à leur valeur absolue à une date spécifique. Cette analyse comparative est faite sur la base des données Eurostat et OCDE disponibles, en suivant chaque fois que possible la même méthode que celle appliquée ci-dessus aux données françaises : recettes, puis dépenses, puis solde budgétaire, puis stock de dette.

Comparaison avec l'Union européenne et la zone euro

Vision globale

Le tableau 6 synthétise les grandes données budgétaires de la zone euro et de l'Union depuis 1995, en indiquant l'écart entre la grandeur macrobudgétaire française et la donnée européenne, ainsi que le rang français sur la même grandeur, le classement étant effectué sur 17 pays dans la zone euro et sur 27 pays dans l'Union européenne.

Le premier enseignement est le caractère général des déficits et de la dette en Europe : sur la période 1995-2012, le déficit moyen de la zone euro a ainsi été de 3 %, très exactement la norme de 3 % fixée par le traité de

4. Les données de la comptabilité nationale constituent la base statistique la plus communément utilisée afin d'analyser les évolutions économiques des administrations publiques. Elles offrent notamment l'avantage d'être harmonisées au niveau international par les services statistiques de l'Union européenne, de l'OCDE ou de l'ONU.

5. Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, coll. « La République des idées », Seuil, Paris, 2008, p. 55.

Maastricht, tandis que la dette publique a progressé de près de vingt points de PIB ; en outre, la zone euro a, globalement, connu 100 % d'exercices budgétaires déficitaires entre 1995 et 2011. La France n'est donc pas seule face à la difficulté budgétaire, même si sa situation se dégrade plus que celle de ses partenaires européens.

En ce qui concerne les **recettes**, la France prélève cinq points de PIB de plus que les moyennes de la zone euro et de l'UE, avec un montant stable à environ 50 % du PIB. Elle est au cinquième rang dans l'UE (derrière la Finlande, la Lettonie, la Pologne et la Suède) et en deuxième position dans la zone euro (après la Finlande) pour l'ampleur de ses recettes⁶.

S'agissant des **dépenses**, la France s'habitue aux premiers rangs depuis le milieu des années 1990 et occupe souvent les premières places depuis le milieu des années 2000. L'excès de dépenses par rapport à la moyenne de la zone euro est passé depuis 1995 de 4 à 6 points de PIB. En 2011, elle occupe le premier rang en matière de dépenses publiques dans le PIB au sein de la zone euro et le deuxième dans l'UE (derrière le Danemark). Il semble important de compléter cette analyse par nature de dépense.

Pour les dépenses de fonctionnement, la France a une tradition de dépenses élevées : elle est quatrième dans la zone euro et septième dans l'UE. Il en est globalement de même pour les dépenses de personnel, avec, sur ces deux grandeurs, des écarts positifs de 2 à 3 points de PIB par rapport aux moyennes européennes.

La France compte également parmi les pays qui consacrent des moyens très importants aux prestations et transferts, pour lesquels l'Hexagone se situe au troisième rang dans la zone euro et l'UE. Plus précisément, la vraie originalité française concerne le domaine des prestations sociales : le pays, déjà très généreux en la matière au milieu des années 1990, occupe désormais la première place européenne en fin de période à plus de 25 % du PIB en matière de dépenses sociales, dont le niveau excède respectivement de 2,5 et 4 points de PIB les moyennes de la zone euro et de l'Union européenne ; les pays d'Europe du Nord ont ainsi été rattrapés puis dépassés.

6. L'Institut économique Molinari, dans son combat contre les effets négatifs supposés de la fiscalité, calcule chaque année la date symbolique du « jour de libération fiscale », c'est-à-dire le premier jour de l'année à partir duquel les contribuables d'un pays ont accumulé suffisamment d'argent pour pouvoir payer les prélèvements obligatoires dont ils sont débiteurs. La date française pour 2012 est le 26 juillet, où elle se situe au deuxième rang en Europe, sur la base d'un taux de charges réel de 56,5 % contre 44,9 % en moyenne dans l'Union européenne. Cette pression fiscale ne correspond pas au taux de prélèvements obligatoires d'un pays (exprimé en points de PIB) : elle est calculée par cet institut en agréant les principaux impôts et charges que supportent directement ou indirectement les salariés (charges sociales, impôt sur le revenu, TVA) et en les rapportant au « salaire complet du salarié moyen » (calculé en additionnant les impôts et charges et ce qui reste une fois ces prélèvements réglés). Le seul autre pays européen où cette date est plus tardive est la Belgique (5 août) ; à l'autre extrême, on trouve Malte (11 avril).

Tableau 6.

Comparaison entre la France, la zone euro et l'Union européenne

	Zone euro				
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2011	Moy. 1995-2011
Moyenne zone euro/Union européenne	Zone euro				
Recettes totales	46,1	45,1	45,0	45,1	45,4
Dépenses totales	49,8	47,3	47,7	50,3	48,5
Dépenses de fonctionnement	15,7	15,6	15,8	16,6	15,8
- dont rémunération des salariés	10,8	10,5	10,5	10,8	10,6
Intérêts	4,9	3,5	3,0	2,9	3,7
Prestations et autres transferts	26,7	25,8	26,3	28,4	26,5
- dont prestations sociales	21,7	21,3	21,6	23,3	21,7
Dépenses d'investissement	2,5	2,3	2,6	2,4	2,5
Déficit	- 3,7	- 2,2	- 2,6	- 5,2	- 3,1
Déficit primaire	1,2	1,3	0,4	- 2,3	0,6
Dette brute	- 72,7	- 68,8	- 71,0	- 86,3	- 72,6
Écart France/moyenne zone euro					
Recettes totales	+ 4,1	+ 4,7	+ 5,0	+ 5,1	+ 4,7
Dépenses totales	+ 3,9	+ 5,3	+ 6,2	+ 6,1	+ 5,2
Dépenses de fonctionnement	+ 3,8	+ 3,4	+ 2,9	+ 2,9	+ 3,3
- dont rémunération des salariés	+ 2,7	+ 2,9	+ 2,6	+ 2,6	+ 2,7
Intérêts	- 1,5	- 0,6	- 0,3	- 0,4	- 0,8
Prestations et autres transferts	+ 1,0	+ 1,8	+ 2,8	+ 2,9	+ 2,0
- dont prestations sociales	+ 1,2	+ 1,5	+ 2,2	+ 2,4	+ 1,7
Dépenses d'investissement	+ 0,6	+ 0,9	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,8
Déficit	+ 0,3	- 0,7	- 1,2	- 1,0	- 0,6
Déficit primaire	- 1,3	- 1,3	- 1,5	- 1,4	- 1,4
Dette brute	+ 14,5	+ 8,6	+ 2,6	+ 2,2	+ 7,8
Rang de la France dans la zone euro					
Recettes totales	3	3	2	2	2
Dépenses totales	3	1	1	2	1
Dépenses de fonctionnement	2	4	4	5	4
- dont rémunération des salariés	2	4	4	4	4
Intérêts	11	9	9	8	9
Prestations et autres transferts	3	3	4	4	3
- dont prestations sociales	3	3	3	1	3
Dépenses d'investissement	5	10	6	6	8
Déficit	7	12	15	12	14
Déficit primaire	10	12	13	12	14
Dette brute	5	10	12	12	11

en matière de finances publiques (en % du PIB et rang) (1995-2011)

	Union européenne				
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2011	Moy. 1995-2011
Moyenne zone euro/Union européenne	Union européenne				
Recettes totales	45,4	44,4	44,5	44,4	44,7
Dépenses totales	48,8	46,3	47,4	49,9	47,8
Dépenses de fonctionnement	16,7	16,9	17,5	18,0	17,1
- dont rémunération des salariés	10,9	10,7	10,8	11,0	10,8
Intérêts	4,7	3,2	2,7	2,8	3,4
Prestations et autres transferts	24,1	24,0	24,6	26,4	24,5
- dont prestations sociales	20,2	19,5	19,8	21,5	20,0
Dépenses d'investissement	2,4	2,1	2,6	2,6	2,4
Déficit	- 3,4	- 1,9	- 2,8	- 5,5	- 3,1
Déficit primaire	1,2	1,3	- 0,1	- 2,7	0,4
Dette brute	- 67,8	- 61,5	- 64,1	- 81,3	- 66,4
Écart France/moyenne Union européenne					
Recettes totales	+ 4,8	+ 5,4	+ 5,5	+ 5,8	+ 5,3
Dépenses totales	+ 4,9	+ 6,3	+ 6,5	+ 6,5	+ 6,0
Dépenses de fonctionnement	+ 2,8	+ 2,0	+ 1,3	+ 1,5	+ 2,0
- dont rémunération des salariés	+ 2,6	+ 2,6	+ 2,3	+ 2,4	+ 2,5
Intérêts	- 1,3	- 0,3	- 0,1	- 0,3	- 0,5
Prestations et autres transferts	+ 3,6	+ 3,6	+ 4,5	+ 4,8	+ 4,0
- dont prestations sociales	+ 2,7	+ 3,2	+ 4,0	+ 4,2	+ 3,4
Dépenses d'investissement	+ 0,7	+ 1,1	+ 0,8	+ 0,7	+ 0,9
Déficit	- 0,0	- 0,9	- 1,0	- 0,7	- 0,6
Déficit primaire	- 1,3	- 1,2	- 1,0	- 1,0	- 1,2
Dette brute	+ 9,6	+ 1,3	- 4,2	- 2,8	+ 1,6
Rang de la France dans l'Union européenne					
Recettes totales	5	5	4	4	4
Dépenses totales	5	3	1	3	3
Dépenses de fonctionnement	4	9	8	8	7
- dont rémunération des salariés	4	6	6	6	6
Intérêts	14	11	10	11	11
Prestations et autres transferts	3	3	4	4	3
- dont prestations sociales	3	3	3	1	3
Dépenses d'investissement	5	15	12	12	15
Déficit	10	18	21	18	21
Déficit primaire	13	15	16	17	18
Dette brute	6	14	21	22	20

Source : Eurostat

Concernant les dépenses d'investissement, la France investit légèrement plus que les autres pays, mais sans qu'il y ait une différence aussi importante que pour les autres segments de dépenses.

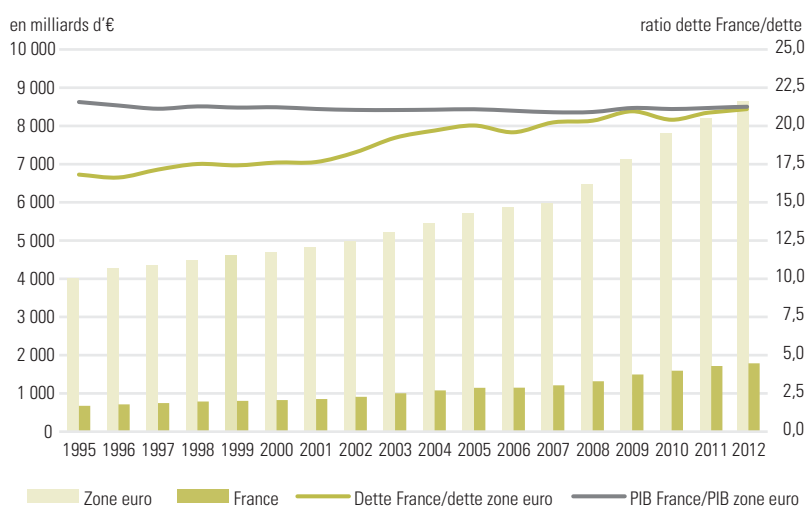
Concernant les **soldes budgétaires**, on relève une évidente dégradation de la position relative de la France. Son déficit, qui était légèrement inférieur à celui des moyennes de la zone euro et de l'UE dans la seconde moitié des années 1990, leur est désormais supérieur d'un point de PIB. L'écart défavorable est encore plus net en ce qui concerne le déficit primaire, lequel est supérieur de plus d'un point aux moyennes UE et zone euro.

La trajectoire des déficits français conduit à une forte progression d'une dette publique qui reste, comme on l'a vu, un problème global pour l'Europe. Toutefois, si la France avait en 1995 une dette substantiellement inférieure (d'un quart) à la moyenne de ses partenaires (respectivement 13,1 % de PIB de moins que la moyenne de l'UE et 16,5 % de moins que celle de la zone euro), elle est désormais exactement dans la moyenne européenne du fait d'une accumulation de déficits plus importante qu'ailleurs.

De ce fait, et comme présenté sur la figure 8, la dette publique française est passée de 17 % à 21 % de la dette totale de la zone euro : fin 2012, les dettes brutes française et de la zone euro sont respectivement de 1 833 et 8 601 milliards d'euros. Pourtant, durant la même période 1995-2012, la part du PIB français dans le PIB européen est demeurée stable autour de 21 %.

Figure 8.

Évolution de la dette brute consolidée des administrations publiques (APU) en France et dans la zone euro (en milliards d'euros et en %) (1995-2012)



Source : Insee, comptes de la Nation.

Comparaison avec les grandes économies de la zone euro et de l'Union européenne

Le tableau 7 fait un point plus précis sur la situation des cinq grandes économies de la zone euro et de l'Union européenne – Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni –, qui représentaient, en 2011, 71 % du PIB de l'UE contre 29 % pour les 22 autres membres. Pour leur part, les quatre grands pays membres de la zone euro (les cinq cités, sauf le Royaume-Uni) comptent pour 77 % d'une zone représentant au total 75 % du PIB de l'UE.

Tableau 7.
Comparaison des 5 plus grandes économies de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) (1995-2011)

	1995-1999		2000-2005		2005-2009		2010-2011		Évolution 1995-2011			
	A*	%	A*	%	A*	%	A*	%	A*	Total	%	Moy. (%)
Années de déficit des administrations publiques (APU)												
UE	5	100	4	80	5	100	2	100	16	17	94	-3,1
Zone euro	5	100	5	100	5	100	2	100	17	17	100	-3,1
Allemagne	5	100	4	80	4	80	2	100	15	17	88	-2,7
Espagne	5	100	5	100	2	40	2	100	14	17	82	-3,1
France	5	100	5	100	5	100	2	100	17	17	100	-3,7
Italie	5	100	5	100	5	100	2	100	17	17	100	-3,7
Royaume-Uni	4	80	3	60	5	100	2	100	14	17	82	-3,5
Années de déficit primaire												
UE	1	20	2	40	1	20	2	100	6	17	35	0,4
Zone euro	1	20	0	0	1	20	2	100	4	17	24	0,6
Allemagne	1	20	3	60	2	40	1	50	7	17	41	0,3
Espagne	2	40	0	0	2	40	2	100	6	17	35	-0,2
France	2	40	3	60	4	80	2	100	11	17	65	-0,8
Italie	0	0	0	0	1	20	0	0	1	17	6	2,7
Royaume-Uni	2	40	3	60	5	100	2	100	12	17	71	-0,9

A* : nombre d'années concernées.

Source : Eurostat.

Sur l'ensemble de la période, la question des déficits est un enjeu commun à ces cinq économies, même si la France partage avec l'Italie la performance en moyenne la plus médiocre. En ce qui concerne le déficit primaire, la France se distingue néanmoins défavorablement de l'Italie, qui a de longue date un fort excédent primaire : 2,7 % en moyenne, soit une performance supérieure à tous les autres pays, notamment 3,5 points de PIB mieux que le solde primaire français, structurellement négatif.

On relève toutefois, en fin de séquence, une importante divergence entre les deux grandes économies de la zone euro : la France affiche ainsi, en 2012,

un déficit APU de 4,8 %, tandis que l'Allemagne, qui n'est plus en procédure de déficit excessif, est en excédent budgétaire (0,2 %), soit un écart de 5 points de PIB.

Comparaison avec les autres pays de l'OCDE

Il est proposé ici d'analyser l'ensemble du monde développé, en comparant la situation de la France à la moyenne des 34 pays membres de l'OCDE, et notamment aux 13 d'entre eux non membres de l'UE⁷.

Comme on l'a déjà constaté au niveau européen, le problème de la dette publique semble avoir un caractère universel s'agissant des pays membres de l'OCDE. La France est souvent très proche de la moyenne OCDE du fait d'une position en matière de déficit souvent similaire à celle des États-Unis, l'économie dominante de l'OCDE et plus généralement du monde.

Concernant les recettes et sur la base d'un panel de trente pays membres, la France fait partie des pays à fortes recettes publiques, avec des dépenses publiques plus élevées que celles de la zone euro, elles-mêmes substantiellement plus élevées que celles de l'OCDE et de ses membres non européens, avec un écart de plus de 10 points de PIB entre la France et la moyenne OCDE. Il en est globalement de même pour les dépenses, avec une position française encore plus élevée.

Concernant le solde budgétaire total, la France fait partie des six pays du panel qui n'ont connu que des déficits sur la période 1992-2011⁸, un unique grand pays, l'Italie, étant dans la même situation que la France. Le solde moyen français sur la période 1992-2011 est de - 4,2 % du PIB, ce qui la place 21^e sur 30, à peu près au niveau des États-Unis et du Royaume-Uni. Neuf pays⁹, dont trois grands (Italie, Japon et Royaume-Uni), ont des soldes moyens plus dégradés sur les années 1990 et 2000, mais vingt pays ont des soldes positifs ou plus proches de l'équilibre. Il est à noter que tous les pays d'Europe du Nord à fortes dépenses publiques ont des soldes budgétaires très proches de l'équilibre ou excédentaires.

La situation est encore plus défavorable pour le déficit primaire. Avec trois exercices sur quatre en déficit primaire, la France n'est dépassée, sur la période 1992-2011, que par quatre pays¹⁰ et que par le Japon parmi les

7. 21 des 27 membres de l'Union européenne sont membres de l'OCDE. Les 13 pays hors UE sont l'Australie, le Canada, le Chili, la Corée du Sud, les États-Unis, l'Islande, Israël, le Japon, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie.

8. Avec l'Autriche, la Grèce, la Hongrie, l'Italie et le Portugal.

9. Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Pologne, Portugal, République tchèque, République slovaque et Royaume-Uni.

10. Japon, Pologne, République tchèque et République slovaque.

grands pays. Avec un solde moyen de - 1,4 % du PIB, sa piètre performance n'est battue que par sept pays, dont trois grands : États-Unis, Japon et Royaume-Uni¹¹.

Positionnement synthétique de la France dans le concert international

La comparaison internationale complète donc de façon utile la revue historique du début du chapitre par l'identification de plusieurs caractéristiques propres à la situation française :

- la France présente un niveau très élevé des recettes publiques, sans équivalent dans l'UE et la zone euro à l'exception de certains pays scandinaves de l'UE (Finlande et Suède) ;
- la France connaît en outre un niveau très élevé de dépenses publiques, mais dont les composantes ne sont pas homogènes : des dépenses de fonctionnement plutôt importantes, des charges d'intérêts croissantes, mais encore maîtrisées, des dépenses d'investissement légèrement au-dessus de la moyenne, mais surtout des prestations et transferts très significatifs, avec des dépenses sociales désormais les plus élevées du monde développé ;
- le déficit public français est pérenne et significatif ; toutefois, la France n'est pas la seule à être dans cette situation puisqu'elle côtoie des pays d'Europe du Sud (Grèce, Portugal...), mais, aussi sur la fin de période, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Cette configuration donne une place singulière à la France, qui conjugue à la fois fortes recettes et dépenses (alors que les autres économies de ce type ont des comptes équilibrés) et niveau élevé de déficit, trait qu'elle partage avec des pays à dépenses publiques beaucoup plus faibles comme les pays anglo-saxons.

11. Les quatre autres pays sont des pays d'Europe centrale et orientale : Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque.

» Chapitre 3

Le feuilletton politico-budgétaire hexagonal (1974-2013)

Ce chapitre propose la chronique des différentes orientations prises en matière de budget – et donc de déficit – au cours des six mandats présidentiels achevés depuis 1974¹, avec quelques éléments sur le début du quinquennat de François Hollande.

Par convention, les données économiques et budgétaires sont présentées en considérant que la responsabilité d'une année budgétaire relève de l'autorité exécutive en place le 31 décembre, cette convention étant notamment justifiée par le rituel républicain du collectif budgétaire d'alternance analysé dans le chapitre 5. Par exemple, l'année 1981 est « imputée » à François Mitterrand, qui prend ses fonctions le 21 mai 1981, et non à Valéry Giscard d'Estaing.

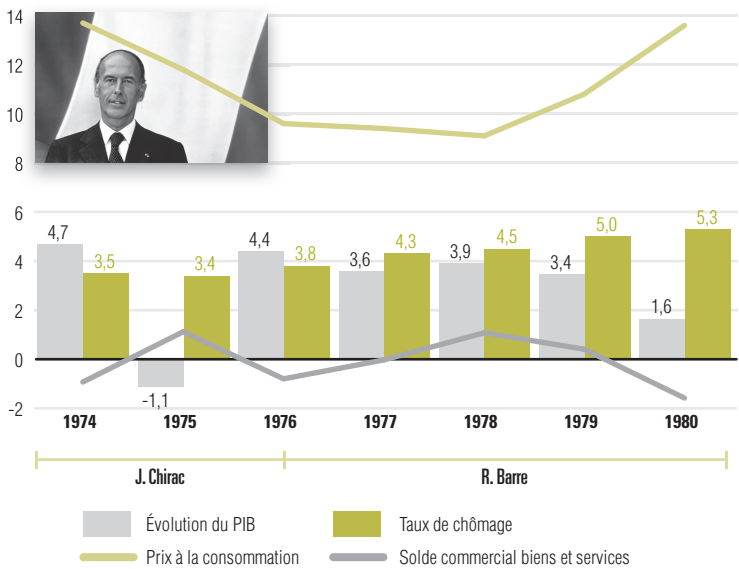
L'analyse de chaque mandat présidentiel est organisée de la façon suivante :

- présentation de l'environnement macro-économique et des principaux agrégats monétaires ;
- rappel de l'environnement monétaire et européen ;
- présentation successive des principales orientations de politique budgétaire.

1. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, les deux septennats de François Mitterrand, les septennat et quinquennat de Jacques Chirac et le quinquennat de Nicolas Sarkozy.

Valéry Giscard d'Estaing : des budgets publics presque équilibrés mais avec recettes et dépenses croissantes (1974-1981)

Figure 9.
Synthèse macro-économique et budgétaire 1974-1980



Données budgétaires APU en % du PIB	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	évolution 1973-1980
Recettes	40,4	42,2	44,0	43,8	43,0	44,6	45,7	+14,9
Dépenses	40,2	45,1	45,5	44,8	44,7	44,9	46,0	+15,7
Capacité ou besoin de financement	0,2	-2,8	-1,5	-1,1	-1,7	-0,4	-0,3	-1,1*
Solde primaire	0,8	-2,0	-0,7	-0,1	-0,7	0,8	0,9	-0,2*
Dette brute	14,5	16,2	16,0	18,0	21,2	21,1	20,7	+43,8

APU : administrations publiques.
* moy. 1974-1980.

Sources : Insee, comptes de la Nation et <http://perspective.usherbrooke.ca>.

Environnement macro-économique et résultats budgétaires

Après la forte croissance de 1974, la récession de 1975 (- 1,1 %) clôt définitivement les trente glorieuses, mais l'activité demeure soutenue si on la compare aux années post-2000, avec une moyenne sur la période de 2,9 %, toutefois ralentie en 1980 suite au second choc pétrolier de 1979. La balance commerciale reste toujours dans un tunnel +/- 1 % du PIB, sauf en 1980, également du fait du second choc pétrolier.

La période est par ailleurs marquée par deux faits économiques majeurs : une inflation élevée (taux moyen de 11 %) avec des flambées en début et en fin de période liées aux chocs pétroliers, mais aussi une progression constante du taux de chômage, qui augmente de plus de moitié sur le septennat : le seuil du million de chômeurs est franchi dès 1975, celui des 1,5 million fin 1980.

Concernant les finances publiques, la forte croissance enregistrée en 1974 permet d'initier la période analysée dans ce livre par le dernier excédent du budget de l'État, jusqu'alors de mise depuis les débuts de la V^e République. C'en est fini dès 1975, année qui conjugue récession économique et plan de relance Chirac – voir plus loin – (déficit public de 2,8 % du PIB). Le retour de la croissance à compter de 1976 permet une réduction progressive du déficit, le retour à un quasi-équilibre en 1979 et 1980 et pratiquement un équilibre primaire sur l'ensemble du septennat. La France est d'ailleurs alors un bon élève en matière de finances publiques, avec des déficits parmi les plus faibles des grands pays de l'OCDE².

Ce relatif équilibre budgétaire s'accompagne d'une hausse très forte des recettes et des dépenses, qui progressent de près de cinq points de PIB (soit + 13 % durant le septennat). Plusieurs politiques ont un fort impact budgétaire : financement de l'apparition du chômage de masse (indemnisation du chômage partiel, mesures de retrait d'activité), poursuite du développement de l'État-providence³. Les années 1970 inaugurent le « trou de la Sécurité sociale », amorçant les déficits limités mais chroniques des branches santé et vieillesse⁴.

2. Henri Sterdyniak, « Théories et pratiques du déficit public », *Revue de l'OFCE*, vol. 3, n° 3, février 1983, p. 65-90.

3. Principalement l'extension de la Sécurité sociale à l'ensemble de la population : loi du 4 juillet 1975 généralisant l'assurance vieillesse obligatoire, loi du 12 juillet 1977 rendant la branche famille du régime général de la Sécurité sociale totalement universelle.

4. Cette situation amène par exemple à instituer, par la loi du 24 décembre 1974, la compensation financière entre régimes de base de la Sécurité sociale, ce qui a notamment pour conséquence de faire financer les déficits de la santé et des retraites par les excédents de la branche famille.

Environnement monétaire et européen

En 1974, le franc est l'une des devises composant le « serpent monétaire européen »⁵ mis en place en 1972 entre les six membres de la CEE (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) pour éviter un flottement général des monnaies d'Europe de l'Ouest après la suspension de la convertibilité or du dollar, décidée unilatéralement par les États-Unis en 1971.

Les monnaies participant au serpent « flottent » donc de concert dans des rapports de change quasi stables, le système autorisant toutefois l'ajustement des différentes monnaies du serpent, avec une tendance récurrente du mark à la réévaluation (conséquence de l'orientation de la politique monétaire de la *Bundesbank* et des excédents commerciaux structurels de la RFA) et, symétriquement, à la dépréciation pour d'autres monnaies, notamment le franc, la livre sterling et la lire.

Cette intégration monétaire se renforce encore avec la création, début 1979, du Système monétaire européen (SME), un dispositif de taux de changes fixes, mais ajustables entre les monnaies des pays de la CEE. L'unité de compte est l'ECU, mais la monnaie de référence de la zone demeure clairement le mark.

Priorité à la lutte contre l'inflation (1974-1975)

Quand Valéry Giscard d'Estaing⁶ est élu Président de la République le 19 mai 1974 et nommé Jacques Chirac Premier ministre le 27 mai suivant, le franc est déjà sorti du serpent monétaire et « flotte » depuis janvier 1974 ; plus précisément, il se déprécie face au mark.

La première orientation économique du nouvel exécutif va consister à lancer un plan de « refroidissement de l'inflation » porté par le ministre de l'Économie et des Finances, Jean-Pierre Fourcade : encadrement strict du crédit et relèvement des taux d'intérêt, majoration de l'impôt sur les sociétés et les gros contribuables, instauration de prélèvements exceptionnels, économies budgétaires, économies d'énergie.

Le plan Fourcade, à l'instar des différents plans Barre après 1976 et du plan Delors de 1983, n'a pas pour objectif principal la maîtrise des comptes

5. Entré en vigueur le 24 avril 1972, il permet l'intervention des banques centrales en devises européennes dans les limites des marges de fluctuation réduites à 2,25 % correspondant aux marges autorisées entre le dollar et les monnaies des Six (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas), auxquels se joindront le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

6. Avant d'être élu Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing a été ministre de l'Économie et des Finances quasiment sans interruption de 1962 à 1974 et a donc eu la responsabilité des finances publiques, toujours excédentaires, sauf en 1967 (déficit APU de 0,3 % du PIB) et en 1968 (déficit de 1,2 % du PIB).

publics, mais le rétablissement du solde extérieur, impacté par le choc pétrolier. Il permet l'équilibre budgétaire, l'équilibre extérieur (excédent commercial) et le raffermissement du franc (de retour dans le serpent monétaire en juillet 1975), mais aux dépens de la croissance (le pays connaît la récession en 1975) et d'une forte hausse corrélative du chômage.

Plan de relance Chirac (1975-1976)

Un changement radical de politique économique et budgétaire est opéré à l'initiative du Premier ministre, Jacques Chirac : « En juillet 1975, préoccupé par les risques d'explosion sociale liés à la montée du chômage, j'interviens en Conseil des ministres pour demander l'arrêt d'un plan d'austérité qui, selon moi, n'a pas donné les résultats attendus. "Les entreprises ont besoin d'une relance, dis-je, même si certains technocrates ne songent qu'à freiner leurs investissements". »⁷

Le plan de « relance », d'inspiration keynésienne, est annoncé en septembre 1975 et n'est pas sans similarités fortes avec son successeur, celui de 1981-1982. Il représente une enveloppe budgétaire et fiscale de 33 milliards de francs⁸, un surcroît de dépenses de 5 % et explique la plus grande partie du déficit budgétaire 1975, qui plonge à - 2,8 % du PIB.

Le plan percute rapidement la « contrainte extérieure », matérialisée par le déficit de la balance courante et les attaques contre le franc. Ce dernier touche son taux plancher du « serpent » dès mars 1976 et fait l'objet d'une dépréciation de 4 %. La démission de Jacques Chirac en août 1976 et son remplacement par Raymond Barre clôturent cette séquence de relance.

Retour progressif à l'équilibre budgétaire, en dépit de nouveaux chocs économiques (1976-1981)

Raymond Barre, qui arrive à Matignon avec une image d'économiste expérimenté, va concentrer la plus grande partie de son action sur le rétablissement des grands équilibres économiques et financiers : « Les réserves sont très basses, quelques mois pour faire face aux importations, et par conséquent il faut rétablir la monnaie. Cela va tout à fait dans mon sens

7. Jacques Chirac, *Chaque pas doit être un but. Mémoires*, Nil, Paris, 2009, p. 186.

8. 20 milliards de crédits budgétaires, dont 5 pour la relance de la consommation (augmentation des retraites, des allocations familiales et du salaire minimum, renforcement du système d'indemnisation du chômage partiel, mise en place d'une allocation supplémentaire d'attente – ASE – permettant aux licenciés économiques de percevoir pendant un an 90 % de leur salaire brut antérieur, généralisation de la Sécurité sociale à l'ensemble des activités professionnelles), 13 milliards de dépenses fiscales en faveur de l'investissement, et près de 10 milliards pour le report d'impôt des sociétés des entreprises.

puisque je considère personnellement que la base d'une politique, c'est la stabilité de la monnaie. »⁹

Il met fin à la « politique de l'escarpolette »¹⁰ qui a vu se succéder un plan d'austérité en 1974 et un plan de relance en 1975, et engage une politique de désinflation à la fois assumée et modérée, politique dont le volet budgétaire consiste à revenir progressivement à l'équilibre, ce qui est fait de 1976 à 1980, année de quasi-équilibre budgétaire : le budget 1980 a été voté en équilibre et le déficit d'exécution n'est que de 0,3 % du PIB. Cette politique est maintenue dans son esprit en dépit de nouveaux déséquilibres liés au second choc pétrolier de 1979-1980, ceci jusqu'au printemps 1981 et au changement de majorité politique.

François Mitterrand I : explosion de la dette publique et réalignement européen (1981-1988)

Environnement macro-économique et résultats budgétaires

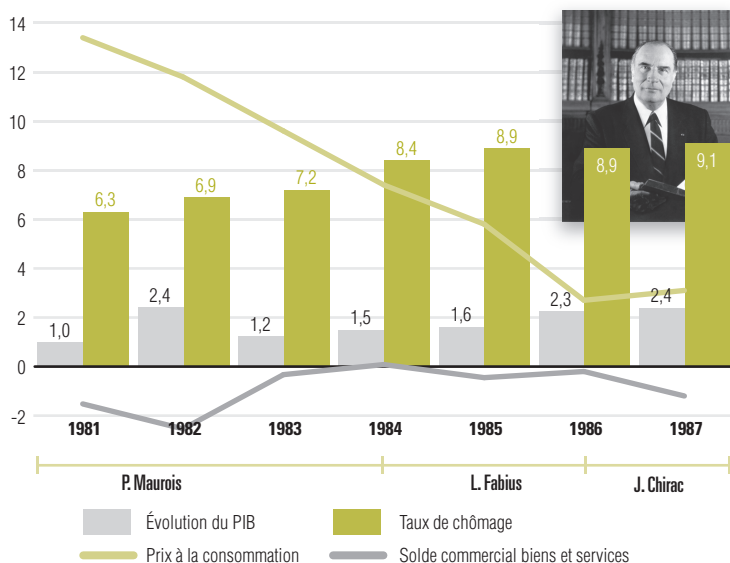
L'année 1981 est marquée par une croissance faible (1 %), mais la politique de relance initiée dès l'élection de François Mitterrand permet une augmentation significative de l'activité en 1982 (2,4 %), toutefois avec une dégradation forte et simultanée des comptes extérieurs (balance courante en déficit de 2,5 % du PIB) et des comptes publics. Le changement de cap économique de 1982-1983 décrit ci-dessous comprime la croissance (1,2 % en 1983), avant une remontée lente et progressive de celle-ci ainsi que des comptes extérieurs. En tout état de cause, la France a déjà clairement changé de régime de croissance, avec des taux désormais cantonnés à la zone des 2 %. Le chômage poursuit son envolée : à 9,1 % fin 1987, il a augmenté de moitié sur le septennat et a triplé par rapport à 1973.

La période est également marquée par un reflux spectaculaire de l'inflation, qui recule de 10 points. La traditionnelle spirale française inflation-dévaluation semble vaincue, mais avec des conséquences fortes sur la dynamique de la dette dans un contexte de déficits significatifs : la dette publique ne peut plus être gommée par l'inflation et va peser d'un poids croissant, les taux d'intérêt réels étant significatifs au moins jusqu'au début des années 1990.

9. Citation de Raymond Barre in Raphaëlle Bacqué, *L'enfer de Matignon. Ce sont eux qui en parlent le mieux*, Albin Michel, Paris, 2008, p. 41.

10. Raymond Barre, *L'expérience du pouvoir. Conversations avec Jean Bothorel*, coll. « Témoignages pour l'Histoire », Fayard, Paris, 2007, p. 101. « Escarpolette » est un autre nom de la balançoire.

Figure 10.

Synthèse macro-économique et budgétaire 1981-1987

Données budgétaires APU en % du PIB	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	évolution 1980-1987
Recettes	46,1	47,0	47,7	48,4	48,8	48,0	48,6	+6,3
Dépenses	48,5	49,9	50,2	51,2	51,9	51,3	50,7	+10,3
Capacité ou besoin de financement	-2,4	-2,9	-2,6	-2,8	-3,1	-3,3	-2,1	-2,7*
Solde primaire	-0,7	-1,2	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5	0,3	-0,5*
Dettes brute	22,0	25,3	26,6	29,0	30,6	31,1	33,4	+61,4

APU : administrations publiques.

* moy. 1981-1987.

Sources : Insee, comptes de la Nation et <http://perspective.usherbrooke.ca>.

En rupture forte avec la situation d'avant 1973 et le septennat précédent, le déficit budgétaire s'accoutume désormais à la zone des 2,5 %-3 % du PIB – niveau inédit jusque-là depuis les années 1950, à l'exception de 1975 –, avant un redressement en fin de période lié à l'amélioration du cycle économique. L'accumulation de déficits significatifs pèse fortement sur la dette, qui atteint 33,4 % du PIB en 1987, contre 20,7 % en 1980. Quoiqu'en très forte hausse, celle-ci demeure encore à un niveau modéré par rapport aux pays comparables, même si son montant a plus que doublé depuis 1974.

La dépense publique dépasse les 50 % du PIB en 1983 (elle avait augmenté de 10 points de PIB et de 25 % en dix ans), et va augmenter encore de 10 % sur le septennat. Les recettes croissent à un rythme soutenu (+ 6 %

sur la période), mais moins rapide que les dépenses, d'où le creusement du déficit.

Environnement monétaire et européen

Les années 1980 sont le théâtre d'ajustements fréquents entre les devises européennes du SME, avec pas moins de sept réalignements des cours centraux des monnaies au cours du septennat. Le franc est ainsi dévalué quatre fois entre 1981 et 1986¹¹, soit une dépréciation totale de 30 % par rapport au mark entre 1979 et 1989, une évolution d'ailleurs récurrente depuis la création de la monnaie allemande en 1949. Mais le choix fondamental de 1983 d'un maintien du franc dans le SME a pour conséquence que ces dévaluations sont les dernières avant une longue période de stabilité monétaire associée à la spectaculaire baisse de l'inflation.

À côté des soubresauts du SME, l'autre grande affaire européenne est l'Acte unique, négocié en 1985 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Celui-ci a pour objectif de lever les barrières intra-européennes existantes en matière de circulation des biens, services, personnes et capitaux. L'Acte unique renforce l'environnement de compétition économique intra-européenne, y compris en matière de concurrence fiscale ; pour la France, il va en outre encadrer strictement les actions de « politique industrielle » telles qu'elles ont été menées dans les années 1960 et 1970.

Politique de relance budgétaire (1981-1982)

François Mitterrand et son Premier ministre Pierre Mauroy optent dès leur arrivée au pouvoir pour une politique de relance tous azimuts, baptisée « relance par la consommation populaire ».

Leurs motivations relèvent principalement de considérations de politique intérieure. Le nouveau Président veut en effet démontrer à l'aile gauche de son électorat qu'elle a eu raison de lui faire confiance, ceci en décidant d'une revalorisation importante du pouvoir d'achat des ménages à faible revenu. Après le collectif budgétaire de l'été 1981, le budget de 1982 prévoit ainsi une augmentation des crédits de 27 % en termes nominaux, ce qui fait écrire à Michel Rocard, quelques années après : « La gauche arrive au pouvoir en 1981, après deux chocs pétroliers dont la France subit encore à cette époque les conséquences, et commence par commettre d'incroyables bêtises : le budget de 1982 est une honte historique,

11. Le 4 octobre 1981, le 12 juin 1982, le 21 mars 1983 et le 6 avril 1986.

je l'ai appris à mes dépens, par le déni de réalité qu'il opère en rejouant des thèmes quasi collectivistes. »¹²

Les principales mesures concernent une forte revalorisation des transferts sociaux (famille, logement, handicap, minimum vieillesse), ainsi que la création progressive de 55 000 emplois publics¹³. De façon plus structurante, les décisions de 1982 concernant l'abaissement de l'âge de la retraite (de 65 à 60 ans) et la décentralisation vont induire la croissance des dépenses des administrations sociales et locales constatée ensuite.

Cette première orientation économique et budgétaire, alors à peu près unique dans le monde occidental, se trouve rapidement contrecarrée par la faiblesse de la demande mondiale, le maintien de taux d'intérêt élevés et la priorité à la lutte contre l'inflation dans toutes les autres grandes économies (États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni). Cette configuration provoque donc, dès 1982, un double et profond déficit du budget (2,9 % du PIB et de plus de 100 milliards de francs, un chiffre alors tout à fait inédit) et de la balance courante (2,1 % du PIB), configuration propice à des attaques contre le franc sur le marché des changes.

Les deux dévaluations d'octobre 1981 et de juin 1982 – Pierre Mauroy utilise pour la première fois l'expression « tournant de la rigueur » à l'occasion de la seconde dévaluation – conduisent déjà à une dépréciation de 17 % du franc par rapport au mark et s'accompagnent de premières mesures d'économies budgétaires. Mais la France ne connaît aucune amélioration de sa situation, et se trouve au contraire confrontée à une importante crise de financement, car la défiance vis-à-vis du franc demeure très forte : au printemps 1983, elle a épuisé ses capacités d'emprunts extérieurs inconditionnels¹⁴ et n'a quasiment plus de réserves de change début mars 1983¹⁵. Le temps est venu d'une clarification de l'orientation de la politique économique et budgétaire.

Tournant de la rigueur (1983-1986)

Les conditions dans lesquelles François Mitterrand a choisi en mars 1983 une orientation économique pro-européenne, notamment en maintenant

12. Frits Bolkenstein et Michel Rocard, *Peut-on réformer la France?*, coll. « Frontières », Autrement, Paris, 2006, p. 47.

13. Hors du champ budgétaire, les mesures concernent l'octroi d'une cinquième semaine de congés payés, le passage de la durée hebdomadaire du travail de 40 à 39 heures, la revalorisation du SMIC de 28,6 % par rapport à mai.

14. Un emprunt inconditionnel est un emprunt accordé par le prêteur sans aucune condition spécifique d'octroi ou d'utilisation des fonds prêtés.

15. Fin 1982, la France rencontre les plus grandes difficultés à se financer et doit, par exemple, compléter son appel à des banques internationales par un concours de la *Saudi Arabian Monetary Agency*, la banque centrale saoudienne. Au-delà, les seules solutions auraient été des prêts conditionnels du FMI ou de la Communauté européenne.

le franc dans le SME, ont fait l'objet de nombreux témoignages et analyses¹⁶ qu'il n'est pas utile de détailler ici.

À cette fin, le plan Delors¹⁷ couple une troisième dévaluation du franc (8 % par rapport au mark) et un plan d'austérité permettant l'ajustement extérieur par une ponction interne de 65 milliards de francs (2 % du PIB) sur la consommation des ménages (notamment *via* un prélèvement exceptionnel de 1 % sur tous les revenus imposables, préfiguration de la CSG). À l'instar du plan Fourcade de 1974 et des plans Barre de la fin des années 1970, le rétablissement des comptes publics reste encore accessoire par rapport à l'objectif de rétablissement de la balance courante, à une époque où la dette publique française est encore modérée. Le plan met fin aux attaques contre le franc, stabilise la dette extérieure, mais pèse sur l'activité et le chômage.

Instauration de la norme de 3 %

Le tournant de 1983 donne le ton des politiques économiques et budgétaires jusqu'à 1993 : déficit significatif, mais inférieur à la moyenne des pays de la CEE, dépense publique raisonnablement supérieure à cette moyenne. « Dès la deuxième année de gouvernement, nous étions devenus des élèves, disons convenables, de la classe européenne », indique Jean Peyrelevade¹⁸.

C'est à cette époque qu'est « inventée » la norme de déficit de 3 % du PIB promise à un grand avenir¹⁹. La rationalité économique de cette norme interpelle : s'agit-il du niveau de déficit stabilisant le poids de la dette ? De la formalisation d'une règle d'or amenant l'État à n'emprunter que pour ses dépenses d'investissement ?

En tout cas, la route vers le dogme est ouverte : le 3 % est mentionné une première fois fin 1981 lors de la présentation par Laurent Fabius, ministre délégué chargé du budget, d'un budget 1982 présentant un déficit comble flirtant avec le seuil alors symbolique des 100 milliards de francs. Il est puissamment rappelé par François Mitterrand lors de sa conférence de presse du 9 juin 1982 : « Le déficit est d'environ 3 % et il ne faut pas qu'il dépasse ce pourcentage appliqué au produit intérieur brut. J'attends du gouvernement qu'il respecte – je n'ai pas lieu d'en douter sachant l'engagement du gouvernement tout entier – ce plafond de 3 % et pas davantage. »

16. Notamment dans Pierre Favier et Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand, 1. Les ruptures, 1981-1984*, coll. « L'épreuve des faits », Seuil, Paris, 1990 et Jacques Attali, *C'était François Mitterrand*, Fayard, Paris, 2005.

17. Du nom de Jacques Delors, ministre de l'Économie, des Finances et du Budget entre 1981 et 1984.

18. Jean Peyrelevade, *Sarkozy : l'erreux historique*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2008, p. 147.

19. Voir « Pourquoi le déficit à 3 % du PIB est une invention 100 %... française », *La Tribune*, 1^{er} octobre 2010.

La norme de 3 % ne sera en moyenne pas appliquée et apparaîtra progressivement insatisfaisante parce qu'elle ne prend pas en compte le cycle économique, alors que celui-ci a un impact majeur sur les recettes publiques et donc le solde budgétaire.

La première cohabitation (1986-1988)

Le gouvernement dirigé par Jacques Chirac au cours de la première cohabitation suit une ligne d'inspiration libérale, dans un contexte de raffermissement progressif de la croissance. Cette ligne se traduit sur le plan budgétaire par une double baisse des recettes (0,6 point de PIB en moins entre 1986 et 1988, dont 70 milliards de francs de baisses d'impôts affichés) et des dépenses (baisse de 1,2 point de PIB sur la même période, affichage de 115 milliards de francs d'économies et d'une progression des dépenses inférieure à l'inflation). Le déficit peut donc baisser (recul de 0,6 point du déficit des APU, qui passe de 3,2 % à 2,6 % du PIB entre 1986 et 1988 ; déficit du budget de l'État réduit d'un quart), ainsi que la dette publique, qui décroît, en 1988, pour la première fois depuis 1980.

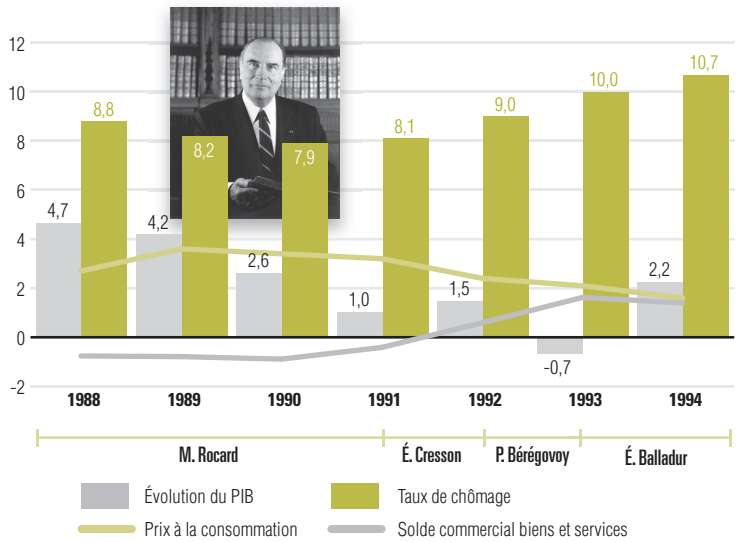
François Mitterrand II : convergence européenne et nouvelle explosion de la dette (1988-1995)

Environnement macro-économique et résultats budgétaires

Le septennat commence par deux années de très forte croissance – plus de 4 % en volume –, un niveau inédit depuis la première moitié des années 1970 et jamais revu depuis. Cette croissance s'affaiblit ensuite progressivement à partir de 1990 pour déboucher sur une récession de 0,7 % en 1993, avant la reprise brève et modérée de 1994.

L'inflation a déjà beaucoup baissé et s'installe dans la zone des 2 % annuels, tandis que la France connaît une amélioration modérée mais continue de son solde commercial (plus de 2 % du PIB en fin de période). Le chômage ne descend quasiment jamais sous les 8 %, et augmente fortement dès 1991 : le seuil des 3 millions de demandeurs d'emploi (soit plus de 10 % de la population active) est atteint en février 1993.

Figure 11.
Synthèse macro-économique et budgétaire 1988-1994



Données budgétaires APU en % du PIB	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	évolution 1987-1994
Recettes	47,4	47,0	47,1	47,7	47,4	48,3	48,6	+0,0
Dépenses	50,1	48,9	49,6	50,7	52,0	54,8	54,1	+6,6
Capacité ou besoin de financement	-2,7	-1,9	-2,5	-3,0	-4,6	-6,5	-5,5	-3,8*
Solde primaire	-0,3	0,5	0,2	-0,2	-1,6	-3,2	-2,2	-1,0*
Dette brute	33,3	34,0	35,2	36,0	39,7	46,0	49,2	+47,3

APU : administrations publiques.
* moy. 1988-1994.

Sources : Insee, comptes de la Nation et <http://perspective.usherbrooke.ca>.

En dépit de la haute conjoncture du début du septennat, les déficits restent significatifs avec seulement deux années de faibles excédents primaires en 1989 et 1990. Le déficit budgétaire ne descend qu’une seule fois (en 1989) en dessous des 2 %, dans un environnement de taux d’intérêt réels élevés. Le déficit moyen sur le septennat (3,8 %, soit plus que la fameuse norme des 3 %) est général : les administrations publiques sont toutes et tout le temps en déficit²⁰. La période voit en particulier s’installer un déficit chronique des administrations de Sécurité sociale.

20. La seule exception concerne les administrations sociales en 1989.

Les recettes publiques demeurent globalement stables, à 47-48 % du PIB, tandis que les dépenses s'installent durablement au-delà de 50 % de la richesse nationale : 1990 est la dernière année où les dépenses publiques sont inférieures au seuil de 50 %, celui-ci étant ensuite largement dépassé en fin de période, du fait de la récession.

En conséquence, la dette publique croît sans interruption et connaît une seconde explosion de 1992 à 1994 (+ 10 points de PIB en deux ans). Elle progresse sur la période de moitié en proportion de la richesse nationale.

Environnement monétaire et européen

Comme on l'a vu, le premier septennat de François Mitterrand a connu les quatre dernières dévaluations du franc, mais a consacré l'arrimage de l'économie française à l'Europe, tant par le maintien du franc dans le SME que par la mise en place de l'Acte unique européen. C'est la « politique du franc fort » de désinflation compétitive, dont le principal gardien depuis 1984 est Pierre Bérégovoy²¹. Le franc est désormais ancré au mark dans un système de changes fixes liant les principales monnaies d'Europe continentale. Cette politique d'arrimage est maintenue quels que soient ses impacts sur la croissance et l'emploi, comme cela sera le cas en 1992 et 1993.

Le grand projet européen du moment – dans les faits, la seule grande affaire du second septennat du François Mitterrand – est la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM) et donc la monnaie unique. Envisagée dès le rapport du comité Delors d'avril 1989²², cette union est instituée par le traité de Maastricht dans le contexte historique de la chute du mur de Berlin et de la réunification allemande. D'un point de vue français, la décision intervient alors que la politique économique et monétaire vit sous le règne de la « désinflation compétitive » et de la modération sociale associée : la volonté de rompre définitivement avec le traditionnel duo inflation-dévaluation (quasiment systématique en France depuis 1919) et de ne plus dépendre des seules décisions de la *Bundesbank* compte tenu de l'arrimage du franc au mark est affirmée. L'UEM se veut en outre le complément logique de l'Acte unique européen de 1987 et vise une convergence économique accrue en Europe.

Le traité, qui substitue l'Union européenne à la CEE, est signé le 7 février 1992 et ratifié en France le 20 septembre suivant par voie référendaire avec une courte majorité (51,04 % des suffrages exprimés). Cette orientation politique ne sera pas remise en cause lors de la seconde cohabitation, le

21. Pierre Bérégovoy est ministre de l'Économie et des Finances de 1984 à 1986, puis de 1988 à 1992.

22. Rapport intitulé *Trois étapes pour faire l'union économique et monétaire européenne*.

Premier ministre, Édouard Balladur, assurant l'indépendance de la Banque de France, effective le 1^{er} janvier 1994, et marquant ainsi un pas supplémentaire vers l'intégration européenne et la dévolution de la politique monétaire à la Banque centrale européenne.

Transfert de la souveraineté monétaire

La France remplace ainsi sa monnaie nationale par l'euro et renonce de ce fait à la gestion de ses réserves de change, désormais centralisées pour compte commun à la Banque centrale européenne (BCE) : les soldes externes des pays excédentaires compensent ainsi ceux des pays déficitaires pour ne générer qu'une variation nette du stock global de devises. L'UEM mutualise la gestion des réserves de change de ses membres. Cela signifie, en pratique, qu'un pays de la zone euro n'est plus menacé d'un assèchement de ses réserves, situation constituant souvent le prélude à la baisse de valeur de sa monnaie.

Il s'agit d'un changement absolument majeur dans l'histoire économique et monétaire française comme européenne, signifiant la disparition du double risque de tension sur les réserves de changes et de dépréciation du franc, qui a joué un rôle décisif dans l'abandon de la relance Chirac de 1975 et le « tournant de la rigueur » de 1983 : l'éventuel déficit français, comme celui des autres pays, n'est plus visible, n'est plus isolable dans la masse des échanges extérieurs de la zone euro et la « contrainte extérieure » peut sembler avoir disparu.

En revanche, et en lien avec la structure de la BCE imposée à l'Allemagne par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, l'indépendance de la banque centrale vis-à-vis du gouvernement n'interdit pas des divergences éventuelles entre la première et l'exécutif politique, limitant par exemple la possibilité de celui-ci de la contraindre à acheter de la dette publique, une monétisation en outre prohibée par le traité.

Principes de fonctionnement

La perte de souveraineté monétaire n'induit pas en tant que telle des transferts équivalents de souveraineté en matière de politique économique et de politique budgétaire. L'UEM, fondée sur des principes de stabilité des prix et de maîtrise des déficits publics, définit des critères de convergence macro-économiques, dont deux majeurs en matière budgétaire²³ : une dette publique inférieure à 60 % du PIB et un déficit public annuel inférieur

23. Les critères de convergence à contenu non budgétaire concernent la stabilité des prix, le taux de change (pas de dévaluation pendant deux ans avant l'entrée dans l'euro) et les taux d'intérêt à long terme.

à 3 % du PIB²⁴, en résonance avec la « norme » mise en place en France en 1982. Dans le respect de ces critères, la politique budgétaire demeure structurellement du ressort des gouvernements et parlements des États membres de la zone et le budget communautaire reste modeste.

Certes, le traité de Maastricht dispose, dans son article 104 C, que « les États membres évitent les déficits publics excessifs » et prévoit un dispositif de traitement des déficits excessifs, initié par la Commission, mais contrôlé par le Conseil européen donc les États membres. Pour éviter l'aléa moral, le caractère national des politiques budgétaires est complété par l'interdiction de toute monétisation de la dette publique et par la clause dite de « *no bailout* » : l'Union européenne et les États membres ne sont pas solidaires des dettes des autres États membres, ce qui doit amener – en théorie – chaque État à maîtriser son déficit national. Enfin, et en réplique des règles de la *Bundesbank* mais aussi de la loi française du 3 janvier 1973, tout crédit de la BCE ou des banques centrales nationales aux États membres est prohibé.

Dispositions non présentes dans le traité de Maastricht

Il est important enfin de souligner plusieurs points caractéristiques du traité sur l'Union européenne, qui constitue structurellement un projet beaucoup moins globalisant que ne l'était par exemple le plan Werner de 1970²⁵ :

- mise en place d'une gouvernance complexe de la politique économique de la zone euro : politique monétaire unifiée confiée à une BCE indépendante, politiques budgétaires demeurant nationales, mais encadrées par des critères de convergence et une surveillance multilatérale, politique de la concurrence relevant de la Commission, prééminence de la règle de l'unanimité pour les décisions du Conseil européen dans le domaine économique ;
- absence d'harmonisation fiscale et de budget européen significatif sur le plan macro-économique : la souveraineté budgétaire nationale induit le maintien durable de dépenses et de recettes publiques très différenciées

24. À l'époque des négociations sur le traité sur l'Union européenne, le raisonnement à la base du critère de 3 % est fondé sur le concept de déficit stabilisant la dette publique en proportion du PIB : dans un environnement macro-économique avec croissance nominale et taux d'intérêt nominaux à 5 %, endettement à 60 % du PIB et inflation à 2 %, les intérêts versés représentent 3 % du PIB, ce qui correspond à un équilibre primaire du budget, et donc à la stabilité de la dette en proportion du PIB.

25. Le rapport Werner (établi par le comité spécial institué en 1969 par le Conseil européen et placé sous la présidence de Pierre Werner, Premier ministre et ministre des Finances du Luxembourg) est présenté, le 8 octobre 1970, à la Commission européenne et aux gouvernements des États membres. Très ambitieux, il préconise une union économique et monétaire (avec notamment la fixation irréversible de la parité relative des monnaies nationales et un système intégré de banques centrales) nécessitant de massifs transferts de responsabilités des États vers la Communauté européenne en matière de politique financière.

dans la zone euro et valide le principe de concurrence fiscale établi dans la logique concurrentielle de l'Acte unique de 1987 ;

- pas de prise en compte du cycle économique. Les critères de convergence mis en place avec l'UEM ont l'avantage d'être simples, mais contiennent des limites inhérentes à leur simplicité : leur caractère fixe et rigide ne permet aucune prise en compte des variations conjoncturelles, ce qui leur vaudra d'être qualifiés de « stupides » par le président de la Commission européenne, Romano Prodi, en octobre 2002 ;

- priorité des soldes budgétaires sur les soldes extérieurs : l'UEM envisage la question des soldes publics indépendamment de celle des soldes extérieurs, alors que les deux soldes sont liés. Aucun mécanisme n'est prévu pour freiner ou compenser l'accroissement des déficits de paiement entre les pays de la zone euro, ni sous la forme d'une coordination des politiques économiques, ni sous la forme de mécanismes de solidarité envers les pays souffrant de déséquilibres extérieurs importants.

La grande attention que les gouvernements devraient apporter à la coordination des politiques économiques est par exemple rappelée par Édouard Balladur dans sa déclaration de politique générale du 8 avril 1993 (« Chacun de nos deux pays [l'Allemagne et la France] doit apporter sa pierre à l'édifice, en menant une politique budgétaire, monétaire et fiscale qui évite des divergences dans l'évolution des économies et qui rende naturels, stables et durables les rapports entre les monnaies »), mais n'a pas réellement de traduction opératoire et demeure du registre du discours.

Politique de Michel Rocard (1988-1991)

Michel Rocard, Premier ministre entre 1988 et 1991, a fait de la « réhabilitation de la dépense publique » un marqueur important de son action. Alors qu'il profite indiscutablement du haut de cycle le plus significatif de la période 1974-2013, le déficit moyen pendant ses années à Matignon demeure supérieur à 2,5 % du PIB et s'établit, en 1991, à 3 % du PIB, avant la chute vers l'abîme budgétaire du milieu des années 1990.

Plusieurs politiques mises en œuvre nécessitent en effet des moyens budgétaires importants : instauration du RMI (revenu minimum d'insertion) en 1988, revalorisation des rémunérations des enseignants mise en œuvre par Lionel Jospin, ministre de l'Éducation nationale.

La séquence 1988-1991 voit également l'apparition d'un déficit récurrent de la Sécurité sociale et la création de la CSG (contribution sociale généralisée), nouvelle ressource qui va contribuer durablement à l'augmentation des recettes publiques dédiées au secteur social. Michel Rocard considère d'ailleurs qu'il a été amené à quitter ses fonctions au motif que les comptes sociaux n'étaient plus sous contrôle : « Le 15 mai 1991, le Président me demande ma démission sous prétexte que je n'ai rien su faire pour réduire

le déficit de la Sécurité sociale. Le gouvernement qui succède au mien ne se préoccupera pas plus de ce dossier, épée de Damoclès qui reste toujours au-dessus de nos têtes, enjeu majeur sur lequel butent tous les gouvernements. »²⁶ En matière de perspectives de moyen terme, Michel Rocard a toutefois initié le lent débat français sur l'ajustement démographique des régimes de retraites avec la publication du *Livre blanc* de 1991.

Le « couple » Cresson-Bérégovoy (1991-1993)

Les deux Premiers ministres suivants de François Mitterrand, Édith Cresson (1991-1992) et Pierre Bérégovoy (1992-1993), font face à une dégradation rapide de la conjoncture et à l'envolée du chômage. La France subit à la fois la détérioration du climat mondial des affaires, tout en devant assumer une brutale crise financière au cours de laquelle l'arrimage du franc au mark est testé à un moment où les taux allemands s'envolent et où la livre, la lire et la peseta doivent sortir du SME²⁷, ceci lors d'une phase clef des négociations et des votes nationaux sur le traité de Maastricht.

Cette dégradation est systématiquement sous-estimée dans les perspectives budgétaires : le déficit de l'État de 1991 dépasse 135 milliards contre 90 budgétés, celui de 1992 atteint près de 230 milliards contre 90 annoncés, avec en outre des déficits cumulés de la Sécurité sociale proches de 100 milliards fin 1993. Le budget 1993 est préparé avec une prévision de croissance de 2,6 % pour 1993, alors que l'économie française connaîtra la récession lors de cet exercice (- 0,7 %).

Jean Peyrelevade délivre toutefois un satisfecit budgétaire global à la période 1983-1993, même si la France est élève d'une classe européenne globalement médiocre : « Pendant toute cette période, qui va de 1983 à 1993, le déficit budgétaire français, malheureusement récurrent, est inférieur au déficit moyen européen, qui l'est également. En 1993, la France finit même par se rapprocher de la moyenne européenne en termes de dépenses publiques par rapport au PIB : l'écart en notre défaveur n'est plus que de un à deux points. »²⁸

La seconde cohabitation (1993-1995)

Les élections législatives de 1993 conduisent à la seconde cohabitation avec Édouard Balladur à Matignon. Le nouveau Premier ministre doit

26. Michel Rocard, « *Si ça vous amuse* ». *Chronique de mes faits et méfaits*, coll. « Documents, témoignages, essais », Flammarion, Paris, 2010, p. 197.

27. Le franc ne demeure dans le SME que du fait de l'élargissement de ses marges de fluctuation de 2,25 % à 15 % et d'un fort soutien de la part de la *Bundesbank*.

28. Jean Peyrelevade, *France, état critique*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2011, p. 19.

faire face à la récession, tout en héritant d'un budget 1993 qui ne l'a pas du tout anticipée. Il n'en met pas moins en œuvre un accompagnement budgétaire de la récession qui se traduit par des niveaux de déficits absolument inédits depuis 1974 (soldes APU de - 6,5 en 1993 et de - 5,5 % en 1994 et 1995), la dette tutoyant, dès 1995, les 50 % du PIB.

En matière de réformes de moyen terme, le gouvernement Balladur mène une réforme structurante du régime d'assurance vieillesse des salariés du secteur privé (allongement de la durée de cotisation pour obtenir une pension à taux plein de 37,5 à 40 ans) et accompagne l'augmentation rapide des ressources de la Sécurité sociale en utilisant notamment le levier de la CSG créée par Michel Rocard.

Jacques Chirac I : entrée dans l'euro, conditions et conséquences (1995-2002)

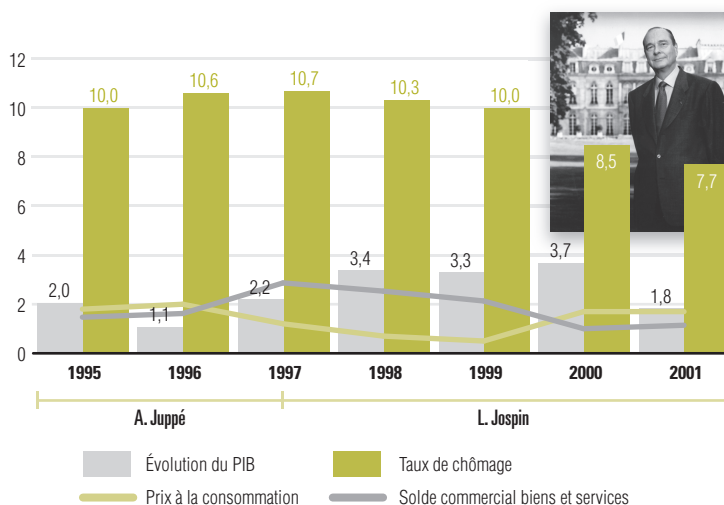
Environnement macro-économique et résultats budgétaires

Le septennat commence par un affaiblissement de la croissance, avant trois très bonnes années (plus de 3 % annuels en volume entre 1998 et 2000) et un nouvel affaïssissement conjoncturel à compter de 2001. Le taux de chômage reste durablement au-dessus de 10 %, mais connaît un reflux important à compter de 1998 pour baisser de près d'un tiers sur la période, une performance inédite depuis 1974.

L'inflation reste stabilisée autour de 2 % annuels. L'excédent commercial s'établit à un niveau record de près de 3 % du PIB en 1997, avant de commencer dès l'année suivante la longue séquence de dégradation qui se poursuivra bien au-delà du septennat de Jacques Chirac.

Comme la période n'est finalement pas mauvaise en matière de croissance économique, les dépenses publiques refluent sans descendre en deçà de 52 % du PIB. Les recettes augmentent significativement en début de période (du fait de l'option prise par Alain Juppé, Premier ministre jusqu'en 1997, d'un redressement budgétaire par la hausse des prélèvements), avant de baisser ensuite d'un point du fait de la bonne conjoncture et de décisions discrétionnaires de baisse d'impôts d'État (cf. *infra*).

Figure 12.

Synthèse macro-économique et budgétaire 1995-2001

Données budgétaires APU en % du PIB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	évolution 1994-2001
Recettes	48,9	50,5	50,9	50,1	50,8	50,2	50,0	+2,9
Dépenses	54,4	54,5	54,2	52,8	52,6	51,7	51,7	-4,4
Capacité ou besoin de financement	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8	-1,5	-1,7	-2,9*
Solde primaire	-2,0	-0,5	0,1	0,7	1,2	1,4	1,4	+0,3*
Dettes brutes	55,5	58,1	59,5	59,6	59,0	57,5	57,1	+16,1

APU : administrations publiques.

* moy. 1995-2001.

Sources : Insee, comptes de la Nation et <http://perspective.usherbrooke.ca>.

Le déficit, initialement très dégradé, se redresse significativement du fait des politiques d'ajustement structurel et de la forte croissance des dernières années de la décennie 1990, mais sans jamais descendre en dessous des 1,5 %. La dette augmente en conséquence fortement pour approcher le seuil de 60 % de Maastricht (59,6 % en 1998), avant de refluer légèrement ensuite (57,1 % en 2001). La dette brute rapportée à la richesse nationale a quasiment quadruplé de 1974 à la fin du septennat de Jacques Chirac.

Environnement monétaire et européen

À l'instar du second septennat de François Mitterrand, l'alternance politique et la cohabitation ne se traduisent pas par des divergences fortes en matière de politique économique européenne. La ligne tracée lors du traité de Maastricht est réaffirmée et même renforcée par l'adoption du pacte de stabilité et de croissance (PSC), et confirmée avec le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Le PSC, demandé notamment par l'Allemagne, réaffirme la cible de 3 % de déficit public pour les États membres de la zone euro, et renforce cette cible à travers son volet préventif et son volet répressif. Le volet préventif impose chaque année aux États l'envoi à la Commission d'un « programme de stabilité » (dans les faits, leurs prévisions budgétaires pluriannuelles) et les mesures permettant d'atteindre une « position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire » à moyen terme. Ce volet préventif durcit donc fortement les critères de convergence définis par le traité de Maastricht en posant le principe d'une cible d'équilibre budgétaire, en théorie beaucoup plus dure que la norme de 3 %.

Le volet répressif précise la « procédure relative aux déficits excessifs » définie de manière très générale dans le traité de Maastricht (article 104C) : hors circonstances exceptionnelles définies de façon très limitative (récession supérieure à 2 % du PIB)²⁹, tout déficit supérieur à 3 % du PIB est réputé excessif et déclenche la mise en œuvre de la procédure de déficit excessif par le Conseil européen sur proposition de la Commission (décision à la majorité qualifiée), avec à la clef des sanctions rigoureuses : dépôt non rémunéré de 0,2 % à 0,5 % du PIB auprès de la BCE qui peut devenir une amende si le déficit excessif n'est pas comblé.

Chez tous les impétrants, des efforts importants sont entrepris pour se qualifier à l'euro en respectant les critères de convergence budgétaires, en garantissant une réduction forte des déficits tant par la maîtrise des dépenses que par le durcissement fiscal. La France, comme onze autres États, intègre la zone euro le 1^{er} janvier 1999 sur la base de ses performances macro-budgétaires de 1997³⁰.

29. Le PSC prévoit également une possibilité d'exemption en cas de récession située entre 0,75 % et 2 % du PIB (par exemple en cas de caractéristiques exceptionnelles comme la soudaineté de la dégradation conjoncturelle) ou du fait d'événements inhabituels indépendants de la volonté de l'État membre (catastrophes naturelles...).

30. Les dix autres États constituant une zone euro à onze sont alors l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. Suivront ensuite six autres États pour constituer l'actuelle zone euro à dix-sept : la Grèce (2001), la Slovénie (2007), Chypre et Malte (2008), la République slovaque (2009) et l'Estonie (2011).

Alain Juppé ou la qualification pour l'euro (1995-1997)

Jacques Chirac est sorti vainqueur de l'élection présidentielle de mai 1995 grâce notamment à une campagne électorale fortement ancrée socialement³¹ et ne mettant pas véritablement en exergue l'assainissement des comptes publics.

Toutefois, il considère trouver, à sa prise de fonction, une situation financière extrêmement dégradée : « L'état des finances publiques que le Premier ministre et moi-même trouvons en mai 1995 s'avère beaucoup plus dégradé que nous ne l'avions pensé ou estimé au cours des derniers mois. Nous héritons, il faut bien le dire, d'une situation calamiteuse que le gouvernement précédent a soigneusement cachée au pays. »³² Alain Juppé évoque en effet dès juillet « le caractère calamiteux du déficit budgétaire » : la France passe dans des délais extrêmement brefs d'une campagne électorale dont l'un des thèmes centraux a été la lutte contre l'exclusion sociale à un exercice du pouvoir centré sur l'assainissement des déficits publics.

Cette position est entérinée lors de l'intervention télévisée de Jacques Chirac le 26 octobre 1995 : la priorité est désormais bien à la réduction des déficits, condition intraitable qu'a posée le Chancelier allemand Helmut Kohl à la mise en place de l'euro. Jacques Chirac confirme qu'« à la date prévue, la France sera présente au rendez-vous de Maastricht », qu'elle « participera à la monnaie unique et n'a aucune intention d'exiger une plus grande souplesse dans les clauses du traité »³³.

À court terme, le rétablissement des comptes passe principalement par les recettes : relèvement de deux points du taux de TVA (qui passe de 18,6 % à 20,6 %), augmentation de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur la fortune (ISF), tout cela décidé dans le collectif budgétaire de juin 1995.

Le gouvernement Juppé ambitionne en outre un assainissement à moyen terme des comptes publics. À cette fin, il lance à l'automne une triple réforme concernant l'assurance maladie, la productivité de la SNCF et les régimes spéciaux de retraite. Cette tentative provoque les plus importantes manifestations qu'a connues la France depuis 1968³⁴ et se limite en définitive à la refonte de la gouvernance de la Sécurité sociale par l'institution de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) et de l'objectif

31. La campagne de Jacques Chirac a combiné différentes thématiques : lutte contre le chômage (réduction de la « fracture sociale »), soutien aux catégories populaires (« La feuille de paie n'est pas l'ennemie de l'emploi »), baisses d'impôts et de charges sociales. Un renforcement de la croissance économique doit permettre de dépasser les contradictions éventuelles entre ces différents objectifs (« Sans chômage, il n'y aurait pas de déficit de la Sécurité sociale »).

32. Jacques Chirac, *Mémoires*, tome 2 : *Le temps présidentiel*, Nil, Paris, 2011, p. 87.

33. *Ibid.* p. 90.

34. Les modalités de cette tentative de réforme sont décrites dans le premier chapitre de : Pierre-François Gouiffès, *Réformes. Mission impossible?*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2010, p. 13-52.

national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), mesures visant à encadrer les dépenses de santé. Les ordonnances Juppé de 1996 sur la Sécurité sociale permettent également la création de la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale) et de la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale). La CRDS est un dispositif proche de la CSG mais ayant vocation à rembourser – initialement pendant treize ans, soit jusqu'en 2009 – les déficits cumulés de la Sécurité sociale ; la dérive constante des comptes sociaux va assurer au dispositif un bel avenir.

La priorité absolue au respect des critères de convergence budgétaire européens semble également avoir eu un rôle significatif dans la décision de Jacques Chirac de dissoudre l'Assemblée nationale, prologue à la troisième cohabitation. Alain Juppé réduit de plus de deux points de PIB le déficit public en moins de deux ans, ceci au prix de sa popularité : « Quand j'ai quitté le gouvernement, la France avait parcouru les trois quarts du chemin qui la conduisait à l'euro : de 5,6 % du PIB, les déficits publics étaient passés à 3,6 %, en deux ans, et en période de faible croissance économique. Le chiffre de 3,6 %, je l'ai écrit noir sur blanc dans une note que j'ai laissée à mon successeur et personne n'a contesté sa véracité. »³⁵

Troisième cohabitation : croissance, 35 heures et « cagnotte » (1997-2002)

Les élections législatives anticipées de 1997 conduisent à un changement de majorité législative et à la troisième cohabitation, avec Lionel Jospin comme Premier ministre. La nouvelle majorité « plurielle »³⁶ a donc la charge du passage à l'euro, et notamment la conclusion de la négociation sur le traité d'Amsterdam qui met en place le PSC, finalement intégralement accepté par le nouveau gouvernement français en dépit des réserves exprimées lors du débat électoral.

Le nouveau gouvernement ne remet donc pas en cause la ligne politique suivie en matière monétaire depuis quinze ans. Pour finaliser la qualification française à l'euro, il augmente un peu les prélèvements, mais va surtout profiter d'un retour du haut de cycle conjoncturel, avec des taux de croissance substantiellement supérieurs à 3 % entre 1998 et 2000. La France, se dirigeant « en tendance » vers la norme des 3 %, peut donc rejoindre l'UEM au 1^{er} janvier 1999, sur la base de ses comptes 1997 et de son budget 1998.

Toutefois, le haut de cycle conjoncturel n'est que très partiellement utilisé pour revenir à l'équilibre des comptes publics, avec un déficit budgétaire

35. Alain Juppé et Serge July, *Entre quatre z'yeux*, Grasset, Paris, 2001, p. 152-153.

36. Parti socialiste, Parti radical de gauche, Verts, Mouvement des citoyens et Parti communiste.

qui ne tombera jamais en-deçà de 1,5 % du PIB (exercice budgétaire 2000). Deux mouvements contrarient notamment cette tendance : la mise en œuvre de nouvelles politiques à fort impact budgétaire et un premier train de réduction de recettes lié à l'affaire de la « cagnotte ».

Concernant les dépenses, le nouveau gouvernement doit mettre en œuvre les deux engagements qui ont constitué les marqueurs forts de la campagne législative : les emplois jeunes et les 35 heures sans baisse de salaire. Pour la réduction du temps de travail (RTT), le gouvernement va faire changer d'échelle le dispositif d'exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires mis en place par les gouvernements Balladur et Juppé, ceci afin de compenser l'impact sur le coût du travail de la mise en place de la RTT. Le total des exonérations va ainsi passer de 5 à 15 milliards d'euros, soit 1 % du PIB, sachant que ce dispositif sera encore renforcé au cours des deux mandats présidentiels suivants³⁷.

D'autres politiques nouvelles à fort impact budgétaire vont également être mises en œuvre : prime pour l'emploi et couverture maladie universelle (CMU). Le début des années 2000 est d'ailleurs marqué par une explosion de l'ONDAM, les dépenses de santé progressant pendant plusieurs années de plus de 7 % par an.

Le Premier ministre doit par ailleurs affronter la polémique politico-médiatique de la « cagnotte fiscale » suite à la suggestion faite par Jacques Chirac, le 14 juillet 1999, d'une baisse des impôts pour « rendre aux Français » les recettes fiscales supplémentaires liées à la haute conjoncture. C'est ce que le gouvernement décidera, un an plus tard, en réduisant notamment d'un point le taux de TVA³⁸. Le déficit repart d'ailleurs à la hausse en 2001, en raison de la baisse d'impôts simultanée à la dégradation de la conjoncture.

On n'observe pas de réformes génératrices d'économies à moyen terme. On notera seulement la parution du rapport Charpin³⁹ sur les retraites, qui prépare partiellement les esprits aux réformes de 2003, tandis que la tentative de rationalisation productiviste des administrations fiscales se conclut par un échec⁴⁰, comme à l'Éducation nationale. En revanche, la

37. Entre 1992 et 2012, le SMIC horaire brut est passé de 34,06 francs (5,19 euros) à 9,43 euros, soit une augmentation nominale de 82 %, tandis que l'indice des prix à la consommation (IPC base 1998) est passé de 91,1 à 126,12, soit une augmentation de 38 %. Les politiques d'exonérations des cotisations sociales ont donc accompagné une augmentation significative du pouvoir d'achat du SMIC sur les vingt dernières années.

38. Outre la baisse du taux standard de TVA de 20,6 % à 19,6 %, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000, les autres baisses d'impôts annoncées en mars 2000 concernent la TIPP – taxe intérieure sur les produits pétroliers – sur le fioul domestique (- 30 %), la vignette automobile (suppression), l'impôt sur les sociétés, en particulier pour les PME, et une réforme de la taxe professionnelle visant à supprimer la part salariale de son assiette.

39. *L'avenir de nos retraites. Rapport au Premier ministre*, coll. des rapports officiels, La Documentation française, Paris, 1999.

40. Voir sur ce point « Bercy 1999-2000 : le sacrifice visionnaire de Christian Sautter », in Pierre-François Gouffès, *Réformes. Mission impossible?*, op. cit., p. 93-125.

loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée en 2001 de façon consensuelle entre majorité et opposition, suscite initialement de nombreux espoirs sur une rationalisation du processus de décision budgétaire et de futurs gains d'efficience de la dépense publique.

Lionel Jospin porte un jugement positif sur sa politique économique et budgétaire : « Je veux seulement opérer un bref rappel. Tout en faisant les 35 heures et les emplois jeunes, en réduisant le chômage et en obtenant un taux de croissance significatif, nous avons veillé aux grands équilibres économiques, passant en dessous des 3 % du produit intérieur pour le déficit budgétaire, réduisant la part relative de la dette dans le revenu national, rétablissant l'équilibre de la Sécurité sociale et obtenant des excédents de notre balance commerciale. Pour ceux qui s'intéressent aux actes et aux résultats plus qu'aux proclamations, notre politique économique et sociale – il est vrai, moins facile à conduire dans les derniers mois en raison de la conjoncture –, a été globalement une réussite. »⁴¹ En tout état de cause, ces résultats n'empêcheront pas son échec aux élections présidentielles de 2002.

Jacques Chirac II : stabilisation haute des déficits et protection temporaire de l'euro (2002-2007)

Environnement macro-économique et résultats budgétaires

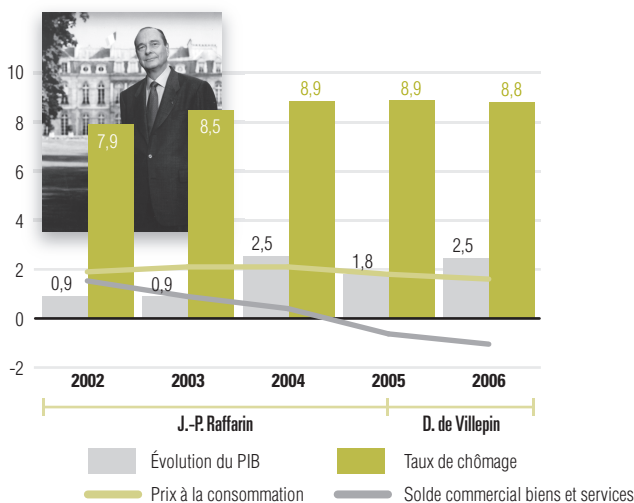
Le gouvernement Raffarin qui arrive aux affaires subit un recul significatif de la croissance, inférieure à 1 % en 2002 et 2003, avant qu'elle reparte de 2004 à 2006 mais sur rythme modéré (respectivement 2,5 %, 1,8 % et 2,5 %). Cette médiocre conjoncture conduit à une remontée significative du taux de chômage, qui ne reflue légèrement qu'à la fin de la période (8,8 % en 2006). Si l'inflation reste stable autour de 2 %, le quinquennat poursuit le cycle, entamé en 1997, d'une dégradation constante du solde commercial, qui passe d'un excédent de 1 % du PIB à un déficit du même niveau.

41. Lionel Jospin, *Lionel raconte Jospin. Entretiens avec Pierre Favier et Patrick Rotman*, Seuil, Paris, 2010, p. 239.

La faiblesse de la croissance et l'application des promesses de campagne en matière de baisses d'impôts stabilisent les recettes autour de 50 % du PIB. Comme les dépenses sont également assez constantes autour de 53 % du PIB, il en résulte un déficit stabilisé à plus de 3 % du PIB : le seuil de 3 % de Maastricht n'est respecté qu'en fin de mandat (2005 et 2006).

Figure 13.

Synthèse macro-économique et budgétaire 2002-2006



Données budgétaires APU en % du PIB	2002	2003	2004	2005	2006	évolution 2001-2006
Recettes	49,6	49,3	49,6	50,6	50,6	+1,2
Dépenses	52,9	53,4	53,3	53,6	53,0	+2,5
Capacité ou besoin de financement	-3,3	-4,1	-3,6	-3,0	-2,4	-3,3*
Solde primaire	-0,3	-1,3	-0,8	-0,3	0,2	-0,5*
Dette brute	59,1	63,3	65,2	66,8	64,1	+12,3

APU : administrations publiques.

* moy. 2002-2006.

Sources : Insee, comptes de la Nation et <http://perspective.usherbrooke.ca>.

De fait, si la France semble avoir pour cible cette norme de déficit maximal incluse dans le volet répressif du PSC, elle ne se dirige absolument pas vers l'équilibre budgétaire de moyen terme prévu par son volet préventif, objectif auquel elle a pourtant souscrit lors de la signature du traité d'Amsterdam en 1997. Le déficit 2006, le plus faible du quinquennat, s'appuie sur un léger excédent primaire et a baissé de 40 % par rapport au point haut de 2003. Il reste cependant fortement négatif et décalé par rapport

au reste de la zone euro (- 2,4 % contre - 1,4 % pour celle-ci). L'essentiel des efforts réalisés au sein de l'État n'a pu que compenser partiellement les évolutions en sens contraire des deux autres acteurs publics (collectivités locales et administrations de Sécurité sociale).

Cette accumulation de déficits importants induit une nouvelle progression de la dette : le seuil de 60 % de Maastricht est enfoncé dès la fin du premier trimestre 2003, et la dette ne recule qu'en 2006, mais plus en raison d'éléments extra-budgétaires⁴² que de la réduction du déficit, dont le niveau permet toutefois de stabiliser la dette publique à la fin du quinquennat.

Environnement monétaire et européen

Changement de paradigme du fait de l'euro

La France a, comme ses pairs, « réussi l'examen d'entrée » de l'euro et change radicalement d'environnement : comme on l'a déjà vu, la mise en place de l'euro a entraîné la disparition des mécanismes d'ajustement traditionnels entre solde budgétaire, équilibre extérieur, niveau des réserves de change et taux de change du franc. Les ressorts économiques et politiques qui avaient joué en 1975 et 1983 (déséquilibre extérieur, poids des déficits pesant fortement sur le franc et justifiant une réorientation majeure de la politique économique) ont structurellement disparu, pour être remplacés par le mécanisme de surveillance multilatéral du PSC. Le rôle séculaire de la valeur du franc en matière de pédagogie de l'opinion a disparu.

Pour les États de la zone euro, il y a en revanche intégration des marchés de dettes : les compartiments obligataires franc, mark, lire, peseta ou drachme ont disparu au profit de l'euro qui devient l'une des grandes monnaies mondiales et dispose d'une liquidité mécaniquement supérieure aux anciennes monnaies nationales. La monnaie européenne profite en outre du surplomb de crédibilité lié à la conception allemande de la monnaie après 1945 et désormais appliquée par la BCE : attention rigoureuse à la stabilité des prix, banque centrale indépendante de l'autorité politique, strict contrôle de la masse monétaire.

Ce contexte conduit à une convergence rapide des taux d'intérêt vers le niveau allemand, comme présenté dans la figure 15. Pendant près d'une décennie, les marchés vont financer les pays de la zone euro sans revue individualisée de leur situation financière, mais en fonction de la situation consolidée de la zone. Chaque situation macro-économique et budgétaire

42. La réduction de 2006 a été réalisée notamment grâce à la vente d'actifs (principalement les participations de l'État dans les sociétés d'autoroutes Autoroutes du Sud de la France, Autoroutes Paris Rhin Rhône et Sanef) et à la réduction des excédents de trésorerie détenus par l'État.

nationale est désormais globalisée dans la zone euro, et donc analysée par les marchés financiers comme une partie d'un tout indivisible. Cela a d'ailleurs pour corollaire la convergence des coûts de financements nationaux, totalement réalisée fin 2000.

Dégradation des finances publiques et révision laxiste du pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Au début des années 2000, la zone euro dans son ensemble doit faire face au ralentissement de la croissance et à un moindre volontarisme en matière de maîtrise des comptes publics. Le déficit budgétaire consolidé de la zone euro dépasse ainsi le seuil de 3 % du PIB en 2003 : si certains pays (Espagne, Finlande, Irlande, Pays-Bas) appliquent le volet préventif du PSC et présentent des budgets équilibrés ou excédentaires, d'autres ne le font absolument pas, notamment les deux plus grosses économies de la zone, la France et l'Allemagne (qui représentent près de 50 % du PIB de celle-ci), dont le déficit budgétaire gravite autour de 4 % de 2002 à 2004.

La procédure relative aux déficits excessifs, cœur du volet répressif du PSC, a donc vocation à s'appliquer et la Commission européenne l'enclenche en 2002 à l'encontre de l'Allemagne, qui connaît alors une brutale récession, du Portugal, puis, en 2003, à l'encontre de la France⁴³. Pour contrer la Commission, les gouvernements français et allemand se coordonnent et font tous leurs efforts pour échapper aux sanctions prévues par le traité d'Amsterdam. Il en résulte une première crise du PSC le 25 novembre 2003, quand le conseil Ecofin (rassemblant les ministres des Finances des États membres), à l'instigation du couple franco-allemand, refuse de mettre en œuvre les sanctions prévues par le traité d'Amsterdam et entérine la suspension de l'application du PSC pour ces deux pays alors qu'ils remplissent objectivement les critères de la situation de déficit excessif⁴⁴. L'alliance franco-allemande demeure toutefois de nature tactique et cache des stratégies de compétitivité nationales quasiment orthogonales : alors que la France perd immédiatement et rapidement des parts de marché à l'exportation et bascule vers les déficits extérieurs, l'Allemagne du Chancelier Schröder met en place l'Agenda 2000, augmente fortement ses excédents commerciaux, puis met en œuvre un assainissement budgétaire, qui se solde par un excédent en 2007.

Dans la droite ligne de la décision du Conseil de novembre 2003, le PSC est modifié et plus précisément assoupli en mars 2005 : suspension de la procédure de déficit excessif en cas de récession (en lieu et place d'une

43. La procédure de déficit excessif sera également déclenchée par la Commission en 2004 à l'encontre de la Grèce et des Pays-Bas et en 2005 à l'encontre de l'Italie.

44. Allemagne, France, Italie et Luxembourg ont voté contre l'application des sanctions, permettant d'atteindre la minorité de blocage de 40 %.

dépression⁴⁵ sévère de plus de 2 % par an prévue lors de la signature du traité d'Amsterdam de 1997), prise en compte de nouveaux « facteurs pertinents » (dont le niveau d'endettement des pays membres) constituant autant de nouvelles exceptions à la mise en œuvre de la procédure.

Divergence des situations économiques

Les procédures de déficit excessif lancées à l'encontre de l'Allemagne, de la France et de la Grèce sont finalement levées au cours de l'année 2007⁴⁶. Plus globalement, les conditions d'endettement très favorables de la « décennie dorée »⁴⁷ ont durablement favorisé l'endettement public de certains États (Grèce, Portugal, France, Allemagne) et l'endettement privé d'autres (Espagne, Irlande), le système tolérant des déficits extérieurs avoisinant ou même dépassant 10 % du PIB. Le système n'explosera qu'au cours du quinquennat suivant avec la récession de 2008 et la brutale prise de conscience subséquente de déséquilibres macro-économiques (divergence des soldes extérieurs et des coûts salariaux) et budgétaires (soldes budgétaires 2007 de la zone allant du + 5,3 % finlandais au - 6,5 % grec) existants au sein de la zone euro alors qu'ils ont été tout à fait tolérés jusque-là.

Une baisse du budget de l'État plus que compensée par la hausse des budgets locaux et sociaux

L'un des thèmes importants de la campagne de Jacques Chirac en 2002 est la baisse des impôts, et notamment de celui sur le revenu : « Sur la période du quinquennat, l'impôt sur le revenu pour tous les contribuables a baissé de près de 20 %. Et, pour au moins trois millions et demi de foyers, cette diminution a été supérieure ou égale à 30 %. »⁴⁸ Le quinquennat est donc marqué par une tendance à la baisse des recettes de l'État, mais cette évolution n'empêche pas une augmentation des recettes publiques de 1 % du PIB, augmentation totalement captée par les collectivités locales et les administrations sociales.

Une évolution exactement identique est constatée pour des dépenses globalement stables en part du PIB sur le quinquennat : les dépenses de l'État baissent de deux points de PIB, notamment grâce à la mise en place d'une norme de dépense « zéro volume » n'indexant plus les dépenses sur la

45. À la différence de la récession (qui correspond à un repli du taux de croissance du PIB durant une période donnée – deux trimestres consécutifs, selon la définition la plus communément admise), la dépression implique une chute apparente et durable des indices du niveau de l'activité.

46. Les seules procédures pendantes fin 2007 concernent l'Italie et le Portugal.

47. L'expression est de Jean Pisani-Ferry, directeur du *thinktank* Bruegel, dans *Le réveil des démons : la crise de l'euro et comment nous en sortir*, coll. « Documents », Fayard, Paris, 2011, chapitre 6.

48. Jacques Chirac, *Mémoires*, tome 2 : *Le temps présidentiel*, op. cit., p. 464.

croissance économique, mais cette baisse est strictement compensée par la croissance équivalente des dépenses des administrations locales et de Sécurité sociale. L'époque est en outre marquée par une augmentation significative des dépenses fiscales⁴⁹ consistant à financer des politiques sectorielles par des baisses ciblées d'impôts et non des crédits budgétaires, dépenses qui seront d'ailleurs rebaptisées « niches » lors du quinquennat suivant.

Réformes de structure

La grande affaire du début du quinquennat en matière de réformes de moyen terme est la réforme des retraites de 2003, qui organise une transition progressive de la durée des cotisations de la plus grande partie des régimes de retraite (dont celui des fonctionnaires) vers une durée de travail de 41 ans⁵⁰. En matière de pédagogie de l'opinion, le gouvernement Villepin impose pour la première fois la thématique de la dette publique nationale avec la remise au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, en décembre 2005, du rapport Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique*⁵¹.

Nicolas Sarkozy : crise et crises, ordres et contre-ordres (2007-2012)

Environnement macro-économique et résultats budgétaires

Le quinquennat est marqué par la brutalité de la récession de 2009 (- 3,1 %), année connaissant et de très loin la plus forte baisse du PIB depuis 1974. La France a été impliquée dans trois chocs successifs : la crise financière post-Lehman (2008)⁵² qui provoque un choc de demande et une crise

49. Le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé en 2011 par Henri Guillaume a identifié dans son rapport 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales représentant au total près de 104 milliards d'euros. Une importante dépense fiscale décidée pendant le quinquennat de Jacques Chirac concerne l'application d'un taux réduit de TVA pour les travaux réalisés par les particuliers à leur domicile.

50. Les régimes spéciaux de retraite (EDF, SNCF...), dont la réforme initiée par Alain Juppé en 1995 a fait l'objet d'un retrait spectaculaire, ne sont pas inclus dans le champ de la réforme de 2003.

51. Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, op. cit.

52. Faisant suite à la faillite, en septembre 2008, de la banque d'affaires américaine Lehman Brothers, liée à la crise des *subprimes*, ces crédits hypothécaires à risque dont ont largement usé les banques aux États-Unis et en Europe. Celle-ci a provoqué un rationnement du crédit (*credit crunch*) aux dépens notamment des entreprises, du fait d'une défiance respective des établissements bancaires quant à la nature des engagements financiers contractés par chacun d'entre eux.

économique⁵³ (2009), elle-même suivie d'une brutale crise de dette souveraine dans la zone euro (2010-2012). Le retour à une croissance positive en 2010-2011 (1,7 % en 2010 et 2 % en 2011) n'aboutit en outre qu'à constater une stagnation absolue du PIB sur la période 2007-2011 : le PIB en volume 2011 est strictement à son niveau de 2007.

En matière de compétitivité externe, le quinquennat poursuit la tendance négative constatée sans discontinuer depuis 1997 (excédent commercial représentant 2,9 % du PIB), avec une chute continue jusqu'à un point bas en 2011 ; cette année-là, le déficit commercial (2,8 % du PIB) est le plus élevé depuis 1974 et se situe à un niveau très supérieur au niveau historique de 1982 (- 2,5 %), qui avait alors entraîné un virage majeur de la politique économique. Au final, le quinquennat 2007-2012 cumule cinq des sept plus mauvaises performances commerciales qu'a connues la France depuis 1974.

L'environnement économique défavorable a des conséquences importantes sur le taux de chômage, qui a reflué de 2005 à 2008, mais remonte sans discontinuer sur cette période : quasiment + 25 % de 2008 à 2011⁵⁴.

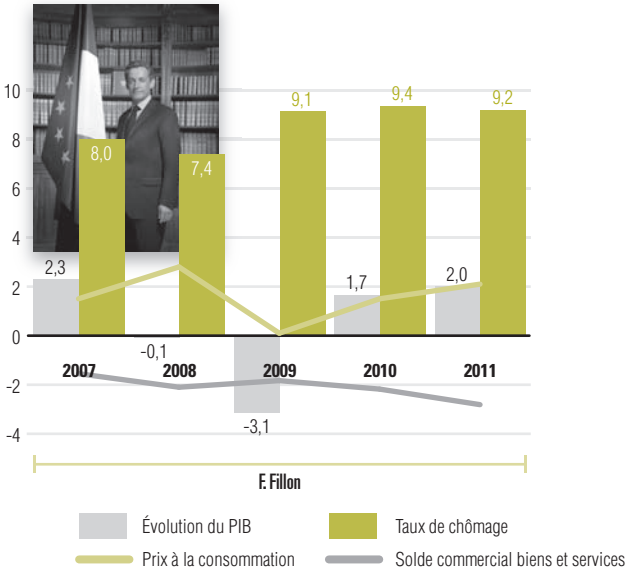
La conjoncture et la politique économique conduisent à une dégradation particulièrement forte du déficit, qui dépasse les 7 % du PIB en 2009 et 2010 (records absolus de la période 1974-2012), à partir d'un niveau déjà élevé avant la crise (2,7 % en 2007). Il est important de noter que ce niveau de déficit n'est pas lié, comme dans d'autres pays de l'OCDE, à la nécessité pour l'État de recapitaliser les banques nationales, mais à l'action des stabilisateurs automatiques jouant en période de récession.

On constate, à la fin du quinquennat, un mouvement partiel de reflux du déficit : 5,3 % en 2011, objectif de - 4,5 % en 2012. Ce solde combine une augmentation particulièrement forte des dépenses dans le PIB (plus de 56 %) et un niveau de recettes stables (50 %).

53. L'arrêt – presque instantané –, fin 2008, de la progression du crédit et la hausse brutale du taux d'épargne des agents privés, dont la dépense avait soutenu la demande mondiale, ont provoqué en 2009 un choc déflationniste très brutal.

54. Il passe de 7,2 % au premier trimestre 2008 à 9,2 % au premier trimestre 2011.

Figure 14.
Synthèse macro-économique et budgétaire 2007-2011



Données budgétaires APU en % du PIB	2007	2008	2009	2010	2011	évolution 2006-2011
Recettes	49,9	49,9	49,2	49,5	50,8	+0,4
Dépenses	52,6	53,3	56,8	56,6	56,0	+5,7
Capacité ou besoin de financement	-2,8	-3,3	-7,6	-7,1	-5,2	-5,2*
Solde primaire	0,0	-0,4	-5,1	-4,7	-2,6	-2,6*
Dette brute	64,2	68,2	79,2	82,3	86,0	+34,2

APU : administrations publiques.
* moy. 2007-2011.

Sources : Insee, comptes de la Nation et <http://perspective.usherbrooke.ca>.

La dégradation du solde se traduit par une augmentation forte et rapide de la dette, qui atteint 79,2 % du PIB en 2009, 82,3 % en 2010, 86 % en 2011 et progresse d'un tiers sur le quinquennat (+ 565 milliards d'euros). Il est vrai que tout le quinquennat a baigné dans l'ombre des différentes crises qui ont touché, à partir de l'automne 2007, l'économie mondiale, puis celle de la zone euro.

Environnement monétaire et européen

Changement de paradigme sur le risque souverain dans les pays de l'OCDE

La crise de 2008 et les plans de soutien massifs des pays de l'OCDE à leur économie et, pour certains d'entre eux, au secteur bancaire (États-Unis, Royaume-Uni, Irlande notamment) ont amené un changement profond de paradigme sur le rôle de l'État en tant que garant ultime des grands équilibres économiques ; le choc de 2008 a banalisé la situation des pays de l'OCDE par rapport à d'autres zones économiques du monde d'avantage habituées depuis 1945 aux crises systémiques et aux visites du FMI (Mexique et Brésil dans les années 1980, Russie et pays du sud-est asiatique à la fin des années 1990, Argentine au début des années 2000).

La dette publique augmente en effet de façon extrêmement forte dans les pays de l'OCDE depuis 2007, par exemple d'environ 40 % tant dans la zone euro (+ 2,2 trillions d'euros entre 2007 et 2011) que dans l'Union européenne (+ 3,1 trillions d'euros sur la même période). Cette situation conduit à une réévaluation profonde de la situation macro-budgétaire d'un « monde OCDE » par ailleurs marqué par une stagnation et même un déclin économique au moins relatif par rapport aux pays émergents. Comme on l'a vu dans le chapitre 2, le problème de la dette souveraine se pose désormais de façon générale à l'ensemble des pays développés, à quelques exceptions près (Europe du Nord, ex-dominions britanniques), sachant que l'endettement public consolidé de la zone euro (qui représentait 87 % du PIB fin 2011) n'est pas spécifiquement élevé, voire plus bas que celui des trois autres grandes économies de l'OCDE hors zone euro : États-Unis (99 %), Japon (plus de 200 %) et Royaume-Uni (86 %).

Diagnostic brutal et à chaud sur les carences de la construction de l'euro

Toutefois, la crise de la dette souveraine va prendre une résonance toute particulière dans la zone euro car elle va en éclairer les spécificités, ou plutôt les insuffisances de sa conception et de ses structures. La zone constitue une tentative inédite de faire coexister sous une monnaie commune des pays ayant des politiques économiques autonomes, concrétisées par d'importantes divergences en matière de compétitivité, de finances publiques et de comptes extérieurs durant la première décennie de la zone.

Si la politique monétaire est désormais unifiée et confiée à la BCE, les mécanismes devant garantir une convergence minimale de la politique budgétaire – les fameux critères de convergence du traité de Maastricht et du PSC du traité d'Amsterdam – n'ont absolument pas été respectés. Le principe originel de la monnaie commune, selon lequel la politique

monétaire unifiée doit être cohérente avec une politique budgétaire rigoureuse et de préférence équilibrée, est resté lettre morte. Les trois plus grosses économies de la zone euro – Allemagne, France et Italie, soit les deux tiers du total du PIB de la zone – ont fait l’objet de procédures pour déficit excessif, et seules deux économies petites et compétitives (Finlande et Luxembourg) ont été capables de respecter durablement les règles du traité, et notamment le volet préventif du PSC.

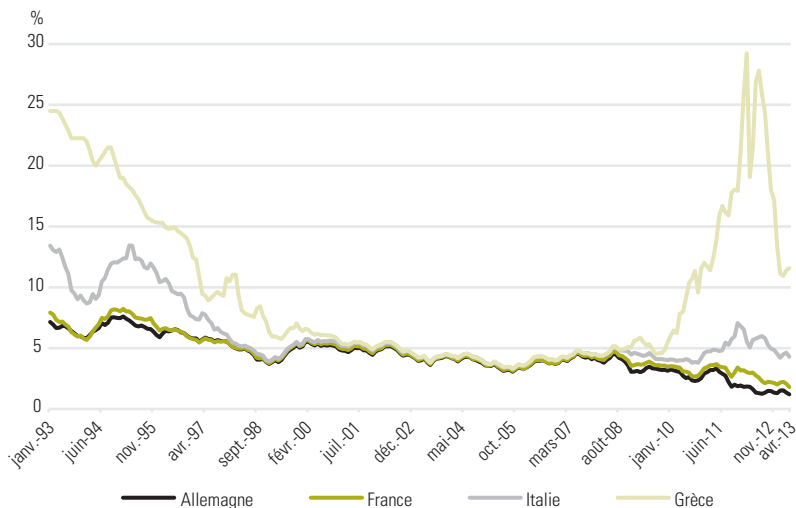
La zone souffre par ailleurs d’un accroissement des disparités entre, d’une part, les pays du Nord (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Finlande) qui contrôlent l’évolution de leurs coûts salariaux, engrangent des gains de compétitivité et accumulent des excédents extérieurs et, d’autre part, les pays du Sud (Espagne, Grèce, Portugal voire France) dont la croissance est soutenue par des taux d’intérêt très bas par rapport à l’évolution du PIB, et qui accumulent pertes de compétitivité et forts déficits extérieurs. En outre, la croissance est fortement dépendante d’une bulle immobilière en Espagne et en Irlande⁵⁵.

Divergences des taux d’intérêt

Le consensus sur la soutenabilité de la dette publique change radicalement à partir de fin 2009, sachant qu’il est très difficile de déterminer pourquoi les marchés et les agents économiques ont brutalement changé de perception sur des faits qui ne sont pourtant pas apparus du jour au lendemain. Il n’en demeure pas moins que naît une soudaine et violente crise de confiance des marchés, qui cessent brutalement de considérer que la dette publique de la zone euro constitue un ensemble globalisé – situation depuis le milieu des années 1990 –, mais choisissent d’individualiser leurs analyses des différentes dettes publiques. La contrainte extérieure prend désormais une autre forme : l’ajustement par le taux de change, structurellement impossible avec la monnaie unique, est remplacé par un ajustement par le taux d’intérêt, mesuré notamment par l’écart entre les différents taux de refinancement nationaux, les *spreads*, qui divergent totalement à compter de fin 2009. Cette situation provoque en chaîne des crises de la dette sur les maillons faibles, et fait subir à la zone euro un test de viabilité globale, un véritable « *acid test* ».

55. Voir sur ce point Patrick Artus, « Le piège des bulles immobilières », Natixis, *Flash Économie*, n° 70, 26 janvier 2011.

Figure 15.

Évolution des taux d'intérêt à 10 ans allemands, français, italiens et grecs (en %) (1993-2013)

Source : Eurostat.

À partir du sommet tripartite franco-russo-allemand de Deauville en octobre 2010⁵⁶, la zone euro entre donc dans une zone de forte turbulence, nécessitant, en 2010-2011, pas moins de seize rencontres des chefs d'État et de gouvernement, réunions permettant de passer par approximations successives de processus de sauvetages ponctuels de certains États à la recherche d'une solution globale, dans une ambiance de crise qui conjugue plusieurs composantes explosives : des options très différenciées dans la zone sur les solutions à apporter, une très forte pression des marchés transitant par la divergence des taux d'intérêt de la dette souveraine, la pression des partenaires internationaux de la zone euro (Royaume-Uni, États-Unis, Chine, G20⁵⁷), enfin, la perte de crédibilité des gouvernements face à des opinions publiques et des électeurs qui balaient d'ailleurs la quasi-totalité des exécutifs lors des consultations électorales : les gouvernements grec, irlandais, portugais, espagnol, italien et français changent ainsi au moins une fois au cours de la crise. L'euro traverse ainsi la plus grave crise de sa courte histoire, une crise de viabilité et même de survie.

56. Ce sommet est marqué par l'accord, en date du 18 octobre 2010, entre la Chancelière allemande Angela Merkel et le Président français Nicolas Sarkozy concernant la « participation du secteur privé » (banques, compagnies d'assurance) à la résolution de la crise, c'est-à-dire une répudiation au moins partielle de la dette de celui-ci dans le cadre d'un plan de restructuration européen. Cela déclenche une période importante de perturbation sur les marchés de dette européens.

57. Le G20 rassemble les États membres du G7 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni) + l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Russie, la Turquie et l'Union européenne.

Traitement des différents pays

Si l'on veut retenir un point de départ pour la crise de la zone euro, le 16 octobre 2009 sera sans doute un choix pertinent : il s'agit de la date à laquelle le nouveau Premier ministre grec, Georges Papandréou, annonce un doublement de la prévision d'atterrissage budgétaire de son pays pour 2009 à 12,7 % du PIB en lieu et place des 6 % annoncés par le précédent gouvernement de Costas Caramanlis⁵⁸ ; ceci jette un doute durable sur la sincérité des données budgétaires grecques. La Grèce ouvre ainsi le bal d'une séquence amenée à un grand succès : explosion des taux d'intérêt nationaux, forte dégradation de ses notes, incapacité à se financer, demande d'assistance à l'Union européenne et au FMI.

La Grèce part d'une situation particulièrement dégradée. Ce pays a hérité d'une forte tradition de « *serial defaulter* » (selon Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, elle a été en situation de défaut plus d'une année sur deux de 1800 à 2009, avec pas moins de 40 défauts⁵⁹) et n'a à aucun moment de son histoire budgétaire respecté le critère minimal d'un déficit inférieur à 3 % du PIB, même si elle s'en est approchée en 1999, année sur la base de laquelle a été validée son entrée dans la zone euro en 2001, avec un déficit moyen de 7 % sur la période 1995-2011. Au final et à la date d'écriture de ce livre, le pays a nécessité plusieurs plans d'urgence couplant apport de fonds et restructuration économique : mai 2010 (110 milliards d'euros sur trois ans, soit 29 % du PIB grec de 2009, dont 80 milliards de prêts bilatéraux de la zone euro et 30 milliards apportés par le FMI) ; juillet 2011 (158 milliards d'euros, dont 109 milliards de la part de la zone euro et du FMI) ; octobre 2011 (130 milliards d'apports complémentaires couplés à un effacement de 100 milliards par les créanciers privés) ; mars 2012 (bouclage de la restructuration d'une dette devant converger à 120 % du PIB en 2020, avec perte d'environ 70 % pour les créanciers). La Grèce est dans les faits, aujourd'hui, sous la tutelle financière de la zone euro qui assure son financement *via* le FESF en contrepartie de la mise en œuvre stricte d'un plan d'ajustements structurels.

Après la Grèce, l'Irlande. La situation de la seconde est très différente de celle de la première car Dublin affichait d'excellents indicateurs macro-budgétaires avant 2008 et souffre plutôt d'un excès d'endettement privé. La décision du gouvernement irlandais, prise dès le début de la crise Lehman, de garantir un système bancaire national fortement impacté par une bulle immobilière contribue à quadrupler la dette publique entre 2007 et 2011, avec des déficits publics de 14 % du PIB en 2009 et de 31 % en 2010. Les taux irlandais doublent entre avril et novembre 2010, amenant Dublin à

58. Le chiffre finalement retenu par Eurostat pour le déficit public grec de 2009 est de 15,6 %.

59. Données fournies dans le tableau 6-6 de l'ouvrage de Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, p. 99.

demander le soutien de la zone euro. Il en résulte un plan de soutien de 85 milliards d'euros représentant 53 % du PIB irlandais de 2009, dont 42 % par des fonds externes⁶⁰.

Vient le tour du Portugal, qui fait appel à l'Union européenne et au FMI le 7 avril 2011. Il obtient le 17 mai un plan de 78 milliards d'euros (soit 45 % du PIB portugais 2010), sous condition d'un programme de rigueur avec rétablissement des comptes sous trois ans, ce qui n'empêche par les agences de notation de dégrader quelques jours plus tard la dette portugaise au statut le plus bas. Le Portugal est donc sous la tutelle des instances financières européennes, qui lui octroient, en 2012, une année supplémentaire (2014) pour sortir de la procédure de déficit excessif.

À partir de l'été 2011, la contagion s'étend à l'Italie et à l'Espagne, respectivement troisième et quatrième économies de la zone euro, fortement dégradées par les agences de notation en octobre 2011 et se refinançant de plus en plus cher.

Mise en place d'un mécanisme européen de stabilité financière

Les initiatives de sauvetage des certains États membres donnent une ambiance « pompier » aux différents sommets européens qui élaborent divers mécanismes de soutien aux États de la zone euro incapables de se financer. Dans la nuit du 9 au 10 mai 2010, l'Union européenne associée au FMI se dote d'un fonds de stabilisation temporaire de 750 milliards d'euros (ce qui représente plus de 8 % du PIB de la zone euro) composé du mécanisme européen de stabilité financière (MESF), doté de 60 milliards, du fonds européen de stabilité financière (FESF), doté de 440 milliards⁶¹, et d'un apport du FMI de 250 milliards. La France, deuxième économie de la zone euro, a apporté sa garantie pour 20 % du montant total du FESF.

Le mécanisme est de nouveau modifié et élargi au cours de nouveaux Eurogroupes⁶² : libération totale du montant de 440 milliards d'euros du FESF et possibilité offerte d'intervenir sur le marché primaire de la dette souveraine des États ayant demandé un plan d'assistance (mars 2011), capacité à intervenir sur le marché secondaire et participer à des plans de sauvetage de banque (juillet 2011).

L'urgence de la situation a conduit à s'écarter du principe de non-solidarité, l'une des règles essentielles du traité de Maastricht : sous le feu de l'urgence

60. L'origine des financements est la suivante : 45 milliards d'euros de prêts des pays de la zone euro, 22,5 milliards du FMI, 17,5 milliards apportés par le fonds de réserve des retraites irlandais. 34 des 85 milliards sont immédiatement utilisés au profit du secteur bancaire irlandais.

61. Le MESF, mis en place en janvier 2011, peut lever 60 milliards d'euros sur les marchés financiers et garantis par l'utilisation du budget de l'Union européenne. Le FESF dispose de garanties des États membres de la zone euro.

62. Réunions mensuelles des ministres des Finances des pays membres de la zone euro.

et de la nécessité, la capacité d'assister financièrement des États de la zone euro en difficulté devient une réalité, mais dans le cadre d'accords conditionnels et donc d'une mise sous tutelle financière.

À partir de fin 2010, différentes réunions préparent la mise en place d'un mécanisme permanent d'assistance financière ayant vocation à remplacer les mécanismes provisoires des MESF et FESF, dont la disparition est prévue en 2013. Ce dispositif permanent, le mécanisme européen de stabilité (MES), doté d'un plafond maximal de 700 milliards d'euros (7,5 % du PIB de la zone euro), fait l'objet d'un traité signé par les États membres de la zone euro le 2 février 2012. Le MES refinance les aides qu'il octroie en émettant des titres garantis par les États membres de la zone euro. Les plafonds des garanties octroyées par l'Allemagne et la France, première et deuxième économies de la zone euro, sont respectivement de 190 et 142,7 milliards⁶³.

Le pacte budgétaire européen

À côté du mécanisme de soutien, les pays membres de la zone euro s'accordent en décembre 2011 sur le principe d'un nouveau traité budgétaire qui renforce considérablement les dispositifs du PSC de 1997. Le « traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire » (pacte budgétaire européen ou « *Fiscal Compact* » en anglais) est finalement signé le 2 mars 2012 (et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013) sur la base des dispositions suivantes :

- objectif de moyen terme d'un solde structurel⁶⁴ supérieur ou égal à - 0,5 % du PIB et convergence rapide vers l'objectif de moyen terme, dont le calendrier sera fixé ultérieurement par la Commission européenne (article 3 du traité) ;
- prise en compte de la situation d'endettement des États avec possibilité pour ceux ayant une dette inférieure à 60 % (« et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles ») de présenter un déficit supérieur et ceux dont la dette est supérieure de prévoir un retour progressif vers le seuil de 60 %, « à un rythme moyen d'un vingtième par an » (article 4) ;

63. Le traité instituant le MES est entré en vigueur le 27 septembre 2012 et le MES a été officiellement lancé par les ministres des Finances des 17 pays de la zone euro le 8 octobre 2012.

64. Le « solde structurel annuel des administrations publiques » est défini dans le traité comme « le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

– renforcement significatif des dispositifs de contrôle et de surveillance, avec mise en place d'un mécanisme de correction beaucoup plus automatique que le PSC en cas de divergence⁶⁵.

Les éléments précités – qui constituent la « règle d'or budgétaire » – doivent être introduits dans la législation nationale de chacun des États signataires, dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur du traité, sous forme de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles. C'est le cas dans tous les pays de la zone euro fin 2012⁶⁶.

À la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy, la zone euro a été profondément transformée. La situation budgétaire globale est d'abord considérablement dégradée. La dette brute consolidée a augmenté de 40 % en cinq ans, passant de 59 % à 83 % du PIB. En 2010, la totalité des pays de la zone euro étaient en procédure de déficit excessif et treize sur dix-sept (tous les pays sauf l'Allemagne, l'Estonie, la Finlande et le Luxembourg), représentant 70 % de l'économie de la zone, l'étaient encore fin 2012.

Tableau 8.

Procédures de déficit excessif en cours au sein de la zone euro mi-2013

	Date du rapport de la Commission européenne	Date de la décision du Conseil européen relative à l'existence d'un déficit excessif	Date prévue de correction du déficit excessif	Recommandation de la Commission européenne du 29 mai 2013
Autriche	Octobre 2009	Décembre 2009	2013	-
Belgique	Octobre 2009	Décembre 2009	2012	2013
Chypre	Mai 2010	Juillet 2010	2012	Report à 2016.
Espagne	Février 2009	Avril 2009	2014	Report à 2015.
France	Février 2009	Avril 2009	2013	Report à 2015.
Grèce	Février 2009	Avril 2009	2014	-
Irlande	Février 2009	Avril 2009	2015	-
Italie	Octobre 2009	Décembre 2009	2012	Fin de la procédure en cours.
Malte	Mai 2009	Juillet 2009	2011	Ouverture d'une procédure de déficit excessif.
Pays-Bas	Octobre 2009	Décembre 2009	2013	Report à 2014.
Portugal	Octobre 2009	Décembre 2009	2014	Report à 2015.
Slovaquie	Octobre 2009	Décembre 2009	2013	Report à 2017.
Slovénie	Octobre 2009	Décembre 2009	2013	Report à 2015.

Sources : autorités européennes.

65. « Un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée » (article 3).

66. Voir, pour la France, la loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Plusieurs initiatives ont visé à trouver un équilibre entre la responsabilisation-sanction (lutte contre l'aléa moral) et la solidarité des membres de la zone.

Pour sauver celle-ci, le principe de non-solidarité entre pays membres a partiellement volé en éclat devant l'impérieuse nécessité d'assister certains États incapables de se refinancer suivant des modalités classiques et ainsi d'éviter une contagion générale de la crise à partir du cas grec. Il en ressort un mécanisme européen de stabilité (MES) associant l'assistance financière aux États qui le demandent à des conditions de redressement budgétaire de ceux-ci. Les fonds du MES ne sont toutefois pas dimensionnés pour pallier les difficultés d'États de taille très importante.

Parallèlement, le pacte budgétaire européen a repris et durci la philosophie du PSC, tout en intégrant pour la première fois la notion de déficit structurel et en prévoyant des mécanismes de surveillance multilatéraux dont il est espéré qu'ils soient plus effectifs que ce qui était prévu par le traité de Maastricht ou le PSC.

Politique budgétaire initiale de baisses d'impôts (2007-2008)

Dans ce cadre économique et européen heurté, la politique budgétaire menée par Nicolas Sarkozy et François Fillon, son Premier ministre, a subi plusieurs réorientations pour tenir compte à la fois de cet environnement très chahuté, mais également de choix politiques successifs.

Le quinquennat commence avec le « paquet fiscal » de la loi TEPA d'août 2007⁶⁷, constitué d'un ensemble de baisses d'impôts représentant une dizaine de milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB. Le paquet fiscal écarte la France de la lente trajectoire de redressement budgétaire 2003-2006 en contribuant à la dégradation du solde public, qui replonge en 2007 à - 2,7 %. Les montants les plus importants du paquet TEPA concernent les exonérations de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires, incarnation budgétaire du slogan de campagne « Travailler plus pour gagner plus »⁶⁸, ainsi qu'un crédit d'impôts sur les emprunts immobiliers ; les critiques les plus fortes et les plus durables sur

67. Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

68. L'adjonction des heures supplémentaires fait passer le total des exonérations générales de cotisations sociales à près de 25 milliards d'euros et 2,5 % du PIB, ceci par sédimentation de quatre politiques successives : ristournes sur les bas salaires (gouvernements Balladur et Juppé), accompagnement de la mise en place des 35 heures (gouvernement Jospin), convergence des SMIC (gouvernement Raffarin) et heures supplémentaires (gouvernement Fillon).

le plan politique concerneront le « bouclier fiscal »⁶⁹ et les baisses d'impôts sur les droits de successions et donations. Le « paquet TEPA » est parfois qualifié de « sarkonomics »⁷⁰ du fait de ses similarités avec les politiques budgétaires des Présidents américains républicains Ronald Reagan et George W. Bush, qui ont assumé des déficits budgétaires massifs et durables liés à d'importantes baisses d'impôts.

L'essentiel du « paquet TEPA » sera détricoté au cours de la législature, à l'exception des dégrèvements sur les heures supplémentaires, mais l'option des baisses d'impôts constituera un marqueur politique majeur du début du quinquennat, marqueur encore renforcé par d'autres décisions (baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, réforme de la taxe professionnelle) représentant au total 0,9 % de PIB.

Réformes de moyen terme

En matière de réformes de moyen terme, le gouvernement entreprend deux réformes des régimes de retraite en 2007⁷¹ et 2010 (passage de l'âge légal de la retraite à 62 ans) visant à stabiliser les équilibres financiers des régimes. En outre, il met en place, dès 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et le principe du « un sur deux » (non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, générant environ 30 000 départs nets par an) qui permettront certes une décade des dépenses de fonctionnement et de personnels des administrations d'État, mais limitée par une augmentation corrélative du niveau des rémunérations. Les autres initiatives significatives en matière d'économie budgétaire sont notamment l'application d'une convergence tarifaire entre hôpital et clinique et la création prévue à compter de 2014 du conseiller territorial visant à simplifier les structures territoriales locales⁷².

Comme au cours du quinquennat précédent, cette décade des dépenses de fonctionnement de l'État sera plus que compensée par la hausse des dépenses de même nature dans les autres administrations publiques, en particulier les collectivités locales.

69. La loi TEPA limite à 50 % de ses revenus les impôts directs payés par un contribuable (impôts sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, taxes foncières, taxe d'habitation, CSG, CRDS). Un dispositif plus limité à 60 % avait été mis en place par le gouvernement Villepin en 2006. Le « bouclier fiscal » sera abrogé par le gouvernement Fillon avec la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

70. En référence aux « *Reaganomics* » du Président Reagan (1981-1989).

71. La réforme inclut notamment le relèvement de la durée d'assurance des salariés des régimes spéciaux de 37,5 à 40 ans.

72. La création du conseiller territorial est l'une des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Accompagnement de la crise financière en 2009 et 2010

L'environnement budgétaire change radicalement à partir de fin 2008, avec une succession de chocs qui plongent le monde, et en particulier la zone OCDE, dans sa plus grave crise économique et financière depuis 1945 (voir les développements ci-dessus). La France entre dans cette crise avec des déficits budgétaires déjà importants (celui de 2007, à 2,7 %, est supérieur de 2 points à celui de la zone euro, qui est de - 0,7 %) et va donc connaître, comme on l'a vu en 2009 et en 2010, des déficits supérieurs à 7 % historiquement inédits en temps de paix.

La situation budgétaire structurelle de la France ne permet d'ailleurs qu'un accompagnement budgétaire relativement limité de la récession, avec un plan de relance 2009 dont l'incidence sur le solde APU a été valorisé par la Cour des comptes à 27 milliards d'euros et à 1,4 % du PIB au titre des années 2009 et 2010⁷³, soit beaucoup moins que la plupart des autres économies de la zone euro. Ce plan est complété par le « programme d'investissements d'avenir » (PIA) mis en œuvre en 2010 pour un montant de 35 milliards d'euros, soit 1,8 % de PIB, affecté au déficit budgétaire 2010.

Politique de redressement des comptes de 2011 et perte du triple A

Mais la pression de la crise de la zone euro et l'anticipation d'un durcissement de la position des agences de notation sur la dette française à l'été 2011 contraignent le gouvernement Fillon à réduire fortement et rapidement le déficit budgétaire. Comme c'est fréquent en France pour des actions de court terme sur le déficit, le plan va passer par l'augmentation des prélèvements obligatoires. Les hausses d'impôts décidées représentent 1,5 % du PIB pour les budgets 2011 et 2012.

Cet ultime changement d'orientation budgétaire n'empêche pas l'agence Standard & Poor's de dégrader le 13 janvier 2012 de AAA à AA + la note de la France comme de huit autres pays de la zone euro. Seuls l'Allemagne, la Finlande, le Luxembourg et les Pays-Bas restent notés AAA par S & P dans la zone euro.

73. Cour des comptes, « La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française. Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale (art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) », juillet 2010, p. 76.

Début du quinquennat de François Hollande

Environnement macro-économique et résultats budgétaires

On ne peut que commenter ici les orientations de la première année du quinquennat, dans un environnement de croissance nulle et de forte hausse du chômage (qui dépasse le taux symbolique des 10 % au quatrième trimestre 2012 et approche les 3 millions de demandeurs d'emplois⁷⁴).

Concernant les finances publiques, l'agence Moody's dégrade à son tour la France le 19 novembre 2012 (passage de AAA à AA1 avec perspective négative) et Fitch fait de même le 12 juillet 2013 (passage de AAA à AA+ avec perspective stable). En exactement dix-huit mois, la France a perdu son triple A chez les trois grandes agences de notation.

L'objectif budgétaire fixé pour 2012 (déficit de 4,5 %) n'est finalement pas tenu, avec un solde final 2012 de - 4,8 %, selon les résultats rendus publics le 29 mars 2013.

Environnement monétaire et européen

La campagne présidentielle n'interrompt pas l'accélération de l'histoire liée à la crise de l'euro, la tourmente se portant désormais sur l'Espagne. Celle-ci a demandé et obtenu, le 9 juin 2012, de l'Union européenne une assistance spécifique pour recapitaliser son secteur bancaire, ce qui aboutit à un programme d'aide pouvant aller jusqu'à 100 milliards d'euros (soit 10 % du PIB espagnol). Fin juillet, le conseil Ecofin soutient en outre la recommandation adoptée par la Commission européenne visant à accorder à ce pays une année supplémentaire (2014) pour sortir de la procédure de déficit excessif.

L'année est également marquée par l'annonce en juillet 2012 par Mario Draghi, nouveau président de la BCE, qu'il est prêt à « tout faire pour préserver l'euro ». La BCE accepte en particulier d'acheter de manière illimitée la dette publique d'un pays membre à sa demande, mais sous condition d'un accord avec le MES. Cette initiative constitue une nouvelle exception à la clause d'absence de solidarité (« *no bail out* ») incluse dans le traité de Maastricht.

La nouvelle majorité législative ratifie enfin, le 22 octobre 2012, le traité budgétaire européen applicable à compter du 1^{er} janvier 2013.

74. Le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi en catégorie A (n'ayant pas du tout travaillé durant le mois de référence) s'établissait, fin mars 2013, à 3 224 600, ce qui constitue un nouveau record depuis les 3,195 millions de chômeurs de janvier 1997.

Par ailleurs, la zone euro connaît, au cours du mois de mars 2013, un nouveau soubresaut avec la crise chypriote. Celle-ci est au moins autant bancaire qu'une crise de finances publiques, et se conclut, le 25 mars, par un apport de 10 milliards d'euros de la zone euro (ce qui représente 56 % du PIB chypriote), mais au prix d'une profonde restructuration du secteur bancaire de l'île, fortement mis à contribution.

Séquence initiale de politique économique et budgétaire

Le changement d'exécutif ne modifie pas le discours de redressement des comptes tenu par l'équipe précédente, la novation se concentrant sur les modalités du redressement qui ont fait partie du débat des élections présidentielles (augmentation des recettes contre baisse des dépenses). En matière d'orientation à court terme, on observe une certaine continuité entre la politique du gouvernement Fillon fin 2011 et celle du gouvernement Ayrault en 2012 : le redressement des comptes à court terme passe par l'augmentation importante des prélèvements obligatoires, dont il est prévu qu'ils s'élèvent, dans le projet de budget 2013, de 43,9 % en 2011 à 46,3 % en 2013 (+ 2,4 % de PIB), soit un montant total de 90 milliards d'euros, incluant 72 milliards de nouveaux prélèvements institués sur les années 2011 à 2013⁷⁵. Concernant l'action sur les dépenses, l'opposition politique met en avant le caractère restreint des efforts en la matière ainsi que la remise en cause des initiatives – limitées – du quinquennat précédent.

Le mois de mars 2013 voit le recalage à la baisse d'un certain nombre d'hypothèses budgétaires. Outre le résultat de gestion 2012 (4,8 % contre une prévision de 4,5 %), l'exécutif annonce, mi-mars, que l'objectif 2013 de 3 % ne peut être atteint et que la nouvelle cible est de 3,7 %, cet objectif de 3 % étant désormais prévu pour 2014 dans le cadre d'un discours budgétaire affichant désormais comme priorité la maîtrise des dépenses. Le 3 mai 2013, la Commission européenne a pour sa part revu à la baisse les prévisions de croissance que la France venait de lui adresser (- 0,1 % en 2013 et + 1,1 % en 2014 contre respectivement + 0,1 % et + 1,2 %) et, à cette occasion, le commissaire européen pour les affaires économiques et monétaires, Olli Rehn, tout en affirmant que les prévisions françaises étaient trop optimistes, a ajouté : « Eu égard à la situation économique, il peut être raisonnable d'étendre la date limite [pour revenir à un déficit de 3 %] de deux ans et de corriger les déficits excessifs en France au plus tard d'ici 2015. »

75. Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, annexé au projet de loi de finances 2013.

Stabilités du feuillet budgétaire

Mutation de la « contrainte extérieure »

La « contrainte extérieure », expression utilisée notamment à l'époque des dilemmes économiques et budgétaires auxquels François Mitterrand se trouvait confronté en 1982-1983, peut être définie comme les limites interdisant à la France de définir souverainement ses choix de politique économique et sociale, en particulier du fait des interactions avec les autres économies en environnement ouvert.

Face à cette contrainte et pendant longtemps, l'instrument de la dévaluation – en termes pratiques, la dépréciation du franc par rapport au mark – a joué un rôle de régulateur économique et politique. La contrainte extérieure semble ensuite s'évanouir pendant une décennie après la mise en place de l'euro, avant de se réveiller brutalement en 2009 par un nouveau vecteur : le taux d'intérêt payé sur la dette souveraine, et plus précisément son écart (« *spread* ») par rapport au taux allemand. On vit depuis cette date ce que Jean Pisani-Ferry appelle le « réveil des démons »⁷⁶.

Le rôle stabilisateur et structurel de la dévaluation avant l'euro

Immédiatement après la création du mark en juin 1948 et jusqu'à la fin des années 1980, le franc fait l'objet de dépréciations régulières par rapport à celui-ci, de l'ordre de 30 % par décennie pour toute la période 1949-1999.⁷⁷

Les divergences économiques entre les deux pays – principalement comptes extérieurs et inflation – aboutissent à la dépréciation du franc et sa dévaluation dans les systèmes de changes fixes ajustables qu'a connus la France (référence or et dollar avant 1971, serpent monétaire et SME ensuite). Cette dépréciation par saccades du franc fait alors partie du paysage économique français et européen.

Comme l'explique Jean Peyrelevade : « Dévaluer la monnaie nationale avait une double vertu. Dans l'ordre symbolique, l'acte signifiait clairement au pays qu'il ne pouvait continuer à vivre au-dessus de ses moyens et qu'il devait pendant quelque temps, tel un ménage essayant de rétablir ses finances après avoir dépensé plus qu'il ne gagnait, faire régime. Le gouvernement qui y procédait essayait de solder en une fois les erreurs de gestion soit de ses prédécesseurs (auquel cas la présentation politique de l'opération était relativement aisée), soit les siennes propres, ce qui l'obli-

76. Jean Pisani-Ferry, *Le réveil des démons : la crise de l'euro et comment nous en sortir*, op. cit.

77. Dépréciations de 28 % entre 1949 et 1959, de 25,7 % entre 1959 et 1969, de 33,5 % entre 1969 et 1979 et de 30 % entre 1979 et 1989. Stabilité absolue depuis.

geait alors à reconnaître comme mauvaise la politique qu'il avait menée et qu'il fallait décidément changer. »⁷⁸

Le garde-fou structurel est alors le niveau des réserves de change dont l'épuisement incarne une sorte de faillite vis-à-vis du reste du monde, ce qui interdit alors le paiement des importations les plus indispensables : il n'y a alors « nulle échappatoire pour sortir de cet embarras : la rigueur était imposée par la contrainte. Ainsi la dévaluation était-elle l'arme par excellence qui mettait fin à la démagogie »⁷⁹. La dévaluation est donc l'instrument technique pour traiter d'un coup l'ensemble des déséquilibres affectant l'économie nationale, en particulier le double déficit des finances publiques et des comptes extérieurs, qui doivent être corrigés même en cas d'écarts relativement faibles : par une unique décision centrale, il est ainsi possible de traiter tous les déséquilibres liés à la surévaluation de la monnaie.

La France alterne donc, jusque dans les années 1980, périodes de déséquilibre de certains grands indicateurs macro-économiques (budget, inflation, comptes extérieurs, coûts salariaux) et périodes de rééquilibrage souvent incarnées par les responsables politiques mettant en œuvre ces politiques : Raymond Poincaré (1928) et Antoine Pinay (1952 et 1958) avant 1974, Raymond Barre (1976) ou Jacques Delors (1983), en lointaine résonance avec les propos de leur illustre prédécesseur Dominique Ramel au moment de la banqueroute des deux tiers en 1797 : « J'efface les conséquences des erreurs du passé pour donner à l'État les moyens de son avenir. »

En matière de pédagogie de l'opinion, la dévaluation – fondamentalement impopulaire car elle signifie un appauvrissement vis-à-vis du monde extérieur – représente donc un signal pour bloquer la mise en œuvre de promesses électorales ou la satisfaction de certaines clientèles politiques ; elle constitue donc un garde-fou structurel. Après avoir constaté le caractère politiquement catastrophique de la seconde dévaluation de juin 1982, François Mitterrand a ainsi dû coupler sa troisième dévaluation du franc en mars 1983 à un changement radical de sa politique économique.

Le fait que la dévaluation constitue une modalité de régulation du système économique ne l'exonère pas des puissants inconvénients qui sont devenus progressivement intolérables aux responsables de la politique économique française dans les années 1970 et 1980 : conséquences politiques négatives de la perte de pouvoir d'achat pour les consommateurs, maintien d'un risque de change ou bien nécessité de dures négociations avec les partenaires européens dans le cadre des réajustements de parité à l'époque du SME. D'où la volonté progressive de s'en débarrasser.

78. Jean Peyrelevade, *Sarkozy : l'erreur historique*, op. cit. p. 151.

79. *Ibid.*, p. 152.

Mise en place de l'euro : de la « décennie cigale » au « retour des démons »

La mise en place de l'euro, monnaie commune, et le transfert de la souveraineté monétaire à la BCE font disparaître à la fois la possibilité de l'ajustement monétaire et la gestion nationale des réserves de change, pouvant donner l'illusion de la disparition de la contrainte extérieure. Le thermomètre du taux de change franc-mark est cassé. Ce changement radical se produit alors que des déficits permanents alimentent une dette française qui n'est plus érodée par l'inflation et devient de ce fait de plus en plus lourde.

L'euro a remplacé ce mécanisme régulateur par différents dispositifs de supervision européens des politiques économiques et budgétaires nationales, dispositifs dont l'efficacité, la pertinence et les limites vont être testées progressivement. Les impératifs de la qualification à l'euro et donc du respect des critères de convergence budgétaires de Maastricht justifient en France comme partout en Europe des ajustements budgétaires rigoureux. Cette nécessité est clairement incarnée par la politique d'Alain Juppé au début du septennat de Jacques Chirac, politique résolument menée malgré son coût politique ou l'impact à court terme sur l'activité et l'emploi.

Mais, après la phase de qualification, l'effort se relâche en France et dans certains pays d'Europe : l'exemple majeur est l'alliance franco-allemande de 2003 à 2005 visant à faire échapper les deux principales économies de la zone euro aux sanctions de la procédure de déficit excessif, alors même que ces deux pays connaissent cette situation selon les termes du volet répressif du PSC. Comme on l'a déjà dit, il s'agit d'un simple accord de circonstance, compte tenu de la forte divergence des orientations de politique économique des deux pays : la France ne met absolument pas en œuvre le volet préventif du PSC et les situations budgétaires mais, surtout, les comptes extérieurs de la France et de l'Allemagne divergent profondément⁸⁰.

Dans un monde sans euro, il est très probable que les déséquilibres macro-économiques qu'a connus la France en 2001-2003 (dégradation rapide de la compétitivité et déficits publics importants) auraient généré des ajustements du franc et des changements subséquents de politique économique comme auparavant (1976 et 1983). Le cadre globalisant de l'euro semble avoir permis d'éluder cela au moins provisoirement.

80. On pourrait citer également, en matière de politique économique, l'option allemande de flexibilisation du marché du travail (lois Hartz de 2003-2005), qui a contribué à contenir le chômage – 5,5 % en 2012 contre 10,2 % pour la France – tout en accroissant la pauvreté laborieuse, ainsi que la modération salariale, à la base de la compétitivité des produits *made* outre-Rhin.

Cette « décennie cigale » (on rappellera que Jean Pisani-Ferry parle de « décennie dorée »⁸¹), marquée par une convergence à la baisse des taux d'intérêt payés pour toutes les dettes et donc les dettes souveraines, baisse indifférenciée indépendante de la situation macro-économique et budgétaire individuelle des États de la zone, s'interrompt brutalement fin 2009 avec le début, en Grèce, de la crise de la zone euro.

Cette crise met brutalement au grand jour les faiblesses structurelles de la conception de la zone euro et les ambiguïtés qui ont accompagné sa conception : absence de mécanisme d'assistance, lacune du contrôle des données transmises par les États à la Commission européenne à l'origine de fraudes, pas de prise en compte des déséquilibres du secteur privé, du secteur bancaire ou des soldes extérieurs qui se transforment brutalement en crises de dette souveraine en Irlande et en Espagne, États pourtant vertueux sur le plan budgétaire⁸². Il n'est donc pas sûr que le caractère fondamental des changements induits par l'euro ait été apprécié à sa juste proportion, avec par exemple l'impasse concernant la formation des prix et des salaires dans des pays aux structures et aux politiques économiques différentes.

La contrainte extérieure revient de façon brutale à partir de 2009 et provoque une succession de sommets réunissant les dirigeants européens, dont les conceptions ou les contraintes de politique intérieure demandent un important temps de coordination : la France est désormais enserrée dans un système de décision européen où elle doit trouver, notamment dans le domaine de la politique économique et budgétaire, des compromis avec ses autres partenaires, notamment l'Allemagne.

Le principal instrument de mesure de la contrainte extérieure renouvelée est désormais l'appréciation externe portée sur la dette souveraine nationale, incarnée par les notes des agences de notation et l'écart entre le taux français et le taux considéré comme totalement sans risque par les marchés, à savoir celui de la dette souveraine allemande, le *Bund*⁸³.

Réformes et évolutions de moyen terme des finances publiques

Modalités d'organisation de la réforme

Les modalités de conduite de la politique économique française, marquée par la convergence monétaire européenne et menée avec une remarquable

81. Jean Pisani-Ferry, *Le réveil des démons : la crise de l'euro et comment nous en sortir*, op. cit., chapitre 6.

82. Durant les années 2000 et jusqu'en 2007 inclus, ces deux pays présentaient en effet, selon les années, des soldes budgétaires peu dégradés voire positifs.

83. Diminutif de *Bundesanleihe*. Emprunt d'État équivalent de l'OAT (obligation assimilable du Trésor) en France.

constance par tous les exécutifs en dépit de multiples alternances politiques, ont donc ainsi changé radicalement les conditions d'exercice de la politique budgétaire. Et, au cœur de cette politique, la décision de lutter contre l'inflation en arrimant le franc au mark, puis d'entrer dans la zone euro a les conséquences de très loin les plus structurantes : l'État accepte d'abandonner son contrôle séculaire sur la monnaie.

Il faut toutefois également tenir compte d'autres réformes publiques qui ont renforcé, limité ou au moins accompagné l'entrée de la France dans le régime de déficits permanents qui prévaut depuis 1974. Les plus importantes de ces réformes conjuguent souvent un travail de sensibilisation de l'opinion (tableau 9) et une phase de mise en œuvre opérationnelle ultérieure, souvent par une majorité politique et un exécutif différents.

Tableau 9.
Liste de quelques rapports importants ayant préparé ou anticipé des réformes (1974-2012)

Année de remise	Président de la République	Premier ministre	Auteur	Titre du rapport	Thème
1976	Valéry Giscard d'Estaing	Jacques Chirac	Olivier Guichard	<i>Vivre ensemble</i>	Organisation des collectivités publiques
1991	François Mitterrand	Michel Rocard	Michel Rocard (préface)	<i>Livre blanc sur les retraites</i>	Retraites
1999	Jacques Chirac	Lionel Jospin	Jean-Michel Charpin	<i>L'avenir de nos retraites</i>	Retraites
2005	Jacques Chirac	Dominique de Villepin	Michel Pébereau	<i>Rompre avec la facilité de la dette publique</i>	Dette publique
2012	François Hollande	Jean-Marc Ayrault	Louis Gallois	<i>Pacte pour la compétitivité de l'industrie française</i>	Compétitivité

Source : Pierre-François Gouiffès, d'après divers documents.

Les réformes sont regardées ici sous un triple angle : gouvernance des administrations publiques, impact sur les recettes publiques, impact sur les dépenses.

Réformes relatives à l'organisation des administrations publiques

Comme cela été vu dans le chapitre 2, l'évolution fondamentale des budgets depuis 1974 conjugue une concentration extrêmement forte des déficits sur l'État, qui cumulait ainsi 80 % du stock de dette publique fin 2012, et le très grand dynamisme (tant en matière de recettes que de dépenses) des budgets des administrations locales et des administrations de Sécurité sociale au sens large (cf. tableau 3 p. 41).

Le processus de **décentralisation** enclenché en 1982-1983, avec à ce jour les deux actes principaux de 1982 et de 2003⁸⁴, s'est accompagné d'une évolution extrêmement dynamique des recettes et des dépenses des collectivités locales, dans le cadre du principe de libre administration territoriale auquel on a donné une valeur constitutionnelle en 2003, mais aussi de l'existence d'une compétence générale des collectivités locales à côté des compétences dédiées de chaque niveau territorial.

Les relations financières entre l'État et les collectivités locales sont fort complexes et font l'objet de polémiques politiques récurrentes, les collectivités locales faisant classiquement reproche à l'État de leur avoir transféré ou dévolu des responsabilités nouvelles sans leur octroyer en proportion les ressources financières adéquates. Il n'en demeure pas moins que les dépenses des administrations publiques locales sont celles qui ont le plus progressé sur la période 1978-2011, et que cette dynamique n'est absolument pas compensée par une diminution à due proportion des budgets des administrations centrales.

Les dépenses les plus dynamiques après celles des collectivités locales sont celles des **administrations sociales**; la France est désormais le pays de la zone euro, de l'UE et de l'OCDE qui consacre la part la plus importante de son PIB aux prestations et transferts sociaux (devant des pays comme le Danemark), alors que l'« État social français » était loin d'être le plus consommateur de ressources publiques en la matière en 1974, même s'il était déjà très développé.

Plusieurs réformes de structure et des financement ont accompagné cette évolution dynamique des dépenses sociales : l'instauration de deux nouveaux prélèvements majeurs au service de la protection sociale – la CSG, créée par le gouvernement Rocard⁸⁵; la CRDS, créée sur le même modèle par le gouvernement Juppé⁸⁶ –; la mise en place des lois de financement de

84. La loi du 2 mars 1982 remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle *a posteriori* confié au juge administratif, transfère la fonction exécutive départementale et régionale au profit des présidents de conseil général et régional et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice. Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 décident le transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales dans de nombreux domaines (urbanisme, action sociale, formation professionnelle, gestion des collèges et lycées).

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre le principe selon lequel l'organisation de la République française « est décentralisée » (article premier de la Constitution).

On peut y ajouter la loi du 16 décembre 2010, qui modifie les rapports entre les communes et les intercommunalités, prévoit qu'en 2014, les délégués des communes au sein des conseils des différentes communautés (de communes, d'agglomération ou urbaines) seront élus au suffrage universel et vise également à rationaliser les rapports entre les départements et les régions en créant un élu commun, le conseiller territorial, qui sera élu dans des cantons redessinés.

85. Loi de finances pour 1991 du 29 décembre 1990.

86. Ordonnance du 24 janvier 1996.

la Sécurité sociale (LFSS)⁸⁷ et de l'ONDAM⁸⁸; la mise en œuvre progressive d'une règle de compensation financière de l'État à la Sécurité sociale des conséquences de ses décisions sur les comptes sociaux.

Une autre réforme importante a été la création de la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale), également par le gouvernement Juppé⁸⁹. Elle est le réceptacle de la dette générée par les déficits accumulés des régimes de Sécurité sociale, dette dont le remboursement est assuré par les recettes de la CRDS. Depuis sa création, elle a été abondée par toutes les législatures ultérieures : multiplication par cinq du stock initial de dette⁹⁰, horizon d'extinction passant par étape de 2009 à 2025 (tableau 10).

Tableau 10.
Évolution des montants transférés à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et de la date prévue d'extinction de celle-ci (1996-2011)

	Président de la République	Premier ministre	Montants transférés (en milliards d'euros)	Date d'extinction	Remarque
1996	Jacques Chirac	Alain Juppé	44,7	2009	-
1998	Jacques Chirac	Lionel Jospin	13,3	2014	-
2004	Jacques Chirac	Jean-Pierre Raffarin	50,0	2021	-
2009	Nicolas Sarkozy	François Fillon	27,0	2021	-
2011	Nicolas Sarkozy	François Fillon	130,0	2025	Transfert entre 2011 et 2018
Total	-	-	265,0	-	-

Source : CADES.

87. Loi constitutionnelle du 22 février 1996.
88. Loi organique du 22 juillet 1996.
89. Ordonnance du 24 janvier 1996.
90. Les déficits sociaux pris en charge par la CADES se sont élevés à 34,2 milliards d'euros pour les années 1994 à 1998, à 47,25 milliards pour les années 2002 à 2006, à 27 milliards pour les années 2005 à 2008 et à 132,5 milliards pour les années de 2009 à 2018, soit un total de 241 milliards d'euros (source : CADES).

Réformes concernant les recettes

Outre la création de nouveaux prélèvements (CSG, CRDS, IGF-ISF⁹¹), la période 1974-2012 a vu se succéder des phases de hausses et de baisses d'impôts, notamment en ce qui concerne les recettes de l'État.

Les hausses d'impôts accompagnent de façon systématique les politiques de rétablissement des comptes publics ou des déficits extérieurs. C'est le cas notamment avec le « tournant de la rigueur » de 1982-1983, la période de qualification pour l'euro de 1995-1997 et enfin la politique d'ajustement rapide du déficit par la hausse des prélèvements de 2011-2013. Ces périodes utilisent souvent comme première solution la hausse de la TVA⁹².

Il y a eu symétriquement des phases de baisse des impôts ou au moins de stabilisation de leur hausse, avec cinq périodes bien identifiées : principe de la stabilisation des prélèvements obligatoires posé par François Mitterrand en 1984, baisses d'impôts du gouvernement Chirac au cours de la première cohabitation 1986-1988 (dont la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes), baisses d'impôts du gouvernement Jospin en 2000 (dont un point de TVA) suite à l'affaire de la « cagnotte », baisses d'impôt du début des quinquennats de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy.

La tendance fondamentale est toutefois la hausse substantielle des prélèvements obligatoires ; en effet, les baisses par intermittence des recettes de l'État permettent au mieux de compenser la hausse systématique des recettes des collectivités locales et des administrations de Sécurité sociale.

À côté de l'action directe sur les prélèvements, l'augmentation des recettes peut également être favorisée par les politiques de compétitivité ou visant à renforcer la croissance économique de moyen terme (hausse du niveau de croissance potentielle). La période est pourtant marquée par une baisse constante des taux de croissance et par la résurgence épisodique du thème de la compétitivité économique par les exécutifs politiques : désinflation

91. L'impôt sur les grandes fortunes (IGF), instauré au 1^{er} janvier 1982 par la loi de finances pour 1982, soumet les patrimoines supérieurs à 3 millions de francs à un prélèvement progressif (de 3 à 5 millions de francs : 0,5 % ; de 5 à 10 millions : 1 % ; au-dessus de 10 millions : 1,5 %). Il est supprimé par la loi du 11 juillet 1986 de finances rectificative.

La loi de finances pour 1989 instaure, à compter du 1^{er} janvier 1989, un impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Plafonné à 70 % des revenus, celui-ci comporte un barème de 4 tranches : 0,5 % entre 4 millions et 6,5 millions de francs ; 0,7 % entre 6,5 et 12,9 millions ; 0,9 % entre 12,9 et 20 millions ; 1,1 % au-delà de 20 millions.

Depuis lors, il a subi nombre de modifications, dont l'instauration du bouclier fiscal par la loi de finances pour 2006, qui plafonne les impôts directs (impôts sur le revenu, impôts locaux et ISF) à 60 % des revenus (niveau abaissé à 50 % à compter de 2008 par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat).

92. Les évolutions du taux normal depuis 1974 sont les suivantes : passage de 17,6 % à 18,6 % en 1982, passage de 18,6 % à 20,6 % en 1995, passage de 20,6 % à 19,6 % en 2000, passage de 19,6 % à 20 % planifiée au 1^{er} janvier 2014.

compétitive entre 1983 et 1993, pôles de compétitivité de 2004, suites du rapport Gallois⁹³ appelant à un « choc de compétitivité » en 2012⁹⁴.

Réformes concernant les dépenses

Comme on l'a souvent répété, la période est marquée par le caractère extrêmement dynamique des dépenses sociales et de celles des collectivités publiques, sachant que trois segments de dépenses par nature concentrent de fait les deux tiers des dépenses : les dépenses de personnel (13 % du PIB en 2011), les dépenses de retraite (également 13 %) et la part des dépenses de santé financée par les prélèvements obligatoires (10 %).

Les dépenses de personnel ont progressé de 2,5 points de PIB entre 1974 et 2012 ; elles ont été entretenues par les recrutements des collectivités publiques et certaines initiatives politiques, comme les créations de poste prévues dans le plan de relance de 1981 ou l'application des 35 heures au secteur public à la fin des années 1990.

S'agissant des dépenses de retraite, on peut distinguer deux époques distinctes. Les années 1970 et 1980 sont marquées par le renforcement des droits avec la politique sociale de Valéry Giscard d'Estaing et la retraite à 60 ans à compter du 1^{er} avril 1983⁹⁵. Un changement de cap s'opère à partir du début des années 1990 avec quatre réformes successives visant à maîtriser le dynamisme des dépenses vieillesse (1993, 2003, 2008, 2010 – dont le relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite à 62 ans au 1^{er} janvier 2017), mais également l'échec et le retrait de la réforme de 1995. L'ajustement des dépenses de retraites semble toutefois beaucoup plus difficile en France qu'en Europe quand on compare l'état actuel des différentes réglementations⁹⁶ ; cet ajustement devient de fait un sujet permanent de l'agenda politique, comme l'attestent les réformes envisagées de nouveau mi-2013 sur la base d'un nouveau rapport public⁹⁷, les précédentes – souvent construites sur la base d'hypothèses optimistes en matière de croissance et d'emploi – n'ayant qu'un effet temporaire sur l'équilibre financier des systèmes de retraite⁹⁸.

93. Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012, p. 22.

94. Avec le lancement du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, dont une des composantes-phares est le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), mis en place en 2013.

95. Ordonnance du 26 mars 1982.

96. Ainsi, dans la plupart des pays européens, l'âge légal de départ en retraite est fixé à 65 ans voire davantage (67 ans en Allemagne à partir de 2029).

97. Yannick Moreau, *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, rapport au Premier ministre, Commission pour l'avenir des retraites, La Documentation française, Paris, juin 2013.

98. Le rapport Charpin de 1999 prévoit ainsi une croissance en volume de 2,5 % dans les années 2000 et une croissance moyenne de 1,7 % entre 2000 et 2040. Les trois scénarios relatifs au chômage sont de 3 %, 6 % et 9 % de la population active.

En ce qui concerne la santé, outre certaines innovations génératrices de dépenses supplémentaires (comme la couverture maladie universelle-CMU mise en place à compter du 1^{er} janvier 2000), l'essentiel des efforts des gouvernants s'est concentré sur les tentatives de résorption d'un « trou de la Sécurité sociale » qui ne se comble jamais et va au contraire progressivement s'approfondir, notamment à partir du début des années 1990. Le processus de programmation des dépenses sociales et de santé est rationalisé en 1996 avec la mise en place des lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS), ce qui limite le nombre de plans portant habituellement le nom du ministre des Affaires sociales ou de la Santé qui en a l'initiative, liste dont le tableau 11 donne une vision quasiment exhaustive des différents titulaires de la fonction.

Tableau 11.

**Liste des plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale
(hors LFSS – lois de financement de la Sécurité sociale)**

Président de la République	Premier ministre	Nom du plan	Date de mise en œuvre
Valéry Giscard d'Estaing	Jacques Chirac	Plan Durafour	Décembre 1975
Valéry Giscard d'Estaing	Raymond Barre	Plan Barre	Septembre 1976
Valéry Giscard d'Estaing	Raymond Barre	Plan Veil	Avril 1977
Valéry Giscard d'Estaing	Raymond Barre	Plan Veil	Décembre 1978
Valéry Giscard d'Estaing	Raymond Barre	Plan Barrot	Juillet 1979
François Mitterrand	Pierre Mauroy	Plan Questiaux	Novembre 1981
François Mitterrand	Pierre Mauroy	Plan Bérégovoy	Juillet 1982
François Mitterrand	Pierre Mauroy	Plan Bérégovoy	Novembre 1982
François Mitterrand	Pierre Mauroy	Plan Bérégovoy et Delors	Septembre 1983
François Mitterrand	Laurent Fabius	Plan Dufoix	Mai 1985
François Mitterrand	Jacques Chirac	1 ^{er} Plan Séguin	Juillet 1986
François Mitterrand	Jacques Chirac	2 ^e Plan Séguin	Novembre 1986
François Mitterrand	Jacques Chirac	3 ^e Plan Séguin, dit plan de financement du déficit	Mai 1987
François Mitterrand	Michel Rocard	Plan Évin, ou annulation du plan Séguin	Juin 1988
François Mitterrand	Michel Rocard	Plan Évin d'économie ou plan Durieux	Décembre 1990
François Mitterrand	Édith Cresson	Plan Bianco	Juin 1991
François Mitterrand	Édith Cresson	Plan Durieux	Juillet 1991
François Mitterrand	Édouard Balladur	Plan Veil	Juin 1993
Jacques Chirac	Alain Juppé	Plan Juppé	Novembre 1995
Jacques Chirac	Alain Juppé	Mise à jour du plan Juppé	Janvier 1996
Jacques Chirac	Lionel Jospin	Plan Aubry-Johanet	Juillet 1998
Jacques Chirac	Jean-Pierre Raffarin	Plan Douste-Blazy	Août 2004
Jacques Chirac	Dominique de Villepin	Plan Bertrand de redressement	Septembre 2006
Nicolas Sarkozy	François Fillon	Mesures de redressement du gouvernement	Juillet 2008

Source : Pierre-François Guiffès, d'après divers documents.

D'autres politiques publiques ont des implications budgétaires très fortes, par exemple le financement du chômage de masse et des mesures de retrait d'activité dans les années 1970 (préretraites, RMI – revenu minimum d'insertion, instauré par la loi du 1^{er} décembre 1988 –, puis RSA – revenu de solidarité active, entré en vigueur le 1^{er} juin 2009...). Un autre exemple significatif est la mise en place du dispositif d'exonérations sociales pour les bas salaires, inexistant en 1992 et qui représentait, en 2010, 1,2 % du PIB, ceci au service d'une succession d'objectifs de politiques publiques différents : augmentation de l'employabilité des bas salaires pour les gouvernements Balladur et Juppé, accompagnement des 35 heures pour le gouvernement Jospin, accompagnement de la convergence des SMIC issue de la loi du 19 janvier 2000 sur les 35 heures⁹⁹ pour le gouvernement Raffarin, exonérations d'heures supplémentaires pour le gouvernement Fillon au service du slogan « Travailler plus pour gagner plus ».

En revanche, les politiques visant à optimiser le fonctionnement et la productivité des administrations (centres de responsabilités du gouvernement Rocard en 1988, multiples tentatives de réformes de l'État, RGPP¹⁰⁰ et politique du « un sur deux »¹⁰¹ sous Nicolas Sarkozy) ont connu plus de difficultés et ont parfois essuyé des échecs importants, à l'image de l'échec des tentatives de réforme de l'administration fiscale et du ministère de l'Éducation nationale sous le gouvernement Jospin.

99. « Dans le cadre de la réduction du temps de travail, la loi du 19 janvier 2000, dite loi “Aubry II”, avait mis en place un système de garanties mensuelles de rémunération (GMR) afin de garantir aux salariés rémunérés au SMIC le maintien de leur revenu mensuel. Le salaire horaire des salariés rémunérés au SMIC au moment du passage aux 35 heures devenait ainsi supérieur au SMIC horaire. Il existait ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2002, cinq GMR d'un montant différent selon la date de passage de l'entreprise aux 35 heures. Les GMR étaient revalorisées en même temps que le SMIC au 1^{er} juillet de chaque année, mais elles étaient indexées non pas sur la croissance du pouvoir d'achat du salaire horaire de base ouvrier mais sur celle du salaire mensuel de base ouvrier (SMBO). La loi du 17 janvier 2003, dite “Fillon”, a programmé la disparition progressive du système de garanties au 1^{er} juillet 2005. Le SMIC et les quatre premières garanties devaient converger vers le niveau de la cinquième et dernière garantie, la plus élevée, dont bénéficiaient les salariés des entreprises passées à 35 heures le 1^{er} juillet 2002 ou après. Cette convergence a été assurée par des hausses spécifiques à chaque minimum, permettant une convergence uniforme en trois ans. Le montant du SMIC et des GMR a également été revalorisé chaque année en fonction de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) » (Malik Koubi et Bertrand Lhommeau, « Les effets de diffusion de court terme des hausses du SMIC dans les grilles salariales des entreprises de dix salariés ou plus sur la période 2000-2005 », in Insee, *Les salaires en France. Édition 2007*, coll. « Insee références », 2007, p. 67-82 [p. 69]).

100. Pour un bilan de la RGPP, voir Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *Rapport. Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

101. Non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, dont on a déjà parlé. On notera que « les suppressions d'emplois réalisées dans les services de l'État sur 2009-2012 correspondent à 5,4 % des effectifs, dont 3 % rattachables aux mesures RGPP » (Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *Rapport. Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, op. cit., synthèse, p. 2).

Conduite de l'action budgétaire à court et moyen terme

L'activité budgétaire des gouvernements s'est donc déployée dans le cadre de la convergence monétaire européenne et de toute une série de réformes qui l'ont encadrée. Il s'agit ici d'évaluer le respect des engagements budgétaires et les orientations suivies année après année.

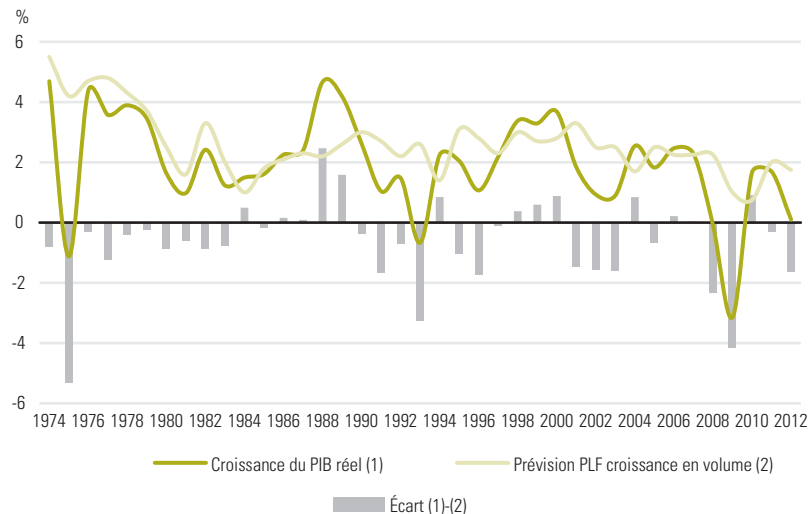
Respect des engagements budgétaires

Pour commencer l'analyse de l'action des différents exécutifs, une première approche consiste à regarder si les engagements budgétaires ont été tenus, plus précisément par le respect de la prévision initiale. Cet exercice peut être effectué sur une base annuelle et pluriannuelle avec les analyses particulières suivantes : la qualité de la prévision de croissance utilisée pour la construction budgétaire, le respect de la loi de finances initiale, celui de la fameuse norme des 3 % et celui de la prévision des dépenses de santé matérialisée par l'ONDAM.

Concernant la **prévision de croissance**, il faut rappeler qu'elle constitue la variable la plus importante du budget, car elle détermine de façon décisive le niveau des recettes et, par conséquent, le solde budgétaire. La figure 16 ci-après présente l'écart entre la prévision initiale et le taux de croissance effectif.

Figure 16.

Comparaison entre la croissance du PIB prévue par le projet de loi de finances (PLF) et réalisée (en %) (1974-2012)



Sources : Insee, comptes de la Nation, projets de loi de finances, calculs de Pierre-François Gouiffès.

Les écarts sont constants mais fréquemment marqués par un biais optimiste : pour deux exercices budgétaires sur trois, la prévision de croissance est supérieure à la croissance effective avec une surestimation moyenne de 0,6 point de PIB sur la période. Il semble donc exister une forte tentation de l'exécutif de passer d'une prévision de croissance « réaliste » à une prévision « volontariste », et cette prévision, qui demeure à la discrétion du gouvernement, est devenue un objet facile et récurrent de polémique politique en matière budgétaire. À ce titre, la création du Haut Conseil des finances publiques par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a notamment vocation à donner un avis indépendant et public sur la prévision de croissance.

Il faut noter qu'en particulier, les prévisions budgétaires n'anticipent pas les changements de cap conjoncturels, avec une erreur de prévision de croissance de plus de 2 points à cinq reprises depuis 1974 (en 1975, 1988, 1993, 2008 et 2009), mais avec toutefois quatre cas de surestimation sur cinq. Il ressort de cette situation une sous-estimation fréquente du solde budgétaire de la loi de finances¹⁰².

Il faut ensuite examiner le **respect de la norme de 3 %** de déficit, devenue un marqueur important dès la construction du budget 1983, puis son intégration dans le traité de Maastricht. Sur la période 1983-2012 (soit 30 exercices budgétaires), la norme n'a été pas respectée une fois sur deux (avec donc 15 exercices au-delà des 3 %) et ne l'est pas non plus en moyenne sur la séquence avec un déficit moyen à 3,6 % du PIB (figure 17). Si ce déficit moyen avait été tenu, le stock de dette serait donc 18 points de PIB plus bas¹⁰³.

La réalité implicite semble donc avoir été que la norme peut être dépassée en bas de cycle, mais également qu'il n'est pas réellement nécessaire de revenir à l'équilibre budgétaire durant les périodes de haute conjoncture : la norme de 3 % serait ainsi alors devenue davantage un plafond qu'un maximum à ne jamais dépasser.

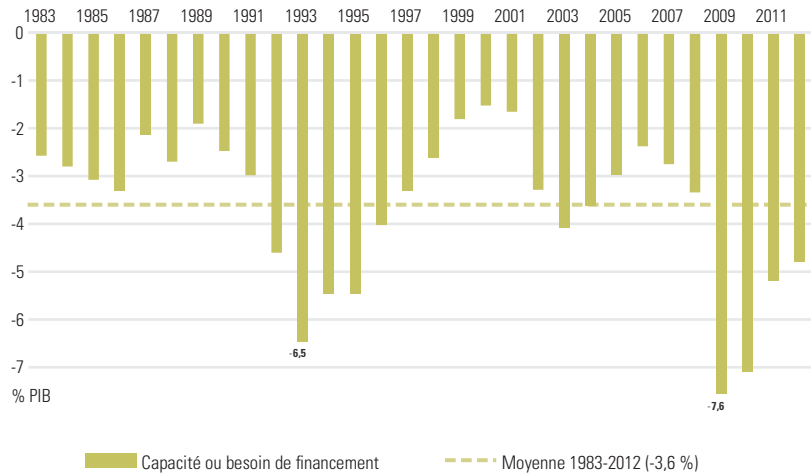
La **prévision de l'ONDAM** a pour sa part été dépassée quatre années sur cinq depuis son premier calcul en 1997. Il faut toutefois noter que deux des trois années où l'ONDAM a été respecté sont les exercices récents de 2010 et 2011 et que l'exercice 2012 est marqué par un freinage historique de la progression des dépenses de santé.

102. Le *thinktank* Ifrap a calculé que le déficit public a été minoré de 25 % entre la LFI (loi de finances initiale) et l'exécution réellement constatée sur les vingt exercices budgétaires de 1989 à 2008 (Julien Lamon et Samuel-Frédéric Servière, « Présentation du déficit public et réalisme budgétaire, les prévisions au doigt mouillé de Bercy », Ifrap, 1^{er} octobre 2008).

103. Les 18 % du PIB de dettes en moins ont été calculés par P.-F. Gouiffès avec l'hypothèse d'un coût de dette nul, sans capitalisation des intérêts.

Figure 17.

**Respect de la norme de 3 % en matière de solde des administrations publiques (APU)
(en % du PIB) (1983-2012)**



Source : Insee, comptes de la Nation.

Pacte de stabilité et de croissance

Depuis son entrée dans la zone euro, la France a été à deux reprises en **procédure de déficit excessif**, entre avril 2003 et janvier 2007 (procédure éteinte sans sanction) et depuis février 2009¹⁰⁴. Le pays a donc été 55 % du temps en déficit excessif depuis l'instauration de l'euro, début 1999.

Il est utile de compléter l'analyse par celle des **prévisions de moyen terme** des programmes de convergence prévues dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC)¹⁰⁵. Ces prévisions constituent en quelque sorte des plans d'affaire (« *business plans* ») des administrations publiques hexagonales. Trois données essentielles sont fournies à la Commission européenne : les prévisions de taux de croissance, celles de soldes budgétaires et de stock de dette APU.

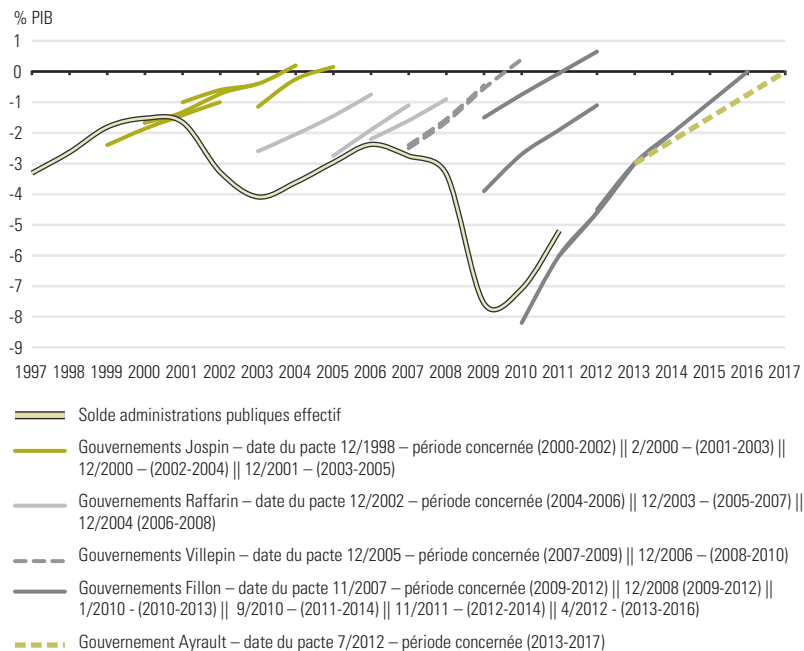
104. Qui n'a donné lieu pour lors (au début de juin 2013) à aucune sanction de la part des autorités de Bruxelles.

105. Selon les dispositions du traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, la France – comme tous les États membres de la zone euro – fournit chaque année aux institutions européennes des prévisions de moyen terme en matière de finances publiques, en général sur un horizon à quatre ans. La première prévision a été transmise à la Commission en décembre 1998 par le gouvernement de Lionel Jospin, et la dernière a accompagné la présentation du budget 2013 par le gouvernement Ayrault en septembre 2012. Au 1^{er} juin 2013, il y a donc eu seize jeux de prévision : quatre par le gouvernement Jospin, trois par le gouvernement Raffarin, deux par le gouvernement Villepin, six par le gouvernement Fillon et un par le gouvernement Ayrault.

Ces prévisions font apparaître tout d'abord une surestimation importante et systématique de la croissance de l'économie française, entre 2 et 3 %, contre un taux moyen constaté sur la période 2000-2012 de seulement 1,3 %. Il en résulte une surestimation systématique des recettes publiques et donc du solde budgétaire à dépenses publiques globalement stables. C'est bien ce qui ressort de la figure 18 : les prévisions indiquent de façon récurrente le retour à un solde nul ; ce qui n'a tout simplement jamais lieu : pour une année donnée, le déficit effectif est systématiquement beaucoup plus important que les prévisions faites quelques années avant au titre de cette année-là.

Figure 18.

Prévisions budgétaires à moyen terme et solde des administrations publiques (APU) prévu et réalisé (en % du PIB) (1998-2012)



Sources : Insee, comptes de la Nation et documents budgétaires.

Par voie de conséquence, la dette augmente en dépit de prévisions systématiquement inverses : la trajectoire « balistique » de baisse du stock de dette ne s'est jamais réalisée et, en tout cas, jamais dans les proportions prévues.

Cet écart systématique entre prévision et réalisation avait déjà été identifié dans le rapport Pébereau en 2005 : « Le problème, c'est que les objectifs des sept programmes [de stabilité] précédents n'ont jamais été respectés [...] Le système fonctionne en réalité en escalier : les objectifs sont recalés

au fur et à mesure que l'on s'aperçoit que les objectifs initiaux ne seront pas atteints. Ces programmes n'ont donc qu'un effet d'encadrement très limité : on adapte d'année en année les objectifs aux tendances, alors que c'est l'inverse qui devrait se produire. [...] La France n'a respecté aucun des programmes de remise en ordre de ses finances publiques sur lesquels elle s'était engagée devant les institutions européennes. »¹⁰⁶

Orientations à court terme de la politique budgétaire

En dépit d'une tendance structurelle de baisse de son taux de croissance, la France a alterné des phases de croissance soutenue (deuxième moitié des années 1970, fin des années 1980 et 1990) et des périodes de ralentissement économique parfois très marquées (récessions de 1975, 1993 et 2009, ralentissement de 2001-2002). Ce cycle économique génère des niveaux de dépenses et surtout de recettes fortement impactés par la conjoncture (rôle des stabilisateurs automatiques)¹⁰⁷ et a donc des conséquences fortes sur le **solde budgétaire**.

L'impact des récessions sur le solde public et le stock de dette est important. En revanche, de nombreux analystes considèrent que les périodes – rares – de haute conjoncture ne sont pas mises à profit pour revenir à l'équilibre. La dette publique continue à progresser en proportion du PIB à la fin des années 1980, en dépit d'une croissance supérieure à 4 %, et ne fait que se stabiliser légèrement à la baisse à la fin des années 1990. Selon le rapport Pébereau : « Lors des périodes d'amélioration de la situation économique, les suppléments de recettes inattendus sont rapidement considérés comme des “cagnottes”, qui n'ont pas vocation à diminuer le déficit et à rembourser la dette, mais à être rendues aux citoyens, soit sous la forme de dépenses supplémentaires, soit par des baisses d'impôts. »¹⁰⁸

Pour Bernard Schwengler, la particularité française ne réside ni dans le niveau de l'endettement public (pas fondamentalement différent de certains États), ni dans le rythme d'accroissement de la dette en période de récession, mais dans le fait que l'endettement ne diminue jamais, ce qui est nécessairement le cas en volume avec la séquence ininterrompue de déficits depuis 1974 : « En France, l'endettement public alterne entre périodes de forte augmentation (lors des récessions) et périodes de faible augmentation (en cas de croissance). Cela signifie qu'à la longue, la France

106. Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, op. cit., p. 12, 50 et 51.

107. Lors des phases de récession, l'évolution des impôts et des prestations sociales (les indemnités chômage, en particulier) joue un rôle d'amortisseur sur le revenu des ménages et dégrade le solde budgétaire.

108. Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, op. cit., p. 54.

est en train de devenir un pays à taux d'endettement public élevé, alors que, jusqu'au début des années 1990, la France se caractérisait justement par la faiblesse de ce taux. »¹⁰⁹

Le déficit semble donc davantage lié à des causes structurelles imputables à des orientations budgétaires, fiscales et financières fondamentales prises sur toute la période et jamais remises en cause depuis. Ces orientations correspondent à des mesures discrétionnaires, à savoir des décisions volontaristes prises par les gouvernements indépendamment de la situation économique.

Il en résulte un solde structurel, présenté dans le chapitre 5, qui correspond à la part du déficit budgétaire comptable hors impact de la situation conjoncturelle. Ce solde structurel, calculé par les économistes, trouve désormais une expression juridique dans le traité budgétaire européen de 2012.

Il en découle différentes **phases de la politique budgétaire**, en sus des phases d'accompagnement pro-cyclique des récessions, années de très forts déficits, notamment en 1993 et 2009.

Certains gouvernements ont opté pour des politiques volontaristes de relance dont les deux exemples les plus marquants sont le plan de relance Chirac en 1975 et le plan de relance de 1981, qui se sont tous deux davantage heurtés à la contrainte du solde extérieur et de la dépréciation du franc qu'au niveau – assumé – du déficit budgétaire. On peut ranger dans cette catégorie les mesures ciblées du gouvernement Jospin en 1997-2000 (emplois jeunes et 35 heures), ainsi que le plan de relance mis en œuvre pour faire face à la récession de 2009. On constate toutefois, sur moyenne période, une réduction constante des moyens budgétaires alloués à ces plans, réduction qui n'est que le reflet de l'apparition du déficit structurel. Le plan de relance français de 2009 est loin d'avoir été l'un des plus ambitieux¹¹⁰, très loin des plans d'Europe du Nord ou de pays, bénéficiant de situations structurelles beaucoup plus équilibrées, comme la Chine.

Les efforts de redressement des comptes viennent en contre-point des budgets pro-cycliques : gestion budgétaire de Raymond Barre, plan Delors de 1983, plan Juppé de 1995, budgets du gouvernement Villepin, plans de redressement des comptes des gouvernements Fillon et Ayrault en 2011-2012. Le programme Juppé peut être considéré comme relativement spectaculaire – redressement du déficit structurel de plus de deux points de PIB entre 1995 et 1997 –, mais au prix d'un mouvement social sévère et d'une défaite électorale du Premier ministre et de son parti politique (le RPR) assumant une politique d'austérité forte.

109. Bernard Schwengler, *Déficits publics, l'inertie française*, coll. « Finances publiques », L'Harmattan, Paris, 2012, p. 7.

110. Il représenterait 1,4 % du PIB sur les exercices 2009 et 2010, comme indiqué plus haut dans le chapitre.

Au final, la politique budgétaire française souffre probablement d'un enjeu de **crédibilité**, compte tenu de la difficulté des gouvernements à tenir leurs engagements, notamment de moyen terme. Elle semble en outre caractériser un pays qui tente de concilier « des dépenses de gauche et des impôts de droite »¹¹¹. Il est probable que cette configuration ne soit désormais plus durable.

111. Jacques Delpla, « Pour une règle budgétaire constitutionnelle en France » (interview sur le site internet de *La Revue parlementaire*).

» *Chapitre 4*

Les budgets, témoins de la transformation économique et sociale de la France

L'objet de ce chapitre est de confronter les données chronologiques ou historiques sur les finances publiques françaises issues des deux chapitres précédents avec différentes évolutions qu'ont connues l'économie et la société françaises pendant la même période. Le présent chapitre a vocation à répondre à l'ambition de cet ouvrage en matière d'économie politique au sens classique du terme, dont on rappelle qu'elle concerne l'étude des relations entre les évolutions économiques et la société dans lesquelles ces évolutions se font jour.

Les axes d'analyse seront les suivants :

- le lien entre les finances publiques et les évolutions économiques et financières (performance économique française, environnement financier) ;
- l'impact sur l'allocation de la richesse nationale, tant en matière de répartition des revenus que d'évolution des territoires ;
- les conséquences sur la structuration sociale : existence d'une solidarité ou d'une fracture générationnelle entre jeunes et seniors, impact de différentiations statutaires et hypothèse d'une structuration corporatiste de la société française ;
- l'existence d'un lien éventuel entre la situation et l'organisation des finances publiques, d'une part, et le niveau de moral et de bien-être de la société française, d'autre part.

Les analyses proposées constatent la concordance fréquente entre l'évolution des finances publiques hexagonales et certaines tendances économiques et sociales, sans qu'il soit toujours facile d'identifier le sens de la causalité entre les phénomènes identifiés, et donc de déterminer aisément où est la cause et où est l'effet.

Performance économique de la France

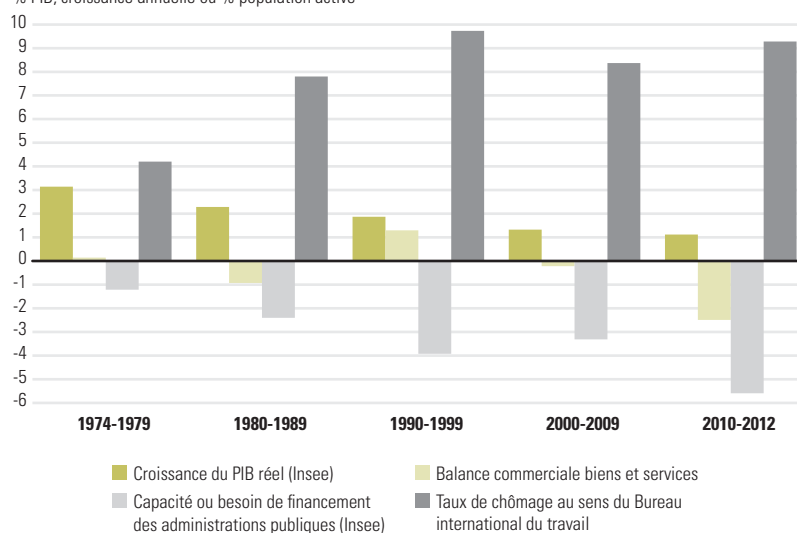
Mise en regard des déficits et de la performance macro-économique

La figure 19 suivante met en regard, sur la période de référence, l'évolution du solde public avec trois autres grandeurs macro-économiques : le taux de croissance du PIB en volume, le taux de chômage et le solde extérieur, en moyenne par décennie.

Figure 19.

Évolution du taux de croissance du PIB, du solde de la balance commerciale (biens et services), du taux de chômage et du solde des administrations publiques (APU) (en %) (moyennes par décennie, 1974-2012)

% PIB, croissance annuelle ou % population active



Source : Insee, comptes de la Nation.

Les phénomènes marquants sont les suivants :

- le taux de croissance¹ en volume baisse de façon constante, passant en moyenne de 3,1 % dans les années 1970 à 1,2 % dans les années 2000, sachant que le PIB en volume n'a pas retrouvé à ce jour (début juin 2013) son niveau de 2007 ;

1. L'analyse moyennée par décennie permet de réduire l'impact du cycle économique.

- la performance extérieure française s’est améliorée jusqu’au milieu des années 1990 mais se dégrade très fortement depuis cette période, avec une situation de « déficits jumeaux » (budgétaire et extérieur) permanente depuis 2005 ;
- le chômage double entre les années 1970 et les années 1980 et connaît des points à près de 10 % dans les années 1990 et 2010, avec apparemment une composante structurelle très forte puisqu’il ne descend quasiment jamais sous les 8 % ;
- comme nous l’avons vu dans le chapitre 2, le solde public se dégrade de façon à peu près constante : en moyenne décennale, les années 1990 marquent le passage à un déficit supérieur à 3 % du PIB et parfois beaucoup plus élevé (plus de 4 % entre 1992 et 1996 et depuis 2007).

Il ressort des différentes analyses constatées ci-après que la dégradation des finances publiques françaises s’est déroulé parallèlement à l’affaiblissement relatif de la position économique du pays. Le lien de causalité entre la tenue des budgets publics et ce déclin est complexe. En effet, il est possible que certaines décisions macro-budgétaires constituent une réponse ou une conséquence de la dégradation de la situation économique, mais que d’autres choix aient contribué à cette dégradation.

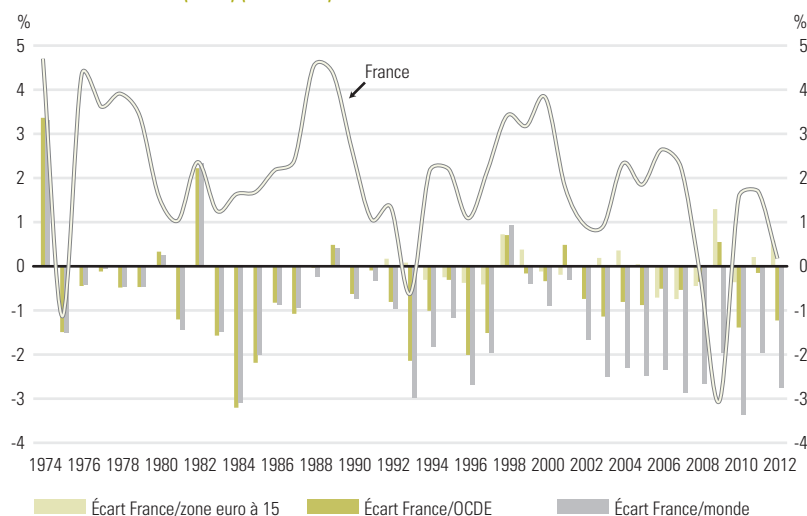
Croissance

La France connaît une baisse structurelle de son taux de croissance depuis les années 1970 : dans la décennie 1980, celui-ci s’établissait aux alentours de 2,3 % par an, est tombé à 1,9 % dans les années 1990, puis à 1,3 % dans les années 2000, sachant que l’année 2012 se conclut par une croissance nulle et que la France est entrée en récession en 2013. Comme l’indique la figure 20, cette évolution est globalement en ligne avec la croissance de la zone euro, mais est très défavorable par rapport à l’OCDE (en moyenne, un demi à un point de croissance en moins pour la France) et encore plus avec la croissance mondiale, qui oscille toujours entre 3 et 4 % par an, d’où un écart annuel en défaveur de la France compris entre 2 % et 3 % au moins depuis vingt ans. Christian Saint-Étienne évoque ainsi un « effondrement relatif de la croissance économique française depuis vingt ans »².

2. Christian Saint-Étienne, *La France est-elle en faillite ? Quinze propositions pour en sortir*, François Bourin éditeur, Paris, 2008, p. 18.

Figure 20.

Évolution du taux de croissance annuel en volume comparé entre la France, la zone euro, l'OCDE et le monde (en %) (1974-2012)



Source : OCDE.

Richesse nationale

De façon très logique, la baisse de la croissance entraîne un recul de la France en termes de richesse dans les différentes zones géographiques auxquelles elle se rattache : relative stabilité à ce jour du PIB de la France dans celui de la zone euro (baisse d'un point seulement), recul d'un cinquième de la part de la France dans la richesse produite par l'OCDE (passage de 6,6 % à 5,2 %), baisse encore plus forte de la part de la France dans la richesse mondiale (- 37 %, avec un passage de 4,4 % à 2,8 %) entre 1974 et 2011.

Ces évolutions critiques conduisent naturellement à une dégradation de la situation : ainsi, la France est passée d'un PIB par habitant représentant 110 % de la moyenne OCDE en 1974 à exactement la moyenne OCDE aujourd'hui ; le même constat peut être fait par rapport aux moyennes européennes.

La France décroche donc dans le classement du PIB par habitant quel que soit le périmètre analysé : Union européenne à 27 (passage de la 4^e place en 1980 à la 10^e en 2011), OCDE (passage de la 6^e à la 15^e place sur 34 au cours de la même période) ou à l'échelle mondiale (passage de la 11^e à la 19^e place sur les 188 pays membres du FMI).

Relations économiques avec le reste du monde

Part de marché mondiale de la France

Des données en la matière sont fournies par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)³, dont la base CHELEM compile des données depuis 1967.

Si la tendance globale est à une diminution significative des parts de marché françaises sur plusieurs décennies, le décrochage est particulièrement net depuis la fin des années 1990 et sur la quasi-totalité des marchés : entre 1998 et 2010, la part de marché française dans les exportations de l'Union européenne à 27 a baissé de 22,5 %, et de 21,6 % dans celle de l'OCDE. La part de marché française dans le monde recule de 37,4 % (perte de 2 points de part de marché avec un passage de 5,7 % à 3,6 %); l'Union européenne et l'OCDE voient également leur part dans les exportations mondiales diminuer, mais dans des proportions moindres (de l'ordre de 20 %, soit presque deux fois moins que la France). La tendance est donc très dégradée depuis quinze ans, Christian Saint-Étienne n'hésitant pas à comparer cette période à un « mai 1940 » industriel et commercial⁴.

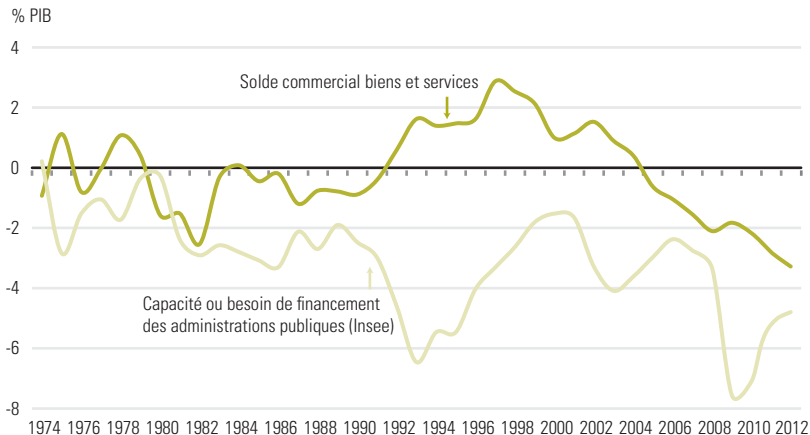
Solde extérieur

Cette perte de parts de marché à l'export contribue ainsi à une situation fréquente de déséquilibres extérieurs : sur la période 1974-2011, on enregistre ainsi 21 exercices de déficit commercial, dont 20 de déficits « jumeaux » budgétaire et extérieur, comme indiqué sur la figure 21. Le double déficit est devenu systématique depuis 2005 (huit exercices successifs, série en cours).

3. www.cepii.fr.

4. Christian Saint-Étienne, *France : état d'urgence. Une stratégie pour demain*, Odile Jacob, Paris, 2013, p. 126.

Figure 21.

Évolution du solde des administrations publiques (APU) et du solde commercial (biens et services) (en % du PIB) (1974-2011)

Sources : Insee, comptes de la Nation et <http://perspective.usherbrooke.ca>.

Évolution des flux financiers internes et externes

Il ressort des différents éléments décrits ci-dessus notamment l'existence, devenue systématique, de déficits jumeaux et la nécessité d'un apport croissant de ressources financières extérieures pour équilibrer les flux financiers de l'économie française⁵.

Il apparaît en particulier que l'épargne des ménages français demeure élevée (capacité de financement de 4 % du PIB français depuis le début des années 1990) et très supérieure à la moyenne européenne⁶, mais n'est pas d'un niveau permettant de combler à la fois les besoins de financement des entreprises (l'investissement) et les considérables besoins de financement des administrations publiques.

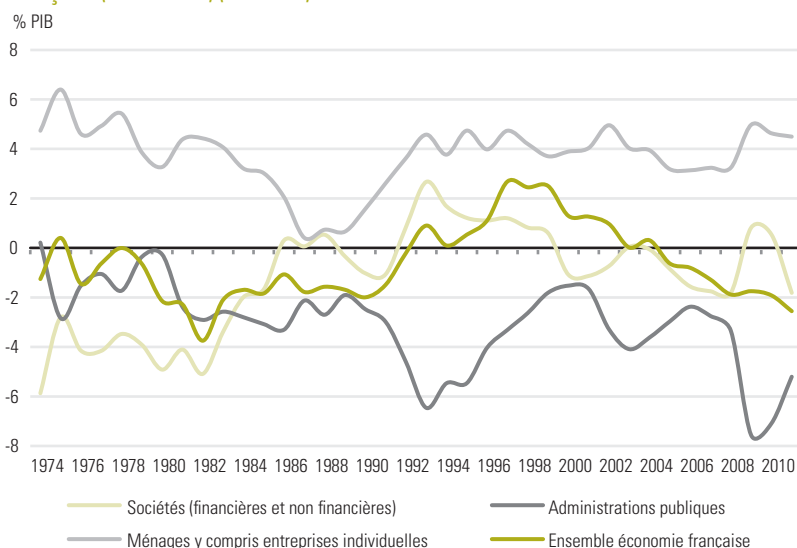
Il en découle un solde financier global de l'économie française souvent négatif et donc un besoin d'apport de financements du reste du monde. Ce besoin a crû massivement à partir de la fin des années 1990, puisqu'on est passé en quinze ans d'une capacité globale de financement de 2,5 % du PIB à un déficit de 2,5 % du PIB. À ce titre, Jean-Marc Daniel considère

5. Cet équilibre est formalisé en comptabilité nationale par l'équation suivante : $(S-I) + (T-G) = (X-M)$, où S désigne l'épargne, I l'investissement, T-G le déficit budgétaire (T désignant les taxes et G, les dépenses gouvernementales), X les exportations, et M les importations, X-M étant donc le solde extérieur.
6. Selon Eurostat, le taux d'épargne des ménages français (épargne brute rapportée au revenu disponible brut) s'établissait à 15,7 % contre 11,1 % au niveau de l'UE en 2011.

que le déficit extérieur français est beaucoup moins lié à une dégradation de la situation compétitive hexagonale qu'à l'importance de la consommation française, s'appuyant largement sur les déficits publics⁷. Une thèse alternative est que le maintien d'un taux d'épargne élevé (qui s'expliquerait en France à la fois par la tendance, chez les ménages, à une épargne de précaution et par le recours, de la part des autorités, à la pression fiscale de préférence aux coupes dans les dépenses pour réduire le déficit public) a un impact négatif sur le niveau de l'activité, donc sur les comptes publics⁸.

Figure 22.

Évolution de la capacité ou du besoin de financement des différents secteurs de l'économie française (en % du PIB) (1974-2011)



Source : Insee, comptes de la Nation.

7. « Il faut “changer de politique économique” » (propos recueillis par Claire Guélaud), *Le Monde*, 16 janvier 2012.
8. Voir Patrick Artus, « Le taux d'épargne des ménages dans les pays à déficit public excessif : quels messages ? », Natixis, *Flash Économie*, n° 286, 17 avril 2012.

Environnement financier international et endettement

« Le monde d'avant 2008 »

Contexte de globalisation financière

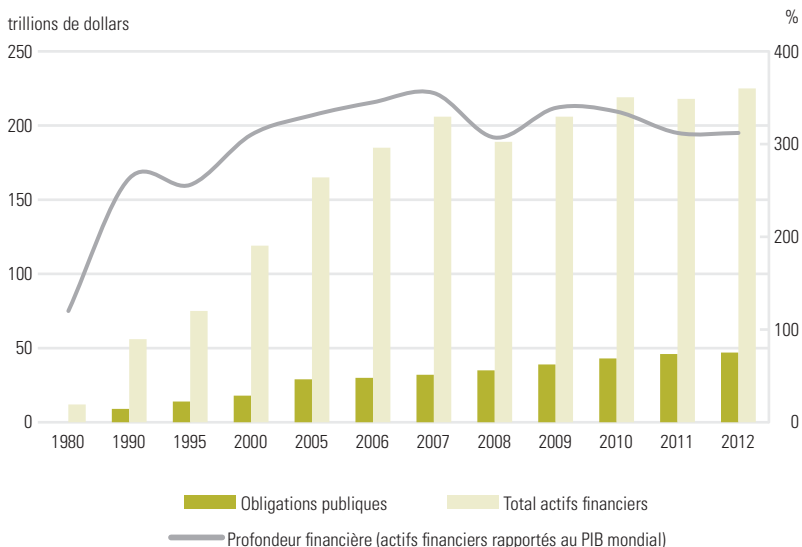
La persistance de déficits français – et, plus généralement, occidentaux – est parallèle à une globalisation financière qui a semblé inéluctable au cours des trente dernières années et jusqu'en 2008, sous les effets de transformations technologiques importantes (concernant notamment les technologies de l'information et de la communication) et de l'ouverture à sa logique de nouveaux territoires.

Cette globalisation économique a donc été largement fondée sur le développement et une intégration sans précédent des marchés financiers, qui ont crû par exemple à un rythme beaucoup plus rapide que le commerce international et ont durablement baigné dans le paradigme dominant d'« efficience des marchés ».

Selon une étude du McKinsey Global Institute publiée en mars 2013⁹, le stock mondial d'actifs financiers (actions, obligations et crédits bancaires) est passé de 12 trillions de dollars en 1980 à 206 trillions de dollars en 2007, et de 120 % à 355 % du PIB mondial (figure 23). Cette croissance, d'autant plus considérable que l'inflation a été globalement maîtrisée pendant la même période (8 % par an, soit un doublement en neuf ans), s'est accompagnée d'une augmentation encore plus forte des flux de capitaux transfrontiers, passés de 500 milliards de dollars en 1980 à 11,8 trillions de dollars en 2007 (soit une multiplication par 24). L'endettement a en outre augmenté de façon globale (rythme de 5 % par an en moyenne dans l'OCDE) et est donc loin de se limiter à la sphère publique.

9. McKinsey Global Institute, « Financial Globalization : Retreat or Reset? », Séoul-San Francisco, mars 2013.

Figure 23.

Évolution du stock mondial d'actifs financiers 1980-2012

Source : McKinsey Global Institute, « Financial Globalization : Retreat or Reset? », Séoul-San Francisco, mars 2013.

Poids financier global des titres publics

Il a été rappelé, au début de ce chapitre, la séculaire et évidente relation entre les emprunteurs – États et collectivités publiques – et les prêteurs pour qu'une dette publique soit possible : pas de dette publique sans prêteurs. Ces principes élémentaires rappelés, il faut souligner qu'avant 2008, il n'y a plus dans l'essentiel de l'économie mondiale, et notamment l'espace OCDE, de financement monétaire des déficits publics, ce financement étant très majoritairement obligataire et accessoirement bancaire. La plupart des pays développés fonctionnaient dans le cadre d'un modèle américain de banque centrale : il n'y a pas de financement direct du déficit par la banque centrale domestique (financement monétaire du déficit), mais refinancement de l'ensemble de l'économie à travers le système bancaire, et donc des agents qui prêtent à l'État, y compris les banques centrales étrangères qui gèrent les réserves de change nationales. La dette publique est donc l'une des composantes clefs de l'activité « taux fixe » (*fixed income*) des banques, dont la « matière première » est le taux d'intérêt sur la dette de l'État, laquelle constitue une activité beaucoup plus importante que celle du marché actions ou du marché des obligations d'entreprise.

Le caractère « sans risque » des titres publics des pays développés constituait d'ailleurs l'un des axiomes fondamentaux du système financier globalisé, les plaçant au niveau le plus élevé de la hiérarchie des actifs et leur octroyant

un rôle unique dans le fonctionnement financier. Les règles prudentielles, en Europe en particulier, favorisaient d'ailleurs ces valeurs au moins sous le régime des normes Bâle II : les mesures de risque de crédit donnaient aux titres de dette publique des pays développés une pondération nulle ne nécessitant aucune allocation de fonds propres.

Cette particularité a contribué à faire bénéficier les titres publics d'une demande en expansion continue émanant des compagnies d'assurance et de tous les dispositifs d'épargne retraite, des banques, mais aussi des autorités monétaires du monde entier – les banques centrales – à la recherche de tels actifs : fin 2011, le montant des réserves de change des banques centrales, largement placées sous forme liquide et sûre, représentait ainsi près de 11 trillions de dollars, soit environ 30 % de l'encours de titres de dette émis par les États des pays développés.

La mise en place de l'euro, à la fin des années 1990, a eu enfin un rôle spécifique d'accélération régionale des tendances constatées au niveau mondial. De fait, l'intégration européenne dans la décennie précédant la crise de 2008 a été avant tout une intégration financière : « S'il y a un domaine dans lequel l'euro a été un succès, c'est bien celui de l'intégration financière. Depuis 1999, entreprises et banques ont eu accès à un marché financier beaucoup plus vaste qu'auparavant, et les ménages eux-mêmes, ou en tout cas les gestionnaires de leur épargne, ont diversifié leurs avoirs. »¹⁰ L'Europe a ainsi représenté la moitié de la croissance des flux de capitaux dans la décennie précédant 2008, un niveau beaucoup plus élevé que sa part dans la richesse mondiale mais reflétant l'intégration à marche forcée des marchés financiers européens.

On constate que les titres publics, principalement constitués d'obligations¹¹, représentent un segment majeur des actifs financiers, entre 15 % et 20 % du stock total et près de la moitié du stock mondial d'obligations.

Le stock mondial d'obligations publiques est passé de 9 à 32 trillions de dollars entre 1990 et 2007. Il s'agit d'un rythme à peine moindre que celui des actifs financiers totaux (croissance annuelle de 7 %, doublement tous les dix ans), posant probablement un enjeu de soutenabilité avant même la crise financière de 2008.

Ce segment des obligations publiques a donc constitué un facteur majeur de développement des marchés financiers. La globalisation financière n'a donc pas constitué un garde-fou, mais au contraire un élément facilitateur de l'approfondissement des déficits depuis les années 1970 : les États

10. Jean Pisani-Ferry, *Le réveil des démons : la crise de l'euro et comment nous en sortir*, op. cit.

11. C'est le cas notamment de la France : à la différence des entreprises ou des ménages, les collectivités publiques ne financent pas leur dette principalement en faisant appel à du crédit bancaire, mais en émettant des titres financiers négociables sur les marchés financiers ; fin 2011, les crédits représentaient moins de 13 % des financements de la dette des administrations publiques (215,8 sur 1 717,3 milliards d'euros).

ont eu un accès à une capacité de financement inédite et ont pleinement bénéficié d'un accès aisé aux liquidités mondiales.

Après le choc de 2008

Il n'est pas dans la vocation de ce livre de relater la crise de 2008, qualifiée de « déflation de bilan » par Michel Aglietta et Thomas Brand¹². Cette crise se traduit notamment par des dépréciations massives de bilans d'établissements financiers du fait de crédits « *subprime* » américains pour un total évalué par le FMI à 4,1 trillions de dollars entre 2007 et 2010¹³, et pas seulement aux États-Unis : le caractère alors globalisé et intégré du système financier mondial a suscité une diffusion extrêmement rapide de chocs financiers régionaux à toutes les économies.

La crise provoque ensuite un changement de rythme, voire un reflux de la globalisation financière : le stock d'actifs financiers était, en 2012, à peine supérieur à ce qu'il était avant 2008 (225 trillions de dollars), ce stock représentant désormais 312 % du PIB mondial (- 43 % par rapport à 2007) ; par ailleurs, la croissance – divisée par quatre – de ces actifs se concentre désormais dans les pays émergents et les flux d'actifs financiers transfrontières étaient, en 2012, inférieurs de plus de 60 % à ce qu'ils étaient avant la crise (4,6 trillions de dollars contre 11,8). À la confiance absolue dans l'« efficacité des marchés » a ainsi succédé un certain sentiment de méfiance.

Face à cette « déglobalisation » financière au moins partielle, les titres publics constituent une exception puisqu'ils sont les seuls actifs financiers à progresser aussi vite qu'avant la crise. Selon McKinsey, leur stock est ainsi passé de 32 à 47 trillions de dollars (+ 48 %!) et représentait 65 % du PIB mondial en 2012 contre 55 % en 2007. C'est la conséquence des politiques contra-cycliques menées par les pays occidentaux fin 2008 pour éviter un effondrement de la demande globale, mais ces orientations ont semé de ce fait les germes de la crise encore en cours des dettes souveraines.

On constate parallèlement un retour en force du financement monétaire de la dette publique, ou plutôt sa « monétisation », c'est-à-dire le rachat par la banque centrale domestique d'une part significative de la dette publique nationale. C'est clairement le cas des trois grandes économies OCDE hors zone euro (États-Unis, Japon et Royaume-Uni), la Banque

12. Michel Aglietta et Thomas Brand, *Un New Deal pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris, 2013, p. 103 et suiv.

13. Ces 4,1 trillions se répartissent en 2,7 trillions de dollars aux États-Unis, 1,2 en Europe et 150 milliards de dollars au Japon (données fournies dans : Marc Ladreit de Lacharrière, *Le droit de noter. Les agences de notation face à la crise*, Grasset, Paris, 2012, p. 50).

d'Angleterre détenant par exemple aujourd'hui une part très importante du stock de la dette publique britannique (25 % fin 2012).

En effet, la période pendant laquelle les emprunts d'État du monde développé étaient considérés comme des placements sûrs semble désormais révolue. L'exemple le plus net en l'espèce est une nouvelle fois la Grèce, les détenteurs des titres publics grecs ayant dû renoncer à plus de la moitié de la valeur de leurs créances début 2012. Tous les États développés vivent désormais dans l'attente des annonces de dégradation des agences de notation, qui n'ont à ce jour conservé la note AAA qu'à quelques économies occidentales disposant d'une situation macro-budgétaire équilibrée. Les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont ainsi perdu leur AAA.

Le reflux de l'intégration financière est particulièrement fort en Europe et dans la zone euro, là justement où cette intégration avait été la plus puissante. Selon McKinsey, les banques de la zone euro ont réduit les prêts transfrontières de 3,7 trillions de dollars entre 2007 et 2012 (dont 2,8 trillions en ce qui concerne les flux intra-européens). Par ailleurs, la BCE et les autres institutions publiques représentent désormais plus de la moitié des flux financiers intra-européens, car la première nommée a pris le relais pour financer en dernier ressort tous les pays (Europe du Sud notamment) qui ne pouvaient plus se financer comme auparavant sur le marché obligataire et bancaire. La BCE est donc maintenant devenue le point de passage central de ces flux : son total de bilan, fin 2012 (3 trillions d'euros), représentait 32 % du PIB de la zone euro, soit le plus haut niveau de son histoire (contre 12 % à sa création et 15 % en 2008¹⁴), mais également un niveau plus élevé que celui de la réserve fédérale américaine.

Enfin, on peut constater que, si l'intégration européenne a été principalement de nature financière pendant la première décennie de l'euro, une tendance exactement contraire est désormais à l'œuvre : comme on l'a vu, le marché obligataire, des lors qu'il a constaté que la solidarité budgétaire entre États de la zone ne fonctionnait pas bien, a imputé à ceux-ci des coûts de financement très écartés, *via* des taux très différenciés répercutés à l'ensemble des taux d'intérêt payés par les émetteurs du pays. L'enjeu des dettes intra-zone euro est devenu enfin crucial (dette de l'Allemagne sur l'Europe du Sud estimée à 1 trillion d'euros).

Il y a au final une « renationalisation » de la détention des dettes souveraines : ainsi, les acteurs financiers américains se concentrent sur la dette fédérale et n'acquièrent plus de dette européenne, les banques françaises concentrent leurs achats de dette sur la dette française (qui représente 70 % de leur portefeuille total contre 30 % avant 2008).

14. Les 3 040 milliards d'euros du bilan de la BCE incluent notamment près de 1 000 milliards de dépôts des banques à son passif.

Spécificités françaises

La gestion de la dette française a subi pour sa part d'importantes transformations au cours de la période. La première tient à la loi du 3 janvier 1973 interdisant le financement monétaire du déficit, faisant converger la Banque de France vers le modèle de banque centrale d'inspiration américaine imposé par exemple à la *Bundesbank* après la Seconde Guerre mondiale. Cette interdiction s'applique aussi à la Banque de France, devenue indépendante en 1994¹⁵, et à la Banque centrale européenne.

Les années 1980 marquent ensuite un tournant majeur dans l'évolution de la gestion de la dette publique, avec le développement de nouveaux instruments financiers et de nouvelles techniques d'emprunt, destinés à assurer la profondeur et la liquidité du marché obligataire. Le marché de la dette publique d'État semble avoir eu un rôle stratégique d'impulsion pour le passage d'une économie d'endettement à refinancement bilatéral à une économie de marchés financiers.

Les instruments financiers sont en effet simplifiés, avec trois catégories correspondant à des maturités différentes (obligations assimilables du Trésor – émises pour des durées de 7 à 50 ans –, BTAN – bons du Trésor à intérêts annuels, émis pour deux ou cinq ans –, bons du Trésor à taux fixe ou BTF – à maturité inférieure ou égale à un an), instruments désormais gérés par l'Agence France Trésor, responsable du compte unique de l'État tenu par la Banque de France et dont la mission consiste à minimiser le coût de la dette, durablement considérée comme un actif sans risque, comme l'indique Henri Sterdyniak, économiste à l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) : « Les agents privés désirent détenir de la dette publique pour des raisons de liquidité et de sécurité. Les assurances-vie, les fonds de pension ont besoin de titres de dette publique pour sécuriser leurs engagements. »¹⁶ À ce jour : « Non seulement parce que la dette française n'est pas si mal notée, mais aussi parce que la taille du marché obligataire français et sa liquidité (le fait de toujours trouver un vendeur ou un acheteur) en font la seule alternative à l'Allemagne. »¹⁷

Du fait de l'accumulation des déficits, le stock de dette négociable de l'État¹⁸ a doublé sur la dernière décennie et dépasse désormais 1 200 mil-

15. L'article 3 de la loi du 4 août 1993 dispose qu'« il est interdit à la Banque de France d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics. L'acquisition directe par la Banque de France de titres de leur dette est également interdite ».

16. Henri Sterdyniak, « Réduire la dette publique, une priorité ? », *La Vie des idées*, 5 février 2013, p. 4.

17. Isabelle Couet, « Pourquoi les investisseurs ne peuvent pas fuir la dette française », *Les Échos*, 21 novembre 2012.

18. Cf. les données de l'agence France Trésor (AFT), qui gère la dette de l'État et plus des trois quarts de la dette des APU françaises.

liards d'euros. Les OAT (dette moyen terme), représentent les deux tiers du stock de dette négociable, loin devant les BTAN et les BTF.

Ces orientations, couplées à la mise en place de l'euro, ont permis aux administrations publiques françaises, et notamment à l'État, en charge de l'essentiel du stock de dette, de s'endetter massivement auprès des agents économiques étrangers. Les non-résidents ont ainsi progressivement pris une place prépondérante parmi les détenteurs de titres publics français. La détention de dette négociable française par des non-résidents a très fortement progressé, passant en une dizaine d'années de moins de 30 % à près de 70 %, notamment pour les titres les plus courts. À la différence de pays très endettés, mais à meilleure performance commerciale comme le Japon et l'Italie, la France ne peut pas – ou plus – s'appuyer sur les devises recouvrées par un solde commercial excédentaire pour financer son déficit budgétaire. Les non-résidents détenaient ainsi, en 2011, plus de 500 milliards d'euros et 57 % du total des OAT. La détention des résidents est partagée entre banques domestiques (123 milliards d'euros, soit 14 % du total) et autres résidents, principalement les compagnies d'assurance.

La France continue à ce jour de profiter de taux de financement bas et proches de ceux de l'Allemagne, en dépit du fait qu'elle ait désormais perdu son AAA auprès de deux agences de notation sur trois. Les titres publics français semblent ainsi constituer un placement pertinent pour des investisseurs dont les choix demeurent somme toute encore assez contraints.

Répartition des revenus

Positionnement de la France par rapport à d'autre pays

L'instrument de mesure principal concernant la répartition des revenus est le coefficient de Gini, compris entre 0 et 1, la valeur la plus faible correspondant à une plus forte égalité¹⁹. Le coefficient français est globalement stable depuis les années 1980, tendant vers 0,48 avant impôts et transferts et surtout vers 0,29 après impôts et transferts.

La France présente une répartition primaire des revenus un peu plus inégalitaire que celle de la moyenne de l'OCDE. On constate toutefois une forte baisse de l'indice après prise en compte des impôts et transferts. Le

19. Le coefficient de Gini, ou coefficient de concentration des revenus, est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée, développée par le statisticien italien Corrado Gini. Le coefficient de Gini est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité totale (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien, cas extrême du maître et de ses esclaves).

système public français a donc un impact fort sur l'indice de Gini, qui devient alors inférieur à celui de l'OCDE : la redistribution par les prestations sociales et impôts réduit les inégalités d'un peu plus de 30 % en France, ce qui est supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE, où la réduction n'est que de 25 %.

Il faut toutefois noter que la France n'est, à la fin des années 2000, qu'au douzième rang (sur 34) des pays de l'OCDE. Elle a ainsi une répartition des revenus plus inégalitaire que celle des pays d'Europe du Nord avec lesquels elle partage un niveau très élevé de dépenses publiques et de prestations sociales : c'est la situation du chômage, beaucoup plus élevé en France que dans les pays nordiques, qui explique l'essentiel de cet écart.

Comparaison chronologique

L'accentuation des inégalités de revenus occupe une place importante dans le débat public français. Toutefois, elles sont restées globalement stables : si l'on suit l'évolution du niveau de vie des 10 % les plus riches et des 10 % les plus pauvres, on constate que l'écart s'est réduit en réalité entre 1970 (ratio de 1 à 4,6) et 1980 (3,5) et il varie relativement peu depuis cette date, contrairement à la plupart des pays de l'OCDE, qui ont connu une augmentation constante²⁰. La France semble se situer parmi les pays européens où les inégalités de niveau de vie sont plutôt plus faibles, juste après les pays nordiques.

Solidarité des territoires

Il est proposé ici de s'intéresser aux conséquences de la situation des finances publiques françaises (fort développement des dépenses et apparition d'un déficit structurel) depuis 1974. Les données sur le sujet ne sont pas nombreuses, à l'exception notable de l'essai de Laurent Davezies publié en 2012²¹, dont plusieurs éléments sont repris ci-après.

Fondamentaux de la solidarité territoriale

L'un des éléments constitutifs essentiels d'une nation est représenté par les mécanismes de solidarité entre tous les individus et les territoires contri-

20. Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, op. cit., p. 55.

21. Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, coll. « La République des idées », Seuil, Paris, 2012.

buant à l'espace national. À ce titre, Laurent Davezies considère que les mécanismes de redistribution liés aux budgets publics constituent le principal instrument de cohésion territoriale en France sur les quarante dernières années.

La cohésion territoriale et les mécanismes de solidarité associés sont en particulier liés aux modes de fonctionnement des budgets publics, notamment ceux de l'État et de la Sécurité sociale. Le budget public « opère aujourd'hui, sans intention proprement territoriale, des prélèvements à peu près proportionnels au revenu des ménages et donc des territoires ; dans un deuxième temps, il effectue des dépenses à peu près égales par habitant. Ce simple mécanisme, qui transfère des dizaines de milliards d'euros des espaces "riches" vers les espaces "pauvres", permet d'assurer un équilibre de développement territorial [...] les disparités de PIB régionaux par habitant ont eu tendance à se creuser depuis trente ans, ce sont ces transferts qui expliquent la réduction continue des disparités interterritoriales de revenu par habitant »²².

Cet auteur considère notamment que les territoires les plus riches du pays sont depuis longtemps non pas bénéficiaires du jeu des budgets publics, mais contribuent au contraire lourdement aux transferts dont bénéficient les autres territoires. Ce phénomène est à l'origine de la réduction des disparités de revenu entre les régions et les départements relevée depuis plus de quarante ans.

Les vecteurs principaux de ce rééquilibrage territorial sont ainsi :

- les mécanismes d'assiette des ressources publiques liées fondamentalement au revenu (impôt sur le revenu/impôt sur les sociétés/cotisations sociales/CSG) ou à la consommation (TVA) et qui localisent les recettes publiques sur les territoires économiquement les plus importants ;
- les deux premières composantes des budgets publics, à savoir les salaires publics et les prestations et transferts sociaux du côté des dépenses : l'emploi public a ainsi davantage progressé que l'emploi privé dans 121 des 300 zones d'emploi françaises au cours des années 2000.

Conséquences régionales

Sur ces bases, Laurent Davezies a tenté de calculer l'impact de ces différents mécanismes sur le passage entre la production et le revenu. L'Île-de-France aurait ainsi une part du revenu disponible national 29 % supérieure si son revenu était proportionnel à sa part dans le PIB, toutes les autres

22. *Ibid.*, p. 53.

régions ayant au contraire une part du revenu national supérieure à leur part dans le PIB : l'alignement du revenu sur le PIB se traduirait par une baisse de ce revenu de 8,3 % hors Île-de-France, et même de 20 % pour le Limousin, l'Auvergne et la Picardie²³.

Paysage final

Au final, cet auteur propose une typologie du territoire métropolitain entre 4 zones suivant un double axe : « marchand-non marchand » d'une part, « en difficulté-dynamique » d'autre part. La France non marchande représente ainsi les deux tiers de la superficie et plus de la moitié de la population (voir tableau 12, p. 140).

Gestion des crises de 1975, 1982, 1992 et 2008

On peut conclure par une analyse de l'impact de ce dispositif sur les quatre épisodes de ralentissement conjoncturel qui se sont déroulés depuis 1974 (1974, 1982, 1993 et 2008). Ces crises ont été fortement amorties en matière de revenu, de consommation, voire d'emploi dans une grande partie des territoires français : augmentation de l'emploi public, stabilisateurs automatiques générés par les transferts sociaux.

En revanche, le caractère plus structurel de la crise liée aux dettes souveraines apparue à la fin des années 2000 interdit, selon Laurent Davezies, une progression nouvelle de la dépense publique génératrice d'effets d'amortissement et pourrait induire un accroissement des diversités territoriales en opposition avec les tendances profondes constatées depuis quarante ans.

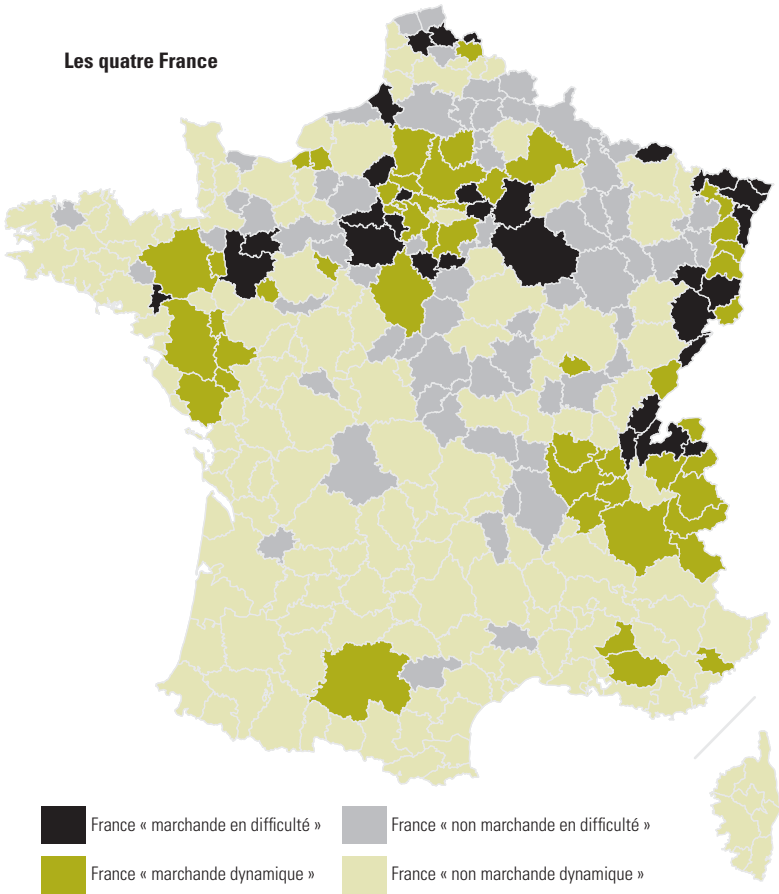
Considérations générationnelles

Le sujet des générations est un sujet à la fois extrêmement complexe et tendu et qui ne sera donc traité que de façon synthétique ici.

23. *Ibid.*, p. 56-57.

	Part de la population	Part de la superficie
France « marchande en difficulté »	8 %	7 %
France « marchande dynamique »	36 %	16 %
France « non marchande en difficulté »	12 %	20 %
France « non marchande dynamique »	44 %	57 %
Total France « marchande »	44 %	23 %
Total France « non marchande »	56 %	77 %
Total France « dynamique »	80 %	73 %
Total France « en difficulté »	20 %	27 %

Tableau 12.
La typologie des quatre France de Laurent Davezies



Source : Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, coll. « La République des idées », Seuil, Paris, 2012.

Thématique du destin des générations

Le démographe Louis Chauvel, chercheur à l'OFCE, est l'auteur d'un ouvrage intitulé *Le destin des générations*, publié pour la première fois en 1998 et mis à jour en 2010²⁴ et analysant les opportunités économiques et sociales qui s'appliquent aux différentes cohortes de naissances. De façon générale, selon lui : « Tous les pays sont peu ou prou porteurs d'inégalités entre cohortes de naissance : certaines ont eu la chance de devenir adultes dans une période d'expansion, d'autres au contraire dans une période de crise, expérience dont elles portent ensuite les conséquences au long de la vie. »²⁵

Concernant les générations françaises, cet auteur évoque ainsi les « générations sacrifiées » nées entre les années 1890 et 1930, qui connaissent les deux guerres mondiales et portent l'essentiel du poids de la reconstruction après 1918 et 1945. La donne de départ est fondamentalement différente pour les générations arrivées à la jeunesse dans les années 1960 et 1970 (donc nées dans les années 1940 et 1950) : ces générations sont entrées de façon favorable à la fois dans le salariat, la vie politique et syndicale, le logement²⁶, et disposent aujourd'hui de retraites comparables aux salaires des actifs de 40 ans.

Nature de la solidarité intergénérationnelle ou de son absence

Destin de la jeunesse

La situation semble profondément transformée pour les jeunes (identifiés statistiquement comme étant les personnes âgées de moins de 25 ans) des générations ultérieures, notamment arrivées à l'âge adulte dans les années 1990 et après, même s'il est important de se souvenir que le destin de toutes les générations nées après 1945 reste extrêmement enviable eu égard à toutes les générations qui ont connu les drames considérables de la première moitié du ^{xx}e siècle. Louis Chauvel construit principalement

24. Louis Chauvel, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France du ^{xx}e siècle aux années 2010*, coll. « Quadrige essais débats », PUF, Paris, 2010 (1^{re} éd. : *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au ^{xx}e siècle*, coll. « Le lien social », PUF, Paris, 1998). Les travaux de L. Chauvel s'appuient sur l'exploitation systématique des grandes enquêtes de l'Insee, de la statistique publique ainsi que de nombreuses sources démographiques, économiques, politiques et sociales.

25. « Inégalités entre les générations : la France n'est pas un modèle à suivre ». Entretien avec Louis Chauvel, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, *Alternatives économiques, hors-série* n° 085, avril 2010 (propos recueillis par Thierry Pech).

26. Cet accès favorable au logement tient à des conditions très propices en matière de valeurs des biens et de conditions de financement, grâce à la période de taux d'intérêt négatifs des années 1970 et de la première moitié des années 1980.

son analyse sur les critères suivants « de temps de paix » : accès à l'emploi, carrière salariale et risque de pauvreté.

Concernant le taux de chômage, la France connaît depuis vingt ans un taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans) supérieur à 20 % et représentant au moins le double du taux moyen. Cette situation n'est pas spécifique à l'Hexagone, mais semble particulièrement forte dans le sud de l'Europe, en opposition par exemple avec la situation allemande où l'âge induit des différences beaucoup plus faibles sur le taux de chômage.

Fin 2012, le taux de chômage des jeunes Français s'établissait à 25,7 % en France métropolitaine. À ce niveau, il représente 2,5 fois le taux de chômage global (10,2 %), 2,6 fois celui des 25-49 ans (9,4 %) et 3,6 fois celui des 50 ans et plus (7,2 %). Ce qui constitue une différence majeure avec la période antérieure à 1974, bien identifiée par Louis Chauvel : « Alors que les générations qui sont sorties de l'école avant 1973 avaient connu dans les douze mois de leur entrée dans le monde du travail un taux de chômage de seulement 6 %, ceux sortis en 1985 ont subi un taux moyen (hommes et femmes) de 36 % au cours de la même période de "socialisation transitionnelle." »²⁷ Comme l'a indiqué récemment le Conseil économique, social et environnemental (CESE) : « S'il ne s'agit pas de rendre l'État responsable d'une situation qu'il ne maîtrise pas entièrement, le constat récurrent d'un chômage élevé parmi les jeunes actifs conduit obligatoirement à s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques qui ont été conduites jusqu'à présent. »²⁸ Il est en outre probable que d'autres éléments contribuent à cette situation, notamment le fonctionnement du système éducatif français, une « machine à trier » séparant deux jeunessees et générant un niveau très important de jeunes sans formation²⁹.

La situation des jeunes générations semble également nettement plus défavorable en matière salariale et de formes d'emploi, ce qui est absolument cohérent avec la situation du chômage des jeunes décrite ci-dessus. Il en est de même en ce qui concerne les structures d'emploi : en 2011, les jeunes étaient 3,8 fois plus concernés que la moyenne nationale par des formes d'emploi temporaires (CDD, intérim, et apprentissage)³⁰ contre 1,7 fois en 1990.

À ce titre, la France ne fait pas exception à une tendance, globale dans les pays de l'OCDE, à l'affaiblissement au moins relatif de la situation des jeunes par rapport au reste de la population, sachant que ce phénomène

27. Louis Chauvel, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France du XX^e siècle aux années 2010*, op. cit., p. 16.

28. Jean-Baptiste Prévost, *L'emploi des jeunes*, Avis du Conseil économique, social et environnemental, septembre 2012, p. 57.

29. Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, Olivier Galland et André Zylberberg, *La machine à trier : comment la France divise sa jeunesse*, coll. « La nouvelle société de l'emploi », Eyrolles, Paris, 2011.

30. Source : Insee, *Emploi et salaires. Édition 2013*, coll. « Insee références », 2013, p. 135.

est particulièrement marqué dans le sud de l'Europe, notamment à l'occasion de la crise de dette souveraine traversée du début des années 2010 : c'est la « génération 1 000 euros » en Espagne et en Italie, ou encore la « génération 700 euros » en Grèce.

Il en résulte un risque de pauvreté beaucoup plus élevé pour les jeunes. Le nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon Eurostat³¹ s'établit, entre 2004 et 2011, à près de 30 % pour les personnes âgées entre 18 et 24 ans, soit 1,6 fois plus que la moyenne (19 %) et près de deux fois plus que les personnes de plus de 55 ans (15,4 %).

Selon Louis Chauvel, il y a donc une rupture avec la situation dominante jusqu'aux années 1980, où la figure principale de la pauvreté était celle des personnes âgées des générations nées avant 1925 qui n'avaient pu ni épargner ni accumuler les droits sociaux de la société salariale post-1945. « Le pauvre d'antan était un vieux appelé à disparaître avec le temps ; le pauvre d'aujourd'hui est jeune et plein d'avenir. »³²

Les analyses de cet auteur confirment un diagnostic de malaise de la jeunesse, validé par exemple par le fait que ce sont les jeunes entrant dans la vie active qui sont le plus concernés par des symptômes dépressifs : les jeunes, selon Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, « font maintenant face à des risques socio-économiques beaucoup plus importants que les personnes âgées »³³.

31. Selon Eurostat, les personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sont concernées par l'une au moins des trois situations suivantes :

- « les personnes à risque de pauvreté sont celles vivant dans un ménage disposant d'un revenu disponible équivalent-adulte inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent-adulte médian national (après transferts sociaux) ;
- les personnes en situation de privation matérielle sévère ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins 4 des 9 éléments suivants. Ils ne sont pas en mesure : 1) de payer un loyer, un prêt immobilier ou des factures courantes à temps, 2) de chauffer correctement leur domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge, 8) un téléviseur couleur, ou 9) un téléphone (incluant un téléphone portable) ;
- les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé en moyenne moins de 20 % de leur potentiel total de travail au cours de l'année passée. Les étudiants sont exclus.

Le nombre total de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est inférieur à la somme des personnes comptabilisées dans chacune des trois formes de pauvreté ou d'exclusion sociale, car certaines personnes sont affectées simultanément par plus d'une de ces formes ».

32. Louis Chauvel, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France du xx^e siècle aux années 2010*, op. cit., p. 29. Voir aussi Jean-Michel Charbonnel, *La pauvreté en France. Permanences et nouveaux visages*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2013.

33. Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*, Albin Michel, Paris, 2012.

Retraités et personnes âgées

La situation des retraités est en revanche marquée par une amélioration substantielle de leurs conditions matérielles depuis le début des années 1970. Leur situation financière relative par rapport aux actifs n'a fait que s'améliorer durant cette période³⁴. Une part croissante de la richesse nationale leur est consacrée (13 % du PIB et 25 % des salaires versés en 2010), ceci dans un environnement de stabilité monétaire en place depuis le milieu des années 1980 et qui leur est structurellement favorable.

Y a-t-il un lien entre cette situation plus enviable et la participation à la vie politique? Cette participation des seniors, plus élevée que celle du reste du corps électoral, a fait l'objet d'une étude de Luc Rouban, directeur de recherches au CNRS et chercheur au CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences po)³⁵. En premier lieu, le vieillissement de la population se traduit par un poids croissant des Françaises et des Français âgés dans le corps électoral : l'âge moyen de la population française a augmenté de 2,5 ans entre 1995 (37,6 ans) et 2010 (40,1 ans), tandis que les plus de 60 ans constituent environ le tiers de l'électorat. Cette tendance a notamment vocation à se poursuivre, avec une prévision de 38 % pour la population d'un âge supérieur à 60 ans en 2030. En second lieu, les seniors sont bien plus politisés que les autres aussi bien en ce qui concerne le suivi des débats électoraux, une plus grande croyance dans l'utilité du vote et un niveau de participation électoral supérieur à la moyenne.

En ce qui concerne la représentation politique, il en ressort un fort vieillissement de la représentation nationale, avec 4 députés de 60 ans et plus pour un député de 40 ans et moins suite aux élections législatives de 2012³⁶. Ce ratio, bien que divisé par deux par rapport au ratio record issu des élections de 2007 (8), reste très supérieur aux ratios existant par exemple ailleurs en Europe : les parlementaires français sont nettement plus âgés qu'ailleurs, de huit ans en moyenne³⁷.

34. Pour autant, « les disparités de pension entre retraités sont relativement importantes : 10 % des retraités perçoivent une pension mensuelle de droit propre inférieure à 521 euros, tandis que 10 % perçoivent une pension supérieure à 2 495 euros, parmi les résidents en France fin 2008 (montants bruts de prélèvements sociaux). Ces inégalités recouvrent notamment les écarts entre hommes et femmes : la pension moyenne de droit propre des femmes représente 53 % de celle des hommes, en dépit des dispositifs de solidarité qui bénéficient davantage aux femmes. » (Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : un état des lieux du système français*, Douzième rapport, 22 janvier 2013, p. 36).

35. Luc Rouban, « Le vote des seniors », Note CEVIPOF « Élections 2012-Les électors sociologiques », n° 1, septembre 2011.

36. Source : site internet de l'Assemblée nationale. L'élévation de l'âge moyen des députés est une tendance lourde, avec en plus un phénomène de rajeunissement avec l'élection d'une majorité de gauche (1981, 1997, 2012) et au contraire un phénomène de vieillissement avec l'élection d'une majorité de droite (1993, 2002, 2007). Voir aussi Luc Rouban, « Les députés de 2012 : quelle diversité? », Note CEVIPOF « Élections 2012-Les électors politiques », n° 8, juillet 2012.

37. Gabriel Arnoux, « L'Assemblée nationale est-elle trop âgée? », *Horizons stratégiques*, n° 4, 2007/12, p. 130-137.

Quelle « fracture générationnelle » ?

Louis Chauvel propose donc une argumentation raisonnablement solide de sa thèse principale, celle du creusement progressif d'une « fracture générationnelle » conduisant principalement les jeunes générations à supporter une part très importante des ajustements que connaît la France depuis le milieu des années 1970 et le changement à la baisse de son régime de croissance. L'inégalité intergénérationnelle viendrait donc s'ajouter aux inégalités étudiées de façon traditionnelle (entre catégories sociales, entre hommes et femmes, entre diplômés et non-diplômés, etc.).

Cette thèse peut s'interpréter comme une application spécifique de la théorie des *insiders-outsiders* : les générations aujourd'hui dominantes protégeraient leurs acquis au prix du non-développement des autres et obtiendraient une répartition spécifique des ressources au profit des premiers nés du *baby-boom* et en défaveur des suivants. En France et d'ailleurs dans beaucoup de pays de l'OCDE et notamment dans le sud de l'Europe, « la jeunesse a servi de variable d'ajustement. Chômage record, baisse des salaires et des niveaux de vie, précarisation, développement de poches de travail quasi gratuit (stages, piges, *freelance*, exonération de charges, etc.), nouvelle pauvreté de la jeunesse, état de santé problématique et faible recours aux soins, absence d'horizon lisible », indique Louis Chauvel³⁸. De son côté, Marc-Olivier Padis³⁹ nous invite à « faire une lecture de ces choix collectifs en termes de rapports de force, montrant la facilité avec laquelle la génération la plus nombreuse, celle du *baby-boom*, peut imposer ses choix aux autres : “À elle, la croissance, les contrats à durée indéterminée, l'optimisme politique, la révolution des mœurs et, désormais de vieux jours à l'abri du besoin. Aux générations suivantes, le chômage, la précarité, la dette publique et, pour tout horizon, une pension écornée”⁴⁰ ».

François Lenglet acclimate ce raisonnement à l'époque actuelle : « Le conflit d'intérêts entre les générations est aussi ancien que l'humanité elle-même. La nouveauté de notre époque, c'est le poids relatif important des classes d'âge vieillissantes et la complaisance des dirigeants politiques à leur égard » mais aussi l'euro, « coup de force des vieux contre les jeunes. vieux du Sud et vieux du Nord unis, par delà les différences de culture, dans la sanctuarisation de la monnaie »⁴¹.

Cette marginalisation de la jeunesse serait parallèle à son retrait du jeu politique et à la multiplication de « décisions défavorables à la jeunesse et à l'avenir qu'elle incarne : dette massive de consommation et non d'invest-

38. Louis Chauvel, « Les jeunes sont mal partis », *Le Monde*, 3 janvier 2011.

39. Marc-Olivier Padis, « Introduction. L'âge et les nouveaux parcours de vie », *Esprit*, juillet 2010, p. 51-59 (p. 55-56).

40. Éric Aeschmann, « Au bonheur des *baby-boomers* », *Libération*, 15 juin 2010.

41. François Lenglet, *Qui va payer la crise?*, op. cit.

tissement, choix budgétaires sur les retraites favorables à la cohorte des sortants immédiats et réformes de fond dont le poids porte avant tout sur les générations ultérieures, acceptation d'un chômage de masse des jeunes sans indemnisation »⁴².

Les quarante dernières années auraient ainsi vu la transition d'une société ouverte aux jeunes dans les années 1960-1970 à une société polarisée, sur une pente glissante marquée principalement par l'expérience du chômage de masse à l'entrée dans la vie adulte. Louis Chauvel formalise plusieurs scénarios pour l'avenir :

- soit la perte de légitimité progressive de l'État-providence aux yeux des générations d'actifs à venir, du fait d'un écart croissant entre ses charges et les avantages qu'il implique ;
- ou bien la poursuite durable de la tendance actuelle de baisse du taux de croissance, avec dégradation progressive de la situation de toutes les générations et perspective d'un déclin généralisé touchant la société dans son ensemble, comparable à l'évolution de l'Argentine depuis les années 1960 ;
- enfin, une prise de conscience sociale des difficultés et une reprise de l'action politique pour sortir du marasme par le haut.

Modalités d'organisation de la société française et de sa sphère publique

Un autre axe d'analyse peut être constitué par les modalités d'organisation de la sphère publique. Dans deux ouvrages récents⁴³, Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg présentent la thèse d'une construction du modèle social français sur une double base corporatiste et étatiste. Le moment fondateur de cette construction est la fin de la Seconde Guerre mondiale, mais ses conséquences se font ressentir jusqu'à aujourd'hui.

Segmentation corporatiste de la société

En premier lieu, le modèle social français serait de nature corporatiste, par opposition à un modèle universaliste en vigueur notamment en Europe du Nord : les droits sociaux seraient ainsi associés au statut et à la profession de chacun. Ce choix constitue ainsi un point de départ, mais également

42. Louis Chauvel, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France du XX^e siècle aux années 2010*, op. cit., p. 41.

43. Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, coll. « CÉPREMAP », Éd. Rue d'Ulm, Paris, 2007 ; Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*, op. cit.

une modalité durable de segmentation de la société, avec des limitations subséquentes en matière de transparence et de contrôlabilité de différents groupes sociaux concurrents entre eux pour tirer au mieux parti des ressources publiques.

Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg opèrent une distinction majeure entre l'existence d'une protection sociale généreuse, absolument pas incompatible avec la performance économique, et ses modalités d'organisation. Ainsi, la Sécurité sociale en Scandinavie, fondée sur des règles universalistes de transparence et d'égalité, contribue de façon très positive à la cohésion globale de ces pays et à un sentiment de confiance généralisé. Il n'en est pas de même en France : « C'est surtout l'instauration d'un modèle social corporatiste et étatiste qui a sapé la confiance : en instaurant des inégalités statutaires, l'État français a œuvré à l'effritement de la solidarité et de la confiance mutuelle. »⁴⁴ De telles analyses renvoient d'ailleurs à la typologie de Gøsta Esping-Andersen distinguant, en 1990, trois types d'États-providence, dont le troisième – un modèle adossé au statut professionnel – vise davantage le maintien de ces statuts que la transformation de la société dans un objectif d'équité sociale⁴⁵.

Le caractère fondamentalement corporatiste de la société française leur apparaît très marquant. La France est « organisée en groupements de métiers qui cherchent à faire respecter des distinctions de statuts pour avoir des droits et des conditions matérielles différents des autres groupes. Au diplôme, qui conditionne la place dans la hiérarchie sociale, se superposent les conditions d'exercice de certaines professions : notaire, cheminot, pharmacien, enseignant, docker, ouvrier du livre, professeur d'université... autant de statuts particuliers qui confèrent des avantages acquis, qu'ils soient petits ou grands. En conséquence, la France est clientéliste. Au gré des élections locales ou nationales, les groupes de pression savent faire plier les autorités publiques pour obtenir des privilèges que les autres, sans pouvoir et désorganisés, n'obtiendront jamais »⁴⁶. La conception française de l'égalité serait donc non pas le fait qu'il n'existe pas de privilèges mais que chacun essaie d'en avoir un...

44. Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, op. cit., p. 85.

45. Les deux autres modèles sont, d'une part, un État-providence libéral d'inspiration anglo-saxonne limitant son action à la protection des plus faibles, à la fois assistés et stigmatisés et, d'autre part, un État-providence social-démocrate d'inspiration scandinave couplant une palette très large de services sociaux et la redistribution des revenus *via* la fiscalité (Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, coll. « Le lien social », PUF, Paris, 1999).

46. Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*, op. cit.

L'organisation des finances publiques, tant en matière de dépenses que de recettes, donne une certaine solidité à cette thèse :

- la multiplicité « anti-universaliste » des régimes sociaux constitue un premier indice : la France est 3^e du classement des pays membres de l'OCDE ayant le plus grand nombre de régimes sociaux distincts (le premier étant la Grèce), multiplicité des régimes de retraite génératrice de règles de départ à la retraite et de modes de calcul des pensions spécifiques (régimes spéciaux⁴⁷ – enjeu politique et social particulièrement sensible en France –, centaines de régimes de retraite complémentaires différents) ;
- il en est de même en ce qui concerne les dépenses fiscales, qualifiées de « niches » : le projet de loi de finances pour 2011 dénombrait ainsi 504 niches fiscales différentes, pour un montant représentant près de 3 % du PIB et constituant le résultat d'activités de *lobbying* menées par de multiples groupes de pression générateurs d'opacité.

Rôle de l'État, place de la fonction publique

Poids de la sphère publique

Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg mettent également en évidence le caractère étatiste du modèle français, marqué par une intervention importante des collectivités publiques dans la sphère économique et sociale. Cela correspond à un choix fondamental de l'organisation politique française, en particulier le fait que les dépenses de protection sociale sont couvertes par le secteur public qui met en œuvre la politique de protection, alors que des dépenses de même nature sont couvertes dans d'autres pays par des systèmes d'assurances privées le plus souvent obligatoires. Comme on l'a vu, la France fait en effet partie des pays du monde dans lesquels la dépense publique est la plus élevée et ne peut être à ce titre comparée qu'avec les pays d'Europe du Nord, mais avec des divergences croissantes entre la situation française et la situation scandinave ; en effet, ces pays connaissent une baisse tendancielle de leurs dépenses publiques (notamment les transferts sociaux) et ont des finances publiques équilibrées, ce qui n'est pas du tout le cas de la France.

Un autre facteur caractéristique d'une organisation étatiste est la distinction nette entre le statut des fonctionnaires et celui des autres travailleurs. En France, le premier statut général des fonctionnaires a été instauré par le régime de Vichy avec la loi du 14 septembre 1941 avant d'être remplacé par celui défini par la loi du 19 octobre 1946, préparé par Maurice

47. Ces régimes s'appliquent à plus du cinquième des actifs : fonction publique, entreprises publiques (SNCF, RATP, industries électriques et gazières), Banque de France, industries portuaires, Opéra de Paris, Comédie française, députés et sénateurs...

Thorez, vice-président du Conseil chargé de la fonction publique⁴⁸. Les règles générales issues de ce statut s'appliquent encore globalement aux 5,5 millions d'agents des trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales, hôpitaux) dénombrés fin 2011⁴⁹, dont la métrique est la suivante :

- les fonctionnaires représentent le cinquième de la population active et ont augmenté d'un tiers depuis 1980 (4 millions d'agents à l'époque) ;
- les dépenses de personnel des APU représentent, en 2012, un peu moins du quart des dépenses des administrations publiques et 13,2 % du PIB ;
- sur une population salariée de 23,3 millions de personnes, la fonction publique et les emplois à statut (soit 7 millions de personnes) emploient deux tiers des 1,8 million de salariés syndiqués français, soit un taux de syndicalisation de 17 %, contre 3,6 % dans les entreprises privées et 8 % dans la population active globale⁵⁰.

Participation à la vie politique

À l'instar des seniors, y aurait-il un comportement spécifique des fonctionnaires ? Luc Rouban, qui leur a consacré une étude détaillée publiée en 2012⁵¹, conclut effectivement que leur poids électoral dépasse leur poids démographique (près de 12 %), et ce, pour plusieurs raisons :

- un niveau de participation toujours plus élevé que les salariés du secteur privé, écart passé par exemple de 3 points au premier tour des législatives de 1986 à 7 points lors de celles de 1997⁵² ;
- le rôle joué par les fonctionnaires auprès des usagers au quotidien ;
- l'importance de l'enjeu politique de l'avenir de la fonction publique, laquelle représente selon Luc Rouban un débouché traditionnel pour les classes moyennes ayant un capital scolaire, mais peu de capital économique.

Luc Rouban indique par ailleurs que le vote du secteur public est traditionnellement un vote de gauche, cette caractéristique remontant aux premières années du xx^e siècle⁵³. Concernant la démographie parlementaire, il apparaît que la proportion des députés salariés du secteur public a parallèlement augmenté depuis les années 1970, et s'établit durablement au-delà de 50 % depuis 1997. Luc Rouban rappelle à ce titre le sujet sensible

48. Le premier statut de la fonction publique occidentale apparaît en Prusse en 1794 et dispose que « les fonctionnaires sont institués à vie ».

49. Source : Insee, *Information rapides*, n° 115, 17 mai 2013.

50. Dominique Andolfatto et Dominique Labbé, *Toujours moins ! Déclin du syndicalisme à la française*, coll. « Le débat », Gallimard, 2009. Dans un ouvrage plus récent [Dominique Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France. 3^e édition*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2013, p. 223], le taux de syndicalisation est estimé à 7,2 % des salariés sur la base des effectifs disponibles en 2012 et en 2007.

51. Luc Rouban, « Le vote des fonctionnaires : 5 ans après la RGPP », Note CEVIPOF « Élections 2012-Les électors sociologiques », n° 9, janvier 2012.

52. Luc Rouban, « Les attitudes politiques des fonctionnaires : vingt ans d'évolution », *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 24, mai 1999, p. 6.

53. *Ibid.*, p. 5.

selon lequel la France est l'un des rares pays d'Europe où les fonctionnaires peuvent exercer des mandats politiques nationaux sans démissionner et avec la certitude de retrouver leur emploi en cas d'échec électoral⁵⁴.

Comme pour les seniors, les caractéristiques des agents publics sont politiquement sensibles et suscitent des prises de position clivantes. Ainsi, l'ancien président de la BCE, Jean-Claude Trichet, considère que les fonctionnaires contribuent à structurer un discours économique et politique dominant favorable au pilotage macro-économique keynésien de la croissance, ce qui constitue une différence majeure avec ce qu'il a constaté en Allemagne. Cette exception culturelle serait liée à la structure de l'économie hexagonale, moins ouverte sur les exportations qu'outre-Rhin, et par le syndicalisme français, dont les bastions se situent dans l'administration et le secteur public non concurrentiel. « Le courant culturel dominant va dans le sens d'un employé ou d'un ouvrier de ce secteur non exportateur et non exposé. Lorsque vous travaillez dans une entreprise exportatrice, donc exposée à la concurrence internationale, à l'instar de la majorité des Allemands, vous faites un lien direct entre la compétitivité de votre entreprise et la préservation de votre emploi, explique l'ancien président de la BCE. Si vous n'êtes pas dans un emploi exposé, vous pouvez penser, en toute sincérité, qu'il n'y a pas de lien entre votre compétitivité et votre emploi, poursuit-il, avant de donner son cruel verdict : c'est une conviction sincère, et c'est tout le problème. »⁵⁵

Lien avec la confiance et l'économie du bien-être

Cadrage des concepts de défiance et de bien-être

Nous terminons notre confrontation entre la situation des finances publiques et d'autres thématiques en nous intéressant à ses liens avec l'économie du bien-être et l'impact de la confiance dans le développement économique. Cette question a fait l'objet de multiples études :

- le prix Nobel d'économie 1972 Kenneth Arrow a indiqué que, « virtuellement, tout échange commercial contient une part de confiance, comme toute transaction qui s'inscrit dans la durée. On peut vraisemblablement

54. Une analyse complémentaire convergente faite par l'Ifrap met en avant la différence juridique entre fonctionnaires territoriaux (inéligibles dans les circonscriptions de leur périmètre territorial) et fonctionnaires d'État (aucune interdiction pour le territoire national objet de la compétence des parlementaires nationaux). L'Ifrap note également une proportion d'agents publics dans les cabinets ministériels supérieure à 70 % (voir Ifrap, *Propositions 2012*).

55. Arnaud Leparmentier, *Ces Français, fossoyeurs de l'euro*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2013.

soutenir qu'une grande part du retard de développement économique d'une société est due à l'absence de confiance réciproque entre ses citoyens »⁵⁶ ; – Alain Peyrefitte, dans *La société de confiance*, publié en 1995⁵⁷, met en avant l'apparition en Europe d'un « éthos de confiance », une disposition d'esprit qui a bousculé des tabous traditionnels et favorisé l'innovation, la mobilité, la compétition, l'initiative rationnelle et responsable et donc procuré des avantages compétitifs décisifs à l'Europe à partir du xvi^e siècle.

La confiance a donc un rôle très important dans la vigueur de la croissance économique. Dans leur ouvrage déjà cité, *La société de défiance*, Yann Algan et Pierre Cahuc constatent en revanche qu'il n'y a pas de lien entre le niveau de confiance et le niveau de vie ou de développement économique : la société de défiance française qu'ils décrivent présente, comparée à ses pairs de l'OCDE, un niveau de confiance globalement beaucoup plus bas que des pays plus pauvres ou de même niveau de vie ; en outre, la confiance est faible, alors que le pays est dix fois plus riche, travaille deux fois moins et offre trente ans de vie supplémentaire que la France du début du xx^e siècle. Ils concluent en revanche que la confiance a un lien structurel avec la qualité des relations sociales.

Situation de la France par rapport à la défiance et au bien-être

Quelle est donc la France décrite par Yves Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg dans *La fabrique de la défiance* ? Sur la base de nombreuses sources et enquêtes, les trois auteurs concluent à une France beaucoup plus défiante et pessimiste que ses pairs, une société résumée par la maxime « L'enfer, c'est les autres » de Jean-Paul Sartre⁵⁸. Sont repris ici de façon très sommaire certains des résultats-clés décrits par ces auteurs :

– la France est classée 53^e sur 97 pays dans le sondage réalisé en 2007 par le *World Values Survey* sur la réponse à la question « D'une manière générale, peut-on faire confiance à la plupart des gens ou bien n'est-on jamais assez prudent quand on a affaire aux autres ? » ; avec seulement 22 % de personnes interrogées faisant confiance aux autres, la France est 32^e des 34 pays de l'OCDE avec un niveau de confiance correspondant au tiers des niveaux constatés en Scandinavie⁵⁹ ;

56. Kenneth J. Arrow, « Gifts and Exchanges », *Philosophy & Public Affairs*, vol. 1, n° 4, été 1972, p. 343-362 (cite in Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, op. cit., p. 88).

57. Alain Peyrefitte, *La société de confiance : essai sur les origines et la nature du développement*, Odile Jacob, Paris, 1995.

58. Jean-Paul Sartre, *Huis clos*, Gallimard, Paris, 1947.

59. Chiffres issus du *World Values Survey*, qui couvre 97 pays représentant près de 90 % de la population de la planète. Les moyennes sont très stables depuis le début des années 1980. Il n'y a pas de données disponibles avant cette période. Les deux seuls pays de l'OCDE devancés par la France sont le Portugal et la Turquie.

- selon le même *World Values Survey*, un Français sur cinq est insatisfait de sa vie, ce qui est dix fois plus qu'au Danemark, trois fois plus qu'en Hollande et en Belgique, deux fois plus qu'en Italie ou en Angleterre ou encore une fois et demie plus qu'en Allemagne; la France est seulement devancée par les seuls PECO (Pays d'Europe centrale et orientale) et le Portugal;
 - le rapport 2009 du Médiateur de la République évoque « une société en grande tension nerveuse, comme si elle était fatiguée psychiquement »⁶⁰;
 - « Le malaise français [...] se manifeste par des états de stress, des dépressions, une consommation d'anxiolytiques et même des suicides beaucoup plus fréquents que dans la plupart des autres pays »⁶¹;
- Ces symptômes s'accompagnent d'une défiance généralisée vis-à-vis d'une grande partie des catégories sociales ou des institutions identifiées :
- aussi bien les riches (dont 52 % des Français pensent qu'ils sont corrompus⁶²) que les pauvres (soupçonnés de faire peu d'effort pour retourner à l'emploi et de « profiter du système »);
 - dans les relations dans l'entreprise entre salariés et managers;
 - vis-à-vis de la plus grande partie des institutions : la démocratie (exécutif politique et élus), les milieux d'affaires, syndicats, entreprises et notamment les banques.

Il en résulte un niveau global considéré comme bas par les auteurs, qui le mesurent par des éléments aussi variés que :

- les Français sont 11^{es} sur un échantillon de 15 (14 pays européens et les États-Unis) au test du retour d'un portefeuille perdu mené depuis 1996 par le *Reader's Digest* canadien⁶³;
- le comportement faiblement civique des fonctionnaires français de l'ONU à New York comparés à leurs pairs (les Français sont classés 78^e sur 146 et derrière la quasi-totalité des pays développés quant au respect des stationnements interdits)⁶⁴;
- le comportement peu civique des immigrants français aux États-Unis après 1945 par rapport à leurs pairs.

En bref, selon Richard Balme, Jean-Louis Marie et Olivier Rozenberg : « Examinée dans une perspective comparative, la France présente les caractéristiques d'un pays où la confiance sociale est structurellement faible. »⁶⁵

60. « La société française est "fatiguée psychiquement", selon le Médiateur de la République », dépêche AFP du 20 février 2010.

61. Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*, op. cit.

62. Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, op. cit., p. 9 (citant l'*International Social Survey Program 1999*).

63. *Ibid.*, p. 29.

64. Raymond Fisman, Edward Miguel, « Cultures of Corruption : Evidence from Diplomatic Parking Tickets », National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge (Mass.), document de travail n° 12312, juin 2006.

65. Richard Balme, Jean-Louis Marie et Olivier Rozenberg, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, n° 3, 2003, p. 433-461 (p. 433).

Explication et datation

Ce phénomène ne date pas d'un désenchantement lié la fin des trente glorieuses. Au contraire, Jean Fourastié, l'auteur du célèbre ouvrage éponyme, indique que nos ancêtres auraient été stupéfaits de constater que cette extraordinaire période de notre histoire où le plus grand nombre a accédé au confort matériel (plein emploi, triplement du niveau de vie), « ait pu être vécue dans la revendication hargneuse et, au mieux, dans la morosité »⁶⁶. C'est d'ailleurs l'une des conclusions du Charles de Gaulle quittant le pouvoir à la fin de cette séquence, en 1970 : « Malgré la progression certaine des salaires, le plein-emploi accessible à tous [...] bref le progrès matériel des Français, le fait est que les rapports sociaux demeurent empreints de méfiance et d'aigreur. [...] Chacun ressent ce qui lui manque plutôt qu'il n'apprécie ce qu'il a. »⁶⁷

Ce n'est donc pas la « crise » de 1973-1975 qui clôtüre la faste période des trente glorieuses qui explique le comportement défiant des Français. Selon Yann Algan et Pierre Cahuc, le phénomène est antérieur et est lié aux multiples traumatismes subis par la société française dans la première moitié du xx^e siècle. La guerre de 1914-1918 a coupé net l'optimisme français de la « Belle Époque » et a rompu le pacte de confiance existant entre le peuple et les élites. La séquence commence avec le drame de la Première Guerre mondiale et ses immenses sacrifices humains et matériels. Vient, ensuite, l'effondrement brutal de 1940 – que Marc Bloch considère d'ailleurs comme la conséquence directe du divorce entre le peuple et l'élite né du premier conflit mondial⁶⁸. La période se conclut enfin par le régime de Vichy, la collaboration et certains aspects controversés de la Libération, notamment l'épuration.

Lien avec le fonctionnement du modèle d'État social français

Ces trente-cinq ans de drames européens constitueraient la matrice de la défiance française. Toutefois, Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg considèrent que celle-ci s'autoalimente des modalités d'organisation de la sphère publique, et notamment de l'État-providence.

Leur conclusion ne concerne d'ailleurs que les modes d'organisation et non le niveau intrinsèque des dépenses publiques. Ainsi, ils opposent les pays à vocation universaliste (Europe du Nord et Canada), pays dont les prestations sociales sont égalitaires, à des pays à régimes différenciés (France,

66. Jean Fourastié, *Les Trente glorieuses ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris, 1979, p. 188.

67. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Plon, Paris, 1999, p. 263.

68. Marc Bloch, *L'Étrange défaite : témoignage écrit en 1940*, coll. « Folio Histoire », Gallimard, Paris, 1990 (1^{re} éd. : Société des Éditions « Franc-Tireur », Paris, 1946).

Italie, États-Unis) : « La multiplicité des statuts opacifie l'action de l'État. Il est difficile de savoir exactement ce que perçoit son voisin et chacun peut avoir l'impression de recevoir moins que lui. L'opacité encourage la corruption. »⁶⁹

Le système français, ainsi fondé dans l'après-guerre avec la multiplication de statuts différenciés, est par la suite devenu autoportant : selon Yann Algan et Pierre Cahuc : « La faiblesse du dialogue social et le manque de confiance envers le marché rendent nécessaire l'intervention de l'État. Mais, selon une logique dirigiste et corporatiste bien établie, l'intervention de ce dernier consiste généralement à accorder des avantages particuliers aux groupes qui en font la demande, souvent au détriment du dialogue social, du respect des règles de la concurrence et de la transparence des mécanismes de solidarité. Ce type d'intervention ne peut qu'entretenir la défiance mutuelle et favoriser, en retour, l'expansion du corporatisme et de l'étatisme. »⁷⁰

Ce phénomène de défiance n'est pas seulement générateur de stress, mais il pèse sur le potentiel de croissance de l'économie, dont le rôle absolument crucial sur le niveau du solde public a été analysé plusieurs fois. Les trois auteurs concluent toutefois sur une note optimiste avec la mention du fait que le niveau de confiance est un phénomène lié à un contexte historique et à une organisation institutionnelle donnés : la bonne nouvelle est donc que la confiance peut revenir, mais au prix de changements très importants.

69. Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*, *op. cit.*

70. Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, *op. cit.*, p. 15.

» Chapitre 5

Analyses des discours économiques et politiques

Ce dernier chapitre présente les principaux éléments de discours proposés dans le domaine budgétaire, et les confronte aux éléments factuels recensés dans les chapitres précédents.

Seront successivement étudiés :

- les discours économiques, sur la base de trois écoles majeures : école keynésienne, école néo-ricardienne et école des choix publics ;
- les discours politiques, par la revue des programmes électoraux successifs depuis 1974 et leur confrontation, ainsi que des éléments fondamentaux de la rhétorique politique.

Exégèse du discours économique

Si de Gaulle regardait avec précaution et circonspection la profession d'économiste (« Je ne m'en remettrai pas aux leçons changeantes de maints docteurs qui manient en tous sens et dans l'abstrait le kaléidoscope des théories [...] je ne me livrerai pas à la voltige d'idées et de formules que pratiquent les jongleurs de doutes et de contres, les illusionnistes pour colloques et journaux, les acrobates de la démagogie »¹), Keynes avait au contraire remarqué l'influence des économistes sur les responsables publics : en effet, « Les hommes d'action qui se croient parfaitement affranchis des influences doctrinales sont d'ordinaire les esclaves de quelque économiste passé. Les visionnaires influents, qui entendent des voix dans le ciel, distillent des utopies nées quelques années plus tôt dans le cerveau de quelque écrivain de Faculté. Nous sommes convaincus qu'on exagère grandement la force des intérêts constitués, par rapport à l'empire qu'acquière progressivement les idées. »²

1. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, op. cit. p. 108.

2. John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Macmillan, Londres, 1936, livre VI, chapitre XXIV, section V (trad. française : *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, coll. « Bibliothèque économique », Payot, Paris, 1942).

Compte tenu de cette influence et du fait que la politique budgétaire constitue l'une des composantes fondamentales de la politique économique³, le but de ce chapitre n'est donc pas de recenser de manière exhaustive les analyses multiples qui existent ; il se limite à décrire les deux approches principales – celle keynésienne et celle classique ou néo-ricardienne, qui constituent « deux sciences économiques à disposition »⁴.

L'apport de l'analyse économique des choix publics sera en outre présenté. Pour chaque doctrine économique, on évoquera de manière séparée le rappel rapide des grands principes et l'analyse des tentatives de mise en œuvre pratiques de ces approches avec le retour d'expérience associé.

Approche keynésienne

Cadre général

Il est important de rappeler d'abord que, si l'étude des questions budgétaires est apparue à peu près en même temps que l'État, la politique budgétaire est bien davantage une invention du xx^e siècle et doit beaucoup aux travaux et à l'influence considérable et durable de John Maynard Keynes.

L'hypothèse fondamentale de ce dernier est que l'équilibre macro-économique sur les différents marchés (en particulier celui des biens et celui du travail) ne se réalise pas de façon spontanée mais par un ajustement malthusien des quantités produites à la demande, et ce, pour deux raisons principales : d'une part, l'instabilité des comportements des acteurs privés, qualifiés d'« esprits animaux » (« *animal spirits* »),⁵ qui leur fait alterner phases d'optimisme et phases de pessimisme, soit une remise en cause profonde des principes classiques d'efficacité des marchés ; d'autre part, les rigidités de prix à court terme sur les différents marchés, et notamment celui du travail.

Ces imperfections des marchés justifient une intervention publique visant à susciter un choc de demande positif se transmettant à l'économie selon la série causale suivante : le déficit public induit une hausse de la demande globale – qui induit à son tour une augmentation de la production et de l'emploi. Il est à noter que la pensée originelle de Keynes ne justifie pas un

3. La structure du manuel *Politique économique* d'Agnès Bénassy-Quéré et alii (coll. « Ouvertures économiques », De Boeck, Paris, 3^e éd., 2012) en fait d'ailleurs la première des six composantes de la politique économique (les autres étant la politique monétaire, la politique de change, les politiques de croissance, la politique fiscale et la politique de l'emploi).
4. L'approche keynésienne s'est notamment inscrite comme l'affirmation d'une opposition radicale aux théories classiques ou néoclassiques antérieures. Voir Jean-Marc Daniel, *La politique économique*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2008 (3^e éd., 2011).
5. John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, op. cit., livre IV, chapitre 12, section VII.

recours systématique et permanent au déficit budgétaire, mais le défend dans les bas de cycle conjoncturels et uniquement quand existe un effet multiplicateur, le fameux multiplicateur keynésien⁶ (ou multiplicateur des dépenses publiques) qui permet de quantifier le lien entre niveau du déficit public et croissance économique.

Mise en œuvre

Comme on l'a vu dans le chapitre 3, la France a connu deux politiques budgétaires de relance d'inspiration explicitement keynésienne, toutes deux au début de la période analysée, à savoir le plan de relance Chirac de 1975 et le plan de « relance par la consommation populaire » de 1981-1982. Ces deux plans se sont heurtés aux limites de la relance non concertée en économie ouverte et ont tous deux dû être interrompus (un an après pour le plan Chirac, moins de deux ans près pour le plan de 1981) face au risque d'une crise de balance de paiements et à des attaques contre le franc.

Beaucoup plus récemment, la menace d'une récession mondiale consécutive à la crise financière de l'automne 2008 a conduit les pays du G20 à engager une relance budgétaire concertée lors du sommet de Londres du 2 avril 2009 : le déficit des finances publiques à l'échelle mondiale pour 2009 est de 5 trillions d'euros, soit 8,5 % du PIB mondial⁷. La plupart d'entre eux ont alors mis en œuvre dans l'urgence des programmes d'augmentation des dépenses publiques et de baisse d'impôts, pour un effort de relance ayant dépassé 2 points de PIB en 2009. Un plan de relance (couplé au programme des investissements d'avenir) a ainsi été déployé en France pour le gouvernement Fillon en 2009. Une nouvelle fois, le retournement des perspectives en 2010-2011, et notamment la crise de la zone euro, a amené un changement d'orientation de la politique budgétaire notamment à partir de 2011.

Mais il semble utile de rappeler que l'influence des politiques d'inspiration keynésienne ne s'arrête pas à ces trois moments budgétaires. Le fait que la France ait été en déficit budgétaire permanent depuis 1974, et même un déficit primaire ou un déficit supérieur au solde stabilisant la dette deux années sur trois, confirme l'existence d'une contribution permanente du déficit public à la demande nationale.

Cependant, la France est loin d'être le seul pays mettant en œuvre de façon systématique des politiques d'inspiration keynésienne. Jean-Marc Daniel fait en particulier l'hypothèse d'un « keynésianisme appliqué de droite »

6. Défini comme l'impact sur le PIB d'une augmentation *ex ante* (avant prise en compte du supplément de recettes permis par la croissance) du déficit d'1 euro. Par exemple, si le multiplicateur est de 1,5, cela signifie qu'une augmentation du déficit d'1 euro augmente le PIB de 1,50 euro.

7. Jean-Marc Daniel, *La politique économique*, *op. cit.*

couplant déficit budgétaire et baisse des impôts⁸ en lieu et place d'un « keynésianisme appliqué de gauche » fondé sur la hausse des dépenses publiques. Les États-Unis seraient le pays d'élection de ce type de keynésianisme « alchimiste », notamment lors des présidences républicaines des années 1980 et 2000. Sur les trente dernières années, la principale économie du monde (représentant toujours 20 % du PIB mondial) est neuf fois sur dix en déficit budgétaire (4,1 % du PIB en moyenne) et en déficit de sa balance courante (2,7 % du PIB en moyenne), avec existence de déficits jumeaux quatre années sur cinq. Elle profite ainsi du « privilège exorbitant » du dollar, devise essentielle du commerce international, mais également sans doute de l'avantage lié à la prépondérance des moyens militaires américains.

Retour d'expérience et influence

La **force et la pertinence du modèle keynésien à court terme** font l'objet d'un consensus assez général, d'ailleurs fortement réactivé à l'occasion de la crise de 2008 : en cas de récessions sévères, le déficit budgétaire contribue significativement à la croissance et toute politique de restriction budgétaire a à l'inverse un impact récessif fort. Cela a entraîné un débat récent sur le fameux multiplicateur keynésien : l'OFCE a ainsi publié, fin 2012, de nouveaux calculs des multiplicateurs l'amenant à conclure à des multiplicateurs élevés (supérieurs à 1) et à contester fortement sur ce fondement la pertinence des politiques d'austérité en cours dans la zone euro⁹ ; selon Michel Santi : « En temps de crise, le devoir de l'État est précisément de combler les vides et lacunes laissés par la faiblesse du secteur privé. »¹⁰

En revanche, le bilan de l'application de recettes keynésiennes semble beaucoup plus mitigé à **moyen et long terme**, ainsi que l'indique par exemple Laurent Davezies : « La crise des dettes souveraines marque la fin d'un cycle. Trente ans de déficits publics et d'"invention" monétaire par l'emprunt ont fini par raboter l'efficacité de ce moteur de la croissance. Ce qui est inquiétant aujourd'hui, ce n'est pas le montant du déficit et de la dette en soi, c'est l'incapacité qu'ont les 5 points de PIB de notre déficit annuel (soit 100 milliards d'euros) à entraîner un minimum de croissance. Le paiement des intérêts, le déficit de notre balance commerciale, le renchérissement du prix des matières premières, tout cela a contribué à réduire les effets d'entraînement du déficit sur la croissance. Bref, la magie

8. Jean-Marc Daniel, *Ricardo, reviens ! Ils sont restés keynésiens. Essai sur la prospérité économique*, op. cit., p. 20.

9. Xavier Timbeau (dir.), « La débâcle de l'austérité. Perspectives 2012-2013 pour l'économie mondiale », *Revue de l'OFCE*, coll. « Prévisions », n° 125, octobre 2012, p. 11-42.

10. Michel Santi, *Splendeurs et misères du libéralisme*, coll. « L'esprit économique », série « Le monde en question », L'Harmattan, Paris, 2012, p. 26.

keynésienne ne joue plus. »¹¹ La constatation d'une baisse structurelle du taux de croissance français en dépit d'une stimulation permanente de l'économie par le déficit accreditte cette thèse.

L'analyse keynésienne s'appuie par ailleurs sur l'existence de **cycles économiques** qui voient alterner phases de haute et basse conjoncture et donc font osciller l'économie autour d'un sentier tendanciel de croissance. Jean-Marc Daniel identifie notamment pour l'économie française des cycles de neuf ans, avec comme points bas les années 1975, 1983, 1993, 2002 et 2009. C'est d'ailleurs la non-prise en compte du cycle dans les règles budgétaires européennes qui avait amené en 2002 Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, à qualifier le pacte de stabilité et de croissance d'« instrument stupide ».

Le cycle semble une notion particulièrement importante dans l'éventuelle gestion du redressement des finances publiques. Trois cas souvent cités de redressement des finances publiques (Canada et Suède à partir des années 1990 et 2000, Allemagne dans les années 2000) ont été menés de façon contra-cyclique : l'ajustement des finances publiques et de la demande associée a été rendu beaucoup moins douloureux sur le plan économique du fait de sa localisation dans une zone économique qui ne connaissait pas un creux conjoncturel à l'époque. Ces pays ont ainsi pu capter une partie de la demande de la zone (États-Unis pour le Canada dans les années 2000, Europe pour la Suède et l'Allemagne). La France n'a pour sa part jamais mis en œuvre de telles stratégies visant à « surfer sur le cycle » depuis 1974 pour redresser ses grands équilibres, notamment depuis les années 1990.

L'existence du cycle économique est par ailleurs à l'origine du concept de solde budgétaire structurel, qui prend en compte les effets de la conjoncture sur les recettes et les dépenses publiques. Le solde budgétaire courant (c'est-à-dire comptable) est ainsi décomposé en deux segments :

- un solde conjoncturel, calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et des recettes publiques à la position de l'économie dans le cycle économique ;
- un solde structurel, déterminé par différence entre le solde comptable et le solde conjoncturel et correspondant à l'action discrétionnaire des autorités budgétaires.

Si le concept de solde structurel est simple, sa mesure soulève de très sérieuses difficultés méthodologiques, du fait d'hypothèses particulièrement sensibles : niveau de la croissance potentielle de l'économie (évaluation très délicate dans l'hypothèse apparemment pertinente de sa baisse tendancielle), position de l'économie dans le cycle, sensibilité du solde

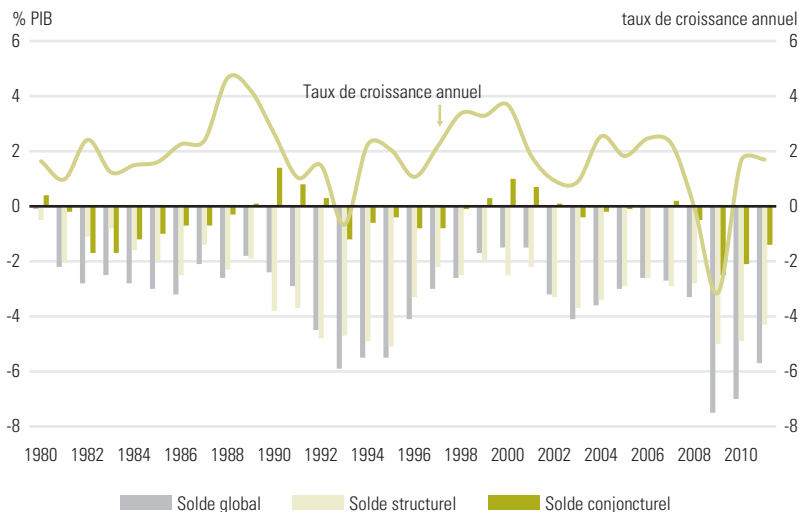
11. Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, op. cit., p. 12.

budgétaire à la conjoncture. Concernant la France, il faut en outre tenir compte de la baisse tendancielle du taux de croissance de l'économie entre les années 1970 et les années 2000 rappelée dans le chapitre 4.

Face à ces difficultés a été développée une méthode de calcul alternative reposant sur le recensement des décisions budgétaires discrétionnaires votées par le Parlement. La figure 24 présente une hypothèse de calcul du solde structurel.

Figure 24.

Évolution des soldes global, structurel et conjoncturel des administrations publiques (APU) et de la croissance selon les calculs de Jean-Marc Daniel (en % du PIB et en %) (1980-2011)



Sources : Insee, besoin de financement des administrations publiques, série longue. Jusqu'en 2007 : calculs de Jean-Marc Daniel, « Cinquante ans de finances publiques », *Société*, n° 62, 4^e trim. 2008, p. 31-43.

Différents organismes (Cour des comptes, OCDE, FMI, Commission européenne) calculent les composantes structurelle et conjoncturelle du solde budgétaire courant, le solde structurel étant devenu l'indicateur fondamental de la mesure de l'équilibre budgétaire dans le traité budgétaire européen de 2013.

Succès du paradigme keynésien

La persistance avec laquelle les concepts keynésiens sont employés, aussi bien dans les contextes macro-économiques pour lesquels ils avaient été prévus qu'en dehors de ces contextes, est à la mesure de l'immense influence qu'ont eu les idées keynésiennes sur la conduite des affaires publiques dans le monde occidental, et notamment en France et aux États-Unis. La considérable attraction keynésienne sur le personnel politique n'a pas échappé à

certains acteurs et commentateurs de la vie politique et économique. C'est le cas de l'homme politique néerlandais Frits Bolkestein, ancien commissaire européen en charge du marché intérieur, qui nous dit à propos de Keynes : « Sa théorie est admirable mais “cloche” à cause de la politique : très sommairement, sa théorie pose que, dans une situation de faiblesse de l'économie, il faut que l'État injecte de l'argent dans l'économie pour créer de l'emploi, premier temps, et, second temps, que l'État récupère cet argent lorsque les choses vont mieux. Eh bien, si la première partie est admirable, la seconde ne fonctionne pas à cause de la politique. Dans mes allocutions “électorales”, j'ai pu dire qu'il est aussi difficile pour un homme politique de mener une politique budgétaire saine qu'il l'est pour un chien d'être propriétaire d'un magasin de saucissons. L'État a beau injecter de l'argent en temps de troubles, il a le plus grand mal à retirer ce même argent parce que les hommes politiques veulent, par générosité ou opportunisme politique, distribuer toujours davantage. »¹²

De même, Jean-Marc Daniel considère : « Le succès historique du keynésianisme repose sur ce message que tout homme politique est ravi d'entendre : dépensez sans compter, et votre peuple sera plus riche. » Dans les faits, le caractère structurel du déficit et le caractère limité et coûteux politiquement des phases d'ajustement des finances publiques accréditent cette approche depuis 1974 dans le contexte français, avec l'exemple emblématique de l'affaire de la « cagnotte » de 2000 déjà décrite.

Approche néo-ricardienne

Cadre général

La principale contestation du cadre keynésien réside dans le concept de la neutralité de la politique budgétaire, l'équivalence néo-ricardienne – en référence à l'Anglais David Ricardo (1817)¹³ – remise au goût du jour par l'Américain Robert Barro (1974)¹⁴. Selon ce concept, la politique budgétaire est neutre à long terme et n'a pas d'effet sur l'activité économique du fait des anticipations des agents économiques : toute augmentation du déficit budgétaire induit en effet une anticipation d'une hausse future des impôts, une hausse du taux d'épargne et donc une réduction de la demande privée. Il n'y a par conséquent pas de différence entre le recours à l'emprunt et le recours à l'impôt (les dettes d'aujourd'hui annoncent les impôts de demain) et on postule donc neutralité (ou inefficacité) structu-

12. Frits Bolkestein et Michel Rocard, *Peut-on réformer la France?*, op. cit., p. 83.

13. David Ricardo, *On the Principles of Political Economy, and Taxation*, John Murray, Londres, 1817 (trad. française : *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, J.-P. Aillaud, Paris, 1835).

14. Robert J. Barro, “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 6, novembre-décembre 1974, p. 1095-1117.

relle de la politique budgétaire à long terme du fait d'un effet d'éviction de la demande privée par la demande publique.

Retour d'expérience et influence

L'impact de plus en plus faible à long terme des incitations keynésiennes donne une certaine crédibilité au paradigme néo-ricardien, notamment si l'on prend en compte l'impact du **stock** de dette publique accumulé ; le déficit est d'autant plus inefficace qu'à la baisse de la demande privée liée à l'augmentation de l'épargne s'ajoute le risque d'alourdissement de la charge d'intérêt de prêteurs intégrant le risque de défaut souverain.

Il existe un lien entre cette thèse et la conclusion la plus diffusée – mais également désormais la plus contestée – des travaux à succès des Américains Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff : à partir d'un certain seuil de dette (90 %), la croissance du PIB serait réduite¹⁵. À ce stade, les effets ricardiens du déficit l'emporteraient sur les effets keynésiens.

L'équivalence ricardienne pose aussi la question de la crédibilité de la politique budgétaire, notamment dans les phases d'austérité et de réduction du déficit, afin que les anticipations rationnelles positives des ménages conduisent à une compensation des baisses de la demande publique par une augmentation de la demande privée.

Plusieurs hommes publics français ont validé le paradigme néo-ricardien, soit par connaissance de celui-ci, soit par intuition. Il en est ainsi de Mirabeau dans une adresse au roi de 1787 : « Dès que l'État emprunte des sommes dont ses revenus actuels ne peuvent pas même payer les intérêts, l'impôt existe, soit qu'on le déclare ou non. Il faudra donc imposer réellement un jour, pour se procurer le gage de l'emprunt fait aujourd'hui. » Raymond Barre, professeur d'économie autant que responsable politique, partage ce point de vue dans des propos de 1984 : « Le déficit budgétaire considérable et continu que beaucoup croient nécessaire pour stimuler l'économie, l'explosion de la dette publique qui en résulte, créent une inquiétude profonde pour l'avenir qui s'exprime par l'augmentation d'une épargne de précaution. »¹⁶

15. Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, "Growth in a Time of Debt", National Bureau of Economic Research, document de travail n° 15639, janvier 2010. Ces conclusions sont également confirmées dans une note de 2011 de la Banque des règlements internationaux (Stephen G. Cecchetti, Madhusudan Mohanty, Fabrizio Zampolli, "The Real Effects of Debt", note n° 352, septembre 2011). C. Reinhart et K. Rogoff ont reconnu, en avril 2013, qu'ils avaient commis quelques erreurs de calcul (que venait de mettre au jour Thomas Herndon, un étudiant de la *University of Massachusetts Amherst*), tout en affirmant que leur démonstration n'en restait pas moins pertinente.

16. Entretien de Raymond Barre avec *Le Figaro Économie* du 14 décembre 2004, cité dans Rémi Godeau, *La France en faillite. La vérité sur l'explosion de la dette publique*, Calmann-Lévy, Paris, 2006, p. 302.

Analyse économique des choix publics

Cadre général

Il faut enfin évoquer un ensemble de réflexions construites sur une méfiance de principe vis-à-vis de la chose publique. Ainsi, Adolph Wagner, auteur de la loi du même nom relative à la croissance structurelle des dépenses publiques, considère qu'elle est le résultat principal de l'affrontement politique et social entre contribuables et bureaucrates, l'impôt représentant ce que la caste dirigeante publique est capable de récupérer au détriment de la population. Cette méfiance a amené la construction d'une branche entière de la théorie économique – l'école du « *public choice* », l'analyse économique des choix publics –, dont le texte fondateur est l'ouvrage *The Calculus of Consent*¹⁷, de James M. Buchanan (prix Nobel d'économie 1986) et Gordon Tullock, publié en 1962.

Cette école conteste par principe la bienveillance supposée de l'État et des autorités politiques qui, selon Jean-Jacques Lafont, « repose sur une conception idéaliste du pouvoir politique et de la vie démocratique, sur un postulat général de bienveillance des hommes politiques, de l'administration et de tous les fonctionnaires et personnels assimilés ». Est ainsi remis en cause le mythe rousseauiste selon lequel le gouvernement est « une machine sans friction » et un simple « instrument de mise en œuvre de la volonté du peuple » sans existence propre¹⁸.

Le régime de la démocratie représentative n'échappe pas à la critique, car « les hommes politiques se soucient principalement des prochaines élections, la vraie mission des économistes est de leur rappeler l'existence de la prochaine génération »¹⁹, selon Jan Tinbergen, prix Nobel d'économie 1969. Un écart de situation existerait entre les citoyens et les élus qui sont leurs mandataires dans le système politique, écart que rappellent Augustin Landier et David Thesmar : « Les hommes politiques sont des citoyens qui font leur métier, dont une grande partie consiste à se faire élire et réélire. Les électeurs, eux, ne sont pas payés pour faire leur métier d'électeur, et donc n'y passent pas suffisamment de temps. Le petit jeu de séduction

17. James M. Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

18. Jean-Jacques Laffont, « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », in Conseil d'analyse économique, « État et gestion publique. Actes du colloque du 16 décembre 1999 », coll. « Les rapports du Conseil d'analyse économique », La Documentation française, Paris, 2000, p. 117-149 (pp. 118 et 124). Jean-Jacques Rousseau a pourtant indiqué dans son article « Économie politique » de l'*Encyclopédie* : « Si l'on examine comment croissent les besoins d'un État, on trouvera que souvent cela arrive à peu près comme chez les particuliers, moins par une véritable nécessité que par un accroissement des désirs inutiles, que souvent on n'augmente la dépense que pour avoir un prétexte d'augmenter la recette [...] on n'enrichit que des fainéants de la dépouille des hommes utiles » (Jean-Jacques Rousseau, *Œuvres complètes*, tome 1, Furne & Cie, Paris, 1839, p. 599).

19. Voir Jean-Marc Daniel, « Les économistes en campagne », *Le Monde*, 7 mai 2012.

entre politiques et électeurs détermine l'action publique peut-être autant que la logique économique. »²⁰

Depuis les années 1990, la science économique a connu un important **renouveau** dans le domaine de l'économie politique, en analysant le comportement des décideurs publics (responsables politiques élus, agents publics) et en leur appliquant en particulier les bases de la micro-économie et la théorie des jeux. Cette branche de l'économie politique semble notamment très utile pour expliquer des comportements répétitifs (caractère très différencié des ajustements de finances publiques dans les pays l'OCDE, poursuite durable de politiques publiques aux résultats incertains voire négatifs) et pour analyser les enjeux de gouvernance publique.

Il convient de s'intéresser en particulier au **comportement des responsables politiques**. L'homme d'État, celui qui mène une action politique sans référence à ses perspectives électorales, constitue un idéal rappelé par le général de Gaulle, selon lequel : « Ce qui est salubre à la nation ne va pas sans blâmes dans l'opinion, ni sans pertes dans l'élection. »²¹

L'écart entre la réalité constatée et cet idéal est sans doute à l'origine du dépit contemporain de l'opinion vis-à-vis des hommes politiques qui n'ont « pas été assez courageux pour affronter le pays sur telle ou telle réforme », qui « ne pensent qu'aux prochains sondages ou aux prochaines élections ». Pour A. Landier et D. Thesmar : « Ce registre, qui frise parfois celui de la déception amoureuse, est déplacé. Les politiques ne sont ni des saints ni des salauds : comme tout un chacun, ils optimisent leurs carrières. Ce faisant, ils obéissent aux incitations que les institutions démocratiques leur donnent et font ce qu'il faut pour ne pas perdre leur emploi. »²²

L'économie politique ne se réduit toutefois pas au constat d'une maximisation supposée des avantages personnels du personnel politique. Elle complète en effet cette approche avec la prise en compte d'autres enjeux par les élus :

- positionnement par rapport au mandat qu'ils ont reçu des électeurs (respect ou non des promesses de campagne) ;
- enjeux de crédibilité et incohérence temporelle des responsables politiques élus qui doivent prendre en compte l'opinion publique, l'opposition ;
- pression des intérêts constitués qui cherchent à maximiser leurs avantages, les fonds publics destinés à des intérêts particuliers pouvant être assimilés à une taxe prélevée sur tous les contribuables au bénéfice de certains : chaque agent ou groupe d'agents économiques bénéficiaire d'une catégorie de dépense est enclin à l'estimer justifiée, et même fréquemment

20. Augustin Landier et David Thesmar, *La société translucide. Pour en finir avec le mythe de l'État bienveillant*, Fayard, Paris, 2010, p. 130.

21. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*. 2. *L'effort, 1962-...*, Plon, Paris, 1971, p. 215.

22. Augustin Landier et David Thesmar, *La société translucide. Pour en finir avec le mythe de l'État bienveillant*, op. cit., p. 131.

insuffisante, tout en jugeant excessifs le montant global des dépenses de l'État ou les transferts sociaux ;

- impossibilité pour les responsables politiques élus d'oublier le lendemain de leur élection une posture partisane pour se mettre au service de la volonté générale.

Des questions de même nature peuvent également s'appliquer aux agents publics dans la structuration de leurs motivations : réputation, objectifs de carrière, voire prise d'intérêt et corruption.

Quelques exemples d'application

Plusieurs études attestent de l'existence de **cycles** relatifs à des processus politiques largement déconnectés des logiques économiques :

- une étude américaine publiée en 1997 indique ainsi que les effectifs de la police augmentent de 2 % quelques mois avant les élections locales, puis reviennent à leur niveau initial après les élections²³ ;
- l'Insee a par ailleurs mesuré l'influence du cycle électoral municipal (six ans) sur l'investissement des administrations locales, réalisé à 58 % par les communes en 2000 ; toutes choses égales par ailleurs, l'investissement augmente en moyenne de 6 % l'année précédant une élection municipale et baisse les deux années suivant l'élection²⁴.

Par ailleurs, l'économie politique conduit à rappeler le caractère central de **l'électeur médian** dans le processus électoral : « Les politiques en campagne ne cherchent jamais à satisfaire l'ensemble des électeurs. Ils se battent pour convaincre une catégorie spécifique d'individus, les indécis, qui peuvent faire basculer le scrutin d'un côté ou de l'autre. Plus que la majorité, ce sont alors ces indécis, que les politologues appellent l'"électeur médian", qui sont les arbitres du jeu politique et déterminent son agenda. »²⁵

Selon Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, comme « la variété des intérêts socio-économiques correspondant à des systèmes sociaux hautement différenciés et la rareté des ressources que les politiques publiques sont en mesure de mobiliser feront obstacle à la satisfaction de l'ensemble des attentes sociales », une sélection est donc inéluctable ; les responsables politiques recherchent de ce fait un « équilibre politique », à savoir une configuration permettant de circonscrire la contestation des groupes sociaux ignorés à une position minoritaire de l'espace de représentation politique, voire de les réprimer grâce à la violence légitime de

23. Steven D. Levitt, "Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime", *The American Economic Review*, vol. 87, n° 3, juin 1997, p. 270-290.

24. Danielle Besson, « L'investissement des administrations publiques locales. Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales », *Insee Première*, n° 867, octobre 2002.

25. Augustin Landier et David Thesmar, *La société translucente. Pour en finir avec le mythe de l'État bienveillant*, op. cit., p. 135.

l'État. « Le rôle du pouvoir est de sélectionner les demandes sociales qui seront satisfaites et celles qui seront sacrifiées. »²⁶

On est donc très loin de l'homme politique ou de l'homme d'État rassembleur, du fait de la surdétermination des programmes politiques par les électeurs médians. À ce titre, il faut enfin rappeler que les modalités d'organisation du processus électoral écartent par construction à la fois les jeunes en dessous de l'âge légal de vote et les générations à venir, ce qui pose pour ces catégories non représentées le risque d'aboutir à des options intertemporelles systématiquement défavorables en matière de finances publiques.

Il semble de plus que les **alternances politiques** aient des conséquences sur les finances publiques. En effet, un parti au pouvoir incertain de sa réélection peut être fortement incité à surinvestir sur la politique publique qu'il privilégie et contraindre les moyens budgétaires de son successeur en lui léguant une dette publique élevée ou une structure de dépense fortement contrainte. Ce comportement « préventif » peut être causé soit par des préférences partisanses, soit par la volonté de gêner ou de contraindre le parti appelé aux affaires.

En définitive, l'endettement public est corrélé à plusieurs facteurs : forte différence entre les orientations des programmes, fréquence des alternances, faible chance pour le gouvernement sortant d'être reconduit. Il est intéressant de regarder la France à travers ce modèle : les majorités sortantes sont presque systématiquement battues depuis 1974²⁷, avec, parallèlement, une forte sédimentation des politiques publiques et une hausse quasi ininterrompue de la dette.

L'économie politique nous apprend enfin que l'existence de **fortes divisions** pouvant être de multiples natures (écarts régionaux, groupes sociaux, préférences idéologiques, ethnies) a des conséquences sur l'allocation et le niveau de la dépense publique : le fait que chaque faction souhaite obtenir du gouvernement des bénéfices tangibles tout en mutualisant les coûts macro-économiques sur l'ensemble de la population peut conduire à une dépense publique élevée et éventuellement à un haut niveau d'endettement.

26. Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, *L'économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie*, coll. « CEPREMAP », Éd. Rue d'Ulm, Paris, 2012, p. 28-29.

27. La France a connu sept alternances depuis 1974 : 1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002 et 2012. En outre, le maintien des majorités partisanses suite à des élections s'est fait le plus souvent avec des changements programmatiques importants (1995, 2007).

Verbe politico-budgétaire

Les chapitres précédents de cet ouvrage ont plutôt analysé différentes données quantitatives ou sociologiques. Il est intéressant d'aborder ici la façon dont est porté le discours en matière budgétaire.

La parole politique est en effet très riche de nombreuses déclarations qui correspondent chacune à la préoccupation des différentes époques. Prenons ici quelques exemples :

- l'art de la taxation tel que professé par Colbert : « L'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris. » ;
- la hantise de la « hideuse banqueroute » – fameuse citation de Mirabeau déjà évoquée à la fin du chapitre 1 – et les transferts intergénérationnels marquent Napoléon I^{er}, qui indique : « Il est injuste d'engager une génération par la précédente ; un emprunt devrait être restreint à cinquante ans. [...] Il faut trouver un moyen de préserver les générations à venir contre la cupidité des générations présentes, sans recourir à la banqueroute. »²⁸ ;
- Georges Clemenceau ironise pour sa part sur l'appétence française pour la dépense publique en constatant : « La France est un pays extrêmement fertile, on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts. » ;
- la sagesse populaire est de mise pour le François Mitterrand de 1986 qui indique : « L'économie, c'est simple. C'est deux colonnes : une colonne dépenses et une colonne recettes. N'importe quelle ménagère vous le dirait. »²⁹ ;
- d'autres responsables politiques mettent en avant le lien entre la discipline budgétaire et la solidité des nations, aussi bien Pierre Mendès France en 1933, pour qui : « les comptes en désordre sont la marque des nations qui s'abandonnent »³⁰ ou Jacques Chirac en 1995 : « On ne peut pas être une grande puissance et avoir des déficits. »³¹ ;
- Raymond Barre se projette dans un avenir contraint, voire sombre, quand il annonce, en 2004 : « La France [d'alors] peut s'accommoder des déséquilibres actuels : elle a assez de crédit pour emprunter encore. Mais à quel prix ? Il ne faut pas tirer sur la corde jusqu'à ce qu'elle casse. Le jour viendra où il ne sera plus possible d'esquiver, de ruser, de différer l'effort qui s'impose. »³²

28. Cité in Honoré de Balzac, *Napoléon, par Balzac, récits et épisodes du Premier Empire tirés de la Comédie humaine, choisis, annotés et publiés par Hector Fleischmann*, Librairie universelle, Paris, 1913, p. 413.

29. François Mitterrand, lors d'un petit déjeuner avec des journalistes de la presse régionale, le 18 mars 1986.

30. Pierre Mendès France, *La Dépêche de Louviers*, 14 avril 1933.

31. Jacques Chirac, entretien télévisé du 26 octobre 1995.

32. Cité in Rémi Godeau, *La France en faillite. La vérité sur l'explosion de la dette publique*, op. cit., conclusion.

Nous proposons donc ici une analyse des discours partisans au moment des campagnes et la confrontation de ceux-ci avec la réalité de la gestion, en lien avec la chronologie politique exposée au chapitre 3.

Comparaison des programmes électoraux et de leur mise en œuvre 1974-2012

Cette partie revoit, à partir de 1974, les différents programmes électoraux des élections présidentielles et législatives induisant une possibilité de cohabitation (ce qui sera le cas en 1986, 1993 et 1997), puis analyse les modalités d'application de ces politiques.

1974

L'élection présidentielle de 1974 oppose rapidement deux candidats dans un environnement où le déficit et la dette publics ne sont pas les thèmes majeurs abordés lors de la campagne.

D'un côté, François Mitterrand, soutenu par le PS, le PCF et le MRG, s'inscrit sur le plan économique et budgétaire dans le cadre du programme commun de 1972 : d'abord un plan de six mois autour de mesures économiques et sociales (échelle mobile des salaires, indexation de l'épargne sur les prix, relèvement du SMIC à 1 200 francs...); ensuite, un plan sur dix-huit mois destiné à lutter contre les causes structurelles des inégalités et de l'inflation (retraite à soixante ans, cinquième semaine de congés payés, réduction du temps de travail, restructurations industrielles, nationalisations, maîtrise du crédit...).

De l'autre, le candidat de centre-droit Valéry Giscard d'Estaing, futur vainqueur, prône le « changement dans la continuité » ou le « changement sans le risque » qui n'exclut pas différentes promesses sociales : priorité à l'aide aux personnes âgées, généralisation de l'assurance maladie, abaissement de l'âge de la retraite. « La société française doit être plus égale, qu'il s'agisse des chances des plus jeunes, de l'écart entre les revenus, de la protection sociale des différents groupes de travailleurs. Elle doit être plus juste, concernant le sort de ceux dont la situation est la plus éloignée de la moyenne nationale, je veux dire les personnes âgées, qui ne sont pas moins dignes que les autres, et en faveur desquelles un effort exceptionnel doit être accompli. »³³

Les différents axes de la politique budgétaire du septennat ne sont pas évoqués dans le programme de Valéry Giscard d'Estaing. Toutefois, il est

33. Valéry Giscard d'Estaing, message au Parlement du 30 mai 1974.

clair que l'évolution des finances publiques constatée durant ce mandat (équilibre mais très forte hausse des dépenses et des recettes – près de cinq points de PIB) est bien en phase avec les promesses électorales de ce dernier, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'État-providence. Valéry Giscard d'Estaing ne respectera pas du tout son engagement du début des années 1970 de ne pas dépasser 40 % de dépenses publiques dans le PIB, seuil au-delà duquel s'effectuerait selon lui le basculement dans une société socialiste.

1978

Les élections législatives de 1978 constituent à ce jour la dernière occurrence – pourtant habituelle durant les premières années de la V^e République – d'une confirmation électorale du couple exécutif constitué par le Président de la République et le Premier ministre. Le slogan « Barre confiance » permet la ratification partiellement inattendue de la ligne économique tenue depuis 1976 : lutte contre l'inflation et retour progressif à l'équilibre des comptes publics et extérieurs.

1981

Pour 1981, le programme de référence est constitué par les « 110 propositions pour la France » de François Mitterrand, encore opposé au second tour à Valéry Giscard d'Estaing, candidat sortant.

Parmi les 110 propositions, nombreuses sont celles qui ont un fort impact budgétaire :

- politique de stimulation budgétaire : programme de relance économique
- emploi, prix, développement technologique, cadre de vie – (proposition 14) ; programme de grands travaux publics, de construction de logements sociaux et d'équipements collectifs (proposition 16) ; création de 150 000 emplois dans les services publics et sociaux et de 60 000 emplois d'utilité collective dans les associations et les collectivités locales (proposition 18) ; principe d'une croissance sociale s'appuyant sur « l'investissement, l'augmentation des bas revenus et l'amélioration des conditions de travail » (proposition 19) ; nationalisation du secteur financier et de neuf groupes industriels (proposition 21) ;
- augmentation forte du salaire minimum, des prestations familiales et des allocations chômage (proposition 31) ;
- suppression de la TVA sur les produits de première nécessité (proposition 32) ;
- décentralisation et autonomie des collectivités locales (proposition 54), « réelle répartition » des ressources entre l'État et celles-ci (proposition 57) ;
- retraite à taux plein à 60 ans (sur la base de 150 trimestres cotisés) pour les hommes et à 55 ans pour les femmes (proposition 82).

Ces propositions constituent une large part de l'ossature des orientations économiques et budgétaires prises durant les deux premières années du septennat de François Mitterrand.

Comme on l'a vu au chapitre 3, cette ligne sera profondément réévaluée à partir de fin 1982-début 1983 par la réaffirmation de l'accrochage indéfectible du franc au SME, avec comme corollaire un réalisme budgétaire assumé et affirmé par exemple lors du discours de politique générale du nouveau Premier ministre, Laurent Fabius, le 24 juillet 1984 : « Le prochain budget sera très strict et très rigoureux, mais, ainsi que l'exposera le moment venu le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, le point central est que, à travers la rigueur nécessaire, nous puissions préserver l'épine dorsale de ce qui doit être l'avenir de l'économie française. » Néanmoins, cette nouvelle ligne ne remet pas en cause les changements fondamentaux en matière de finances publiques initiés en 1981 avec la décentralisation et l'importance croissante des prestations sociales, en particulier du fait de l'abaissement de la retraite à 60 ans.

1986

En 1986, un vent européen, marqué par la réorientation de l'exécutif dès 1983, souffle sur la vie politique française, et notamment sur le programme de la coalition RPR-UDF qui va gagner les élections législatives et amener la première cohabitation.

Le programme RPR-UDF y ajoute une composante libérale en résonance avec les politiques conduites alors outre-Manche et outre-Atlantique. Cette ligne conjugue le recul de l'État (privatisations, baisse des impôts), le choix de l'orthodoxie budgétaire (retour à l'équilibre) et l'importance accordée aux sujets de compétitivité. Cette ligne politique confirme toutefois de façon implicite le maintien à l'identique des « acquis » de 1981-1982 (39 heures, retraite à 60 ans, cinquième semaine de congés payés).

Ce programme est largement appliqué au cours de la période, en profitant notamment d'une amélioration progressive de la conjoncture économique.

1988

Le discours politique utilisé pour la campagne présidentielle de 1988 est beaucoup plus consensuel, moins tranché sur le plan idéologique qu'en 1981 et dans le cadre des élections législatives de 1986, car il s'agit d'une confrontation alors inédite entre le Président de la République et le Premier ministre qui ont cohabité pendant deux ans. Jacques Chirac, sur la ligne libérale du programme RPR-UDF de 1986, souhaite baisser le poids de la sphère publique dans l'économie et la société (poursuite des privatisations et baisse des prélèvements obligatoires).

François Mitterrand, grand favori à sa succession longtemps avant la date des élections, semble pour sa part avoir pris la mesure de l'exercice du pouvoir et opte pour un positionnement prudent et tactique par rapport à son Premier ministre. Sa « Lettre à tous les Français » d'avril 1988 est qualifiée de « belle méditation sur la société française », sans « aucun programme concret » par Jacques Attali³⁴ ou de lettre au ton « rose très pâle » par Alain Duhamel³⁵. Son esprit est effectivement extrêmement différent des 110 propositions précises et chiffrées de 1981, avec seulement quelques engagements à fort impact budgétaire :

- réaffirmation appuyée de l'engagement européen de la France, avec une option de transformation de l'ECU en une monnaie de réserve tenant son rang aux côtés des autres monnaies internationales ;
- alignement sur la proposition du candidat Chirac d'une baisse de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB, mais de façon plus modérée ;
- quelques priorités en matière de dépense : Éducation nationale, instauration d'un revenu minimum d'insertion partiellement financé par le rétablissement de l'impôt sur les grandes fortunes ;
- adoption du principe du « ni ni » (ni nationalisation, ni privatisation) en matière d'évolution de la sphère publique productive.

Le caractère très général du programme de François Mitterrand n'est pas incompatible avec la gestion des affaires publiques menée par le gouvernement Rocard, qui, comme on l'a vu, profite en 1988-1989 d'un taux de croissance jamais retrouvé depuis. En revanche, l'orientation fondamentale vers la monnaie unique présentée de façon très générale dans le programme va fortement structurer l'action du Président réélu sur l'ensemble du septennat.

1993

La coalition RPR-UDF est clairement favorite, compte tenu des multiples difficultés économiques et politiques rencontrées par l'exécutif depuis 1991 : deux changements de Premier ministre en moins d'un an, violente crise du SME, ralentissement continu de la croissance accompagné d'une envolée du chômage. Toutefois, et un peu à l'instar du François Mitterrand favori de 1988, l'opposition politique choisit en quelque sorte un programme « libéral pâle » au regard de la plate-forme de 1986 alors beaucoup plus partisane.

Les principales mesures envisagées par le RPR dans le domaine économique et budgétaire concernent :

34. Jacques Attali, *C'était François Mitterrand*, Fayard, Paris, 2005, p. 185.

35. Intervention sur Europe 1 le 8 avril 1988.

- la continuité, assumée depuis 1983, de la politique de stabilité du franc, de son arrimage au SME dans la perspective de la route vers l'euro; c'est la confirmation de l'étroite victoire du « oui » au référendum de septembre 1992 sur le traité de Maastricht qui vient de diviser aussi bien la majorité que l'opposition, position confirmée par l'option d'indépendance de la Banque de France sur le modèle de la *Bundesbank*;
- l'affirmation de la stabilisation – au moins – des prélèvements obligatoires, ceci passant par des coupes budgétaires et une gestion publique « plus décentralisée et proche du terrain »;
- la reprise des privatisations;
- quelques propositions concernant les dépenses publiques : un projet de « retraite à la carte » et un dispositif d'allègement de charges.

Certains aspects du programme seront clairement mis en œuvre (privatisation, réforme des retraites, lancement de la politique d'allègement de charges sociales, promise comme on l'a déjà vu, à un très grand avenir), mais le programme du RPR ne prévoyait bien entendu pas une dégradation du solde public inédite depuis 1974, il est vrai réalisée à partir d'un budget 1993 hérité de la majorité précédente particulièrement optimiste en dépit du contexte récessif.

1995

L'élection présidentielle de 1995, qui voit la victoire de Jacques Chirac, est particulière. Candidat quasi déclaré depuis les élections législatives de 1993 où le RPR et l'UDF obtiennent la majorité, le *leader* du RPR a été durablement confiné à une position de *challenger* entre le candidat socialiste – Lionel Jospin, après le retrait de Jacques Delors – et un Premier ministre gaulliste, Édouard Balladur, couvrant les thématiques traditionnelles du centre-droit et longtemps grand favori des sondages.

Pour se différencier, la campagne de Jacques Chirac a donc combiné diverses thématiques : lutte contre le chômage et l'exclusion (réduction de la « fracture sociale »), soutien aux catégories populaires (« la feuille de paie n'est pas l'ennemie de l'emploi »), mais aussi baisse des impôts et des charges sociales et réformes structurelles. Un renforcement de la croissance économique doit permettre de dépasser les contradictions éventuelles entre ces différents objectifs (« Sans chômage, il n'y aurait pas de déficit de la Sécurité sociale »)³⁶.

La maîtrise des déficits fait également partie du programme, mais très en creux, par l'engagement européen et la route vers l'euro qui impose le respect des critères de convergence budgétaire.

36. Cité in Ghislaine Ottenheimer, *Le fiasco*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 268.

1995 constitue probablement l'année du changement de cap le plus net entre la ligne de campagne et la politique budgétaire ultérieure. En effet, l'action du gouvernement Juppé s'écarte extrêmement rapidement de la ligne de campagne : le Premier ministre évoque une « situation catastrophique » des finances publiques alors que la France doit se mettre en conformité avec les critères de convergence, condition intraitable qu'a posée le Chancelier Helmut Kohl à la mise en place de l'euro. Alain Juppé fait voter à la fin juin un collectif budgétaire visant la stabilisation des déficits *via* l'augmentation des impôts. Cette position est définitivement ratifiée lors de l'intervention télévisée de Jacques Chirac, le 26 octobre 1995 : la France « a des déficits. Et donc la priorité, c'est la réduction des déficits et, pour cela, il faut prendre des mesures qui peuvent être en contradiction avec ce que l'on veut faire plus tard, de façon à rétablir les équilibres ».

1997

Ces élections imprévues, organisées un an avant la fin de la dixième législature du fait de la dissolution décidée par Jacques Chirac, opposent un exécutif sortant qui ne peut qu'appeler à la ratification de sa politique et la coalition de gauche autour du Parti socialiste, qui va finalement l'emporter.

Les deux principaux marqueurs de la campagne du PS constituent d'ailleurs les deux premières mesures de la première partie du programme « Changeons d'avenir. Nos engagements pour la France » : d'une part, le passage de la durée légale du travail de 39 à 35 heures sans diminution de salaires, d'autre part, la création de 700 000 emplois jeunes³⁷.

L'engagement européen et la marche vers l'euro sont confirmés, mais avec des subtilités sémantiques qui mettent en avant un « pacte de solidarité et de croissance » en lieu et place d'un « pacte d'austérité » dans le cadre de la négociation européenne pour compléter le traité de Maastricht. Ne sont évoqués les déficits qu'à travers l'engagement européen associé à l'euro.

Enfin, le programme inclut de fait de nouvelles dépenses : couverture maladie universelle et gratuité des soins pour les ménages à faibles revenus, revalorisation des pensions de réversion les plus modestes et alignement des pensions sur l'évolution des salaires nets, recrutement de 50 000 agents supplémentaires pour la sécurité dont 5 000 policiers, priorité à certains budgets (éducation, recherche, culture).

Les réformes contenues dans ce programme seront mises en œuvre, avec des décisions qui vont fortement transformer à moyen terme le cadre économique et institutionnel des politiques publiques françaises :

37. 350 000 dans le secteur public et 350 000 dans le secteur privé.

- au niveau français : mise en œuvre effective des 35 heures, avec une augmentation conséquente du dispositif d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, l'institution de la CMU et des emplois jeunes ;
- structuration de l'espace européen actuel : signature finale du « pacte de stabilité et de croissance » à Amsterdam en 1997, mise en place de l'euro le 1^{er} janvier 1999 et signature du traité de Nice en 2001, prélude de l'élargissement de l'Union européenne de 15 à 27.

2002

Les élections de 2002 se déroulent dans un cadre institutionnel largement transformé par rapport aux années antérieures, du fait de deux changements majeurs. Les Français ont approuvé, par le référendum du 24 septembre 2000, le passage du septennat au quinquennat³⁸. Puis les députés ont approuvé, le 21 décembre 2000, l'inversion du calendrier électoral plaçant l'élection présidentielle avant l'élection législative, une évolution qui va contribuer à « junioriser » le renouvellement de l'Assemblée nationale situé juste après la grande liturgie du débat présidentiel.

L'élection présidentielle voit par ailleurs se reproduire le scénario de 1988, avec la compétition entre le Président de la République et le Premier ministre sortants. Les programmes des candidats apparaissent assez proches sur les sujets économiques et budgétaires, sujets qui ne seront pas au centre du débat électoral : des hypothèses de croissance forte (3 % annuel dans le programme de Lionel Jospin) permettant des dépenses nouvelles et surtout des baisses d'impôts. Il n'y a pas réellement d'engagement d'un retour à l'équilibre budgétaire pourtant prévu par le pacte de stabilité et de croissance récemment signé, mais uniquement la volonté de ne pas dépasser la norme des 3 % de déficit.

La différenciation vient plutôt du dosage entre les mesures : Lionel Jospin propose 18 milliards d'euros de baisses d'impôts en privilégiant certaines (par exemple une baisse de moitié de la taxe d'habitation) et fonde son programme budgétaire sur une hausse de 1,5 % des dépenses en volume. Le candidat Jacques Chirac propose 30 milliards d'euros d'allègement de prélèvements obligatoires : baisse d'un tiers de l'impôt sur le revenu (la moitié du total) et renforcement des exonérations de cotisations sociales dans le cadre d'un assouplissement des 35 heures (sans remise en cause de la durée légale du travail). Le principe d'une réforme des retraites est posé de façon générale.

Le programme présidentiel servira en quelque sorte de programme pour les deux premières années du gouvernement Raffarin : augmentation très

38. Les électeurs votent « oui » à ce référendum avec une large majorité (73,21 % des suffrages exprimés), mais dans un contexte de forte abstention (69,81 %).

forte des exonérations de cotisations sociales pour compenser la convergence des SMIC, réforme des retraites de 2003.

2007

Pour l'élection présidentielle de 2007, le candidat centriste François Bayrou fait des finances publiques l'un des thèmes majeurs de sa campagne, avec la promesse d'une suppression du déficit de fonctionnement et d'une stabilisation de la dette en trois ans³⁹. De son côté, le programme de la candidate socialiste Ségolène Royal, fondé de nouveau sur une hypothèse de croissance forte (2,5 % par an), combine un objectif de maîtrise des finances publiques (stabilisation des prélèvements obligatoires à 44 % du PIB et objectif non chiffré de réduction du ratio dette publique/PIB) et des dépenses nouvelles : hausse du SMIC (dont le montant mensuel serait porté à 1 500 euros), des petites retraites et de l'allocation adulte handicapé (+ 5 %), défense de la Sécurité sociale et de l'hôpital public (pas de déremboursement des soins), rétablissement des emplois supprimés dans l'Éducation nationale et soutien scolaire gratuit, enfin augmentation de certains budgets (recherche, universités, justice).

Pour sa part, le candidat Nicolas Sarkozy met en avant un fort volontarisme en matière de réformes structurelles ou de productivité (régimes spéciaux de retraite, non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, revue générale des politiques publiques...) avec une batterie d'engagements de baisse d'impôts autour de la thématique « Travailler plus pour gagner plus » : exonérations fiscales et sociales sur les heures supplémentaires, exonération des droits de succession et de donation, déductions des intérêts d'emprunts immobiliers, bouclier fiscal de 50 % des revenus.

Le pari du programme de Nicolas Sarkozy est que le couplage de réformes structurelles et de maîtrise des prélèvements obligatoires (baisses programmées et engagement solennel de ne pas les augmenter) va provoquer un choc d'offre permettant un rétablissement progressif des finances publiques : baisse du ratio dette publique/PIB (en dessous de 60 % dans le programme législatif de l'UMP), baisse des prélèvements obligatoires, déficit ramené à 1,5 % du PIB en fin de mandature. D'où ces deux déclarations solennelles dans la propagande électorale :

– « Je réduirai la dette et le déficit, qui ont été creusés par l'échec des politiques antérieures, alors que nos politiques réussiront. Les générations futures ne peuvent pas accepter que les générations actuelles vivent à leur crédit. »⁴⁰;

39. François Bayrou se classera finalement troisième du premier tour de l'élection présidentielle de 2007 avec 18,57 % des suffrages exprimés.

40. Nicolas Sarkozy, profession de foi pour le premier tour de l'élection présidentielle de 2007.

– « Mon projet concilie trois objectifs : engager les réformes dont notre pays a besoin, baisser les impôts, réduire la dette et le déficit. Il est intégralement financé par des économies sur les dépenses existantes. Je ferai en sorte qu'à l'avenir, il soit interdit de financer les dépenses de tous les jours par de la dette. »⁴¹

Le programme de Nicolas Sarkozy donne le ton aux dix-huit premiers mois de son mandat, avec le « paquet fiscal » de la loi TEPA de 2007 et les premières réformes de structure (régimes spéciaux de retraite et « un sur deux » dans la fonction publique d'État dans le cadre de la RGPP). Tout sera brutalement bouleversé par la crise financière de septembre 2008 et sa transmission à l'économie réelle en 2009. La question des finances publiques va nettement structurer le quinquennat, avec la forte déclaration du Premier ministre, François Fillon du 21 septembre 2007 : « Je suis à la tête d'un État qui est en situation de faillite sur le plan financier. »

2012

La campagne présidentielle de 2012 se déroule dans un environnement financier et budgétaire extrêmement différent, quelques semaines après la perte du AAA de la France auprès de Standard & Poor's et la signature du traité budgétaire européen (janvier 2012). Ainsi, le mot « déficit » (couvrant tant le sujet budgétaire que le solde extérieur) est prononcé 32 fois au cours du débat télévisé de l'entre-deux-tours entre François Hollande et Nicolas Sarkozy, contre 3 fois seulement lors de la confrontation entre ce dernier et de Ségolène Royal en 2007.

Si François Bayrou maintient son positionnement marqué sur la nécessité de l'équilibre budgétaire, le sujet est désormais au cœur des programmes des deux favoris. Ainsi, le candidat Nicolas Sarkozy promet un retour à l'équilibre en 2016 principalement par la baisse des dépenses (État, collectivités locales et santé), tout en prônant une baisse du coût du travail par le transfert d'une partie des cotisations sociales sur la TVA (« TVA sociale » ou « TVA anti-délocalisation »).

Mais François Hollande, qui a tenu dès les primaires socialistes une position « raisonnable » et « responsable » en matière de finances publiques et de trajectoire budgétaire, fait également du « redressement de notre économie et de nos comptes publics » la première thématique de ses 60 propositions, en s'engageant sur un retour à l'équilibre budgétaire en 2017⁴², mais avec des augmentations d'impôts assumées. Quelques dépenses nouvelles sont identifiées, notamment la création de 60 000 emplois sup-

41. Nicolas Sarkozy, « Mon projet. Ensemble, tout devient possible », 2007.

42. Le programme du candidat François Hollande prévoit un taux de croissance de 1,7 % pour 2013 et repose sur une progression moyenne des dépenses de 1,1 % en volume de 2013 à 2017.

plémentaires dans l'Éducation nationale. Il appelle enfin de ses vœux un Acte III de la décentralisation.

Cette trame va servir de base aux premières mesures budgétaires du gouvernement Ayrault, principalement *via* le collectif budgétaire de juillet 2012 et le projet de loi de finances pour 2013. Toutefois, on assiste à la succession de révisions à la baisse de l'hypothèse de taux de croissance pour 2013 (1,7 % dans le programme présidentiel, 0,8 % dans le projet de loi de finances de septembre 2012, reconnaissance d'une croissance quasiment nulle par le ministre de l'Économie et des Finances, Pierre Moscovici, début avril 2013). De fait, toutes les prévisions budgétaires sur 2012, 2013 et 2014 sont remises en cause au cours du premier trimestre 2013 et la Commission européenne reconnaît, en mai 2013, que la France pourra revenir à la norme de 3 % avant 2015 seulement.

Synthèse sur le discours politique

Contenu budgétaire des programmes électoraux

La revue des programmes électoraux depuis 1974 fait apparaître le caractère central des annonces, c'est-à-dire d'innovations en matière de politiques publiques ou de fiscalité qui sont quasi systématiquement à l'origine de nouvelles dépenses publiques ou de pertes de recettes.

Il existe toutefois une différence traditionnelle entre les programmes de gauche et de droite. Les programmes électoraux de centre-droit mettent souvent en avant des baisses d'impôts d'État (c'est le cas en 1986, 2002 et 2007), tandis que la gauche privilégie souvent les dépenses nouvelles : création d'emplois publics (1981, 1997, 2012), augmentation des prestations sociales (1981, 1988 avec le RMI, 1997 avec la CMU), importance accordée aux budgets de l'éducation et de la culture. Au final : « Nous adorons les dépenses publiques de gauche et les impôts de droite. »⁴³

Il existe en revanche une forte convergence dans tous les programmes sur la constance de l'engagement européen, ainsi souvent qu'une instrumentalisation de cet impératif européen pour justifier une discipline budgétaire qu'il semble beaucoup plus délicat d'assumer directement.

43. Jacques Delpla, « Réduire la dette grâce à la Constitution. Créer une règle budgétaire en France », note Fondapol, février 2010, p. 34.

Modalités de mise en œuvre et impact budgétaire des programmes électoraux

Les programmes électoraux constituent l'ossature initiale des politiques budgétaires des nouveaux exécutifs. Il faut toutefois prendre en compte l'exception de 1995, année au cours de laquelle la France est alors passée dans des délais particulièrement brefs d'une campagne électorale fortement enracinée socialement à un exercice du pouvoir quasi exclusivement centré sur l'assainissement des finances publiques⁴⁴.

Lorsque l'on regarde les dix élections majeures qui se sont déroulées entre 1974 et 2007 (tableau 13), on constate que la politique budgétaire a connu une profonde réorientation par rapport à la ligne de campagne une fois sur deux (en 1975, 1983, 1994, 1995 et 2008), notamment quand les circonstances économiques l'imposent ou que la politique budgétaire retenue initialement n'apparaît plus soutenable ou souhaitable.

Ce qui vient d'être analysé renvoie d'ailleurs à l'écart significatif entre le volet « politique » de la campagne électorale et le temps de l'exercice du pouvoir, dont le temps budgétaire est l'une des composantes les plus importantes. Cette « schizophrénie politique »⁴⁵ induirait un divorce consommé entre une politique « mobilisatrice » fortement enracinée socialement, indispensable pour gagner les élections, mais sans perspectives concrètes, d'une part, et une politique « active » concernant l'exercice du pouvoir une fois les élections passées, d'autre part.

En résumé, d'un côté, la politique mobilisatrice, vivant sous la double menace du populisme et de la démagogie ; de l'autre, la politique active, technocratique et rationalisée. Par construction, celle-ci met en lumière les limites concrètes de l'action publique, quelque chose de probablement difficile à admettre lors des campagnes électorales par des hommes politiques tentés en permanence par le souci de séduire.

44. Pierre-François Gouiffès, *Réformes. Mission impossible?*, op. cit., chapitre 1, p. 13-52.

45. Didier Lapeyronnie in Alain Touraine, François Dubet, Didier Lapeyronnie et alii, *Le grand refus. Réflexions sur la grève de décembre 1995*, Fayard, Paris, 1996, p. 156.

Tableau 13.

Nature et date des changements de cap budgétaire opérés par rapport au programme électoral initial (1974-2012)

Type d'élection	Date du 2 ^e tour du scrutin (*)	Politique induite par le programme électoral du vainqueur	Date du changement de cap	Nouvelle politique économique et budgétaire mise en œuvre	Commentaires
Présidentielle	19 mai 1974	Lutte contre l'inflation et équilibre budgétaire	Septembre 1975	Plan de relance Chirac	
Législatives	19 mars 1978	Maintien des grands équilibres macroéconomiques	-	-	Pas de changement de cap, en dépit de la survenance du second choc pétrolier (1979)
Présidentielle	10 mai 1981	« Relance par la consommation populaire »	Mars 1983	« Tournant de la rigueur »	Crise de la balance paiements entraînant la réaffirmation de l'ancrage du franc dans le SME (Système monétaire européen)
Législatives	16 mars 1986	Retour progressif à l'équilibre budgétaire	-	-	Pas de changement de cap
Présidentielle	8 mai 1988	Faible contenu budgétaire du programme électoral	-	-	Pas de changement de cap, avec un fort creusement du déficit de 1990 à 1992
Législatives	28 mars 1993	Accompagnement de la récession de 1993 et convergence vers l'euro	Janvier 1994	Maintien des déficits au-delà de 5 % du PIB	Apparition de déficits publics très importants, s'écarter des critères de convergence du traité de Maastricht
Présidentielle	7 mai 1995	Campagne centrée sur la « fracture sociale »	Juin 1995	Retour rapide vers les critères de convergence européens	Court « intervalle de décence » entre le programme électoral et la pratique économique et budgétaire
Législatives	1 ^{er} juin 1997	Conciliation entrée dans l'euro/nouvelles politiques sociales	-	-	Pas de changement de cap, avec un creusement du déficit en fin de mandature

(*) À l'exception de 1986, où les élections législatives, organisées selon un scrutin proportionnel, se sont déroulées sur un seul tour.

Type d'élection	Date du 2 ^e tour du scrutin	Politique induite par le programme électoral du vainqueur	Date du changement de cap	Nouvelle politique économique et budgétaire mise en œuvre	Commentaires
Présidentielle	5 mai 2002	Baisses d'impôts et rééquilibrage progressif des comptes	-	-	Pas de changement de cap. Alliance avec l'Allemagne (2003) pour échapper aux sanctions prévues par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) relatives aux déficits
Présidentielle	6 mai 2007	Baisses d'impôts et réformes structurelles devant engendrer un choc d'offre	Septembre 2008	Accompagnement budgétaire de la récession de 2008-2009	Politique « percutée » par la crise financière de 2008, la récession de 2009 et la crise de la zone euro à partir de 2010
Présidentielle	6 mai 2012	Retour progressif à l'équilibre budgétaire en 2017, par l'augmentation tant des recettes que des dépenses	-	-	Constatation, au printemps 2013, que la dégradation de la croissance ne permet pas de respecter la trajectoire de redressement des comptes publics prévue initialement

Source : auteur, d'après divers documents.

En revanche, le volet réforme des programmes est très largement mis en œuvre, avec de fortes conséquences de moyen terme sur les finances publiques. Ces réformes, qui sont souvent des marqueurs essentiels des campagnes victorieuses, sont globalement appliquées avec des impacts sur les finances publiques qui sont d'autant plus structurants que ces réformes semblent extrêmement difficiles à remettre en cause même en cas – fréquent – d'alternance politique. Ces réformes sont de deux ordres.

Il y a d'abord les réformes de gouvernance des collectivités publiques :
– il en est ainsi des deux premiers actes de la décentralisation (1982-1983, 2003) ; on a vu au chapitre 2 l'importance considérable des dépenses des collectivités locales dans l'augmentation des dépenses ou des recettes publiques ;
– il en est de même pour les relations entre l'État et la banque centrale, dont l'indépendance a été de plus en plus affirmée (1973, 1993) avant la création de la BCE avec la zone euro ;

– il faut bien entendu évoquer la construction européenne et la mise en place de l'euro, qui a systématiquement inclus un volet budgétaire (1992, 1997, 2003, 2012).

Mais il y a aussi les conséquences de long terme de réformes à fort impact budgétaire :

- dans le champ des dépenses : transformation de la protection sociale, par exemple dans le champ des retraites (1974, 1975, 1982, 1993, 2003, 2007, 2010, 2012), politiques annoncées de créations d'emplois publics (1981, 1997, 2012), couplage entre le tricotage/détricotage des 35 heures et les dispositifs d'allègements de charges (1998, 2003, 2007) ;
- dans le champ des recettes, avec les décisions de baisses (1986, 2002, 2007) ou de hausses d'impôts d'État (1981, 1988, 2012).

Sous-estimation fréquente des enjeux européens

Il y a probablement une minoration systématique des conséquences de la construction européenne et surtout de la mise en place progressive de la zone euro dans le discours politique, alors que cette orientation a été dans les faits confirmée de façon ininterrompue par toutes les majorités politiques, et ce, en dépit des très nombreuses alternances.

Concernant le traité de Maastricht, on peut constater que le sujet de la monnaie unique est traité de façon relativement résiduelle lors de l'émission que lui consacre TF1 le 3 septembre 1992 en présence de François Mitterrand⁴⁶, quelques jours avant le référendum du 20 septembre. Les thématiques dominantes concernent la poursuite de l'œuvre historique de la construction européenne après le traité de Rome et l'Acte unique, l'amitié franco-allemande, l'impératif de protéger les Français face à une concurrence économique internationale croissante. Les nécessités d'une harmonisation européenne dans les domaines fiscal et social sont rappelées, mais pour après le traité. À la question d'Yvette Soulage, du panel Sofres, sur la gouvernance de la BCE, François Mitterrand indique d'ailleurs que la banque centrale « ne décide pas » et qu'elle applique, « dans le domaine monétaire, les décisions du Conseil européen ».

Il en va de même en 1995, en 1997 et en 2012 pour les candidats finalement vainqueurs aux élections. Le changement de ligne politique de Jacques Chirac en 1995 a été largement détaillé dans le chapitre 3. Concernant Lionel Jospin, il avait indiqué, fin 1996, son opposition au pacte de stabilité et de croissance, qualifié de « super-Maastricht » imposé à la France

46. Émission de TF1 du 3 septembre 1992 animée par Guillaume Durand. Le Président français répond successivement à Guillaume Durand, puis à un panel Sofres de Français, au Chancelier allemand Helmut Kohl, à Philippe Séguin.

par l'Allemagne⁴⁷... avant de ratifier le pacte avec le traité d'Amsterdam. Pour sa part, François Hollande insistera fortement sur la nécessité de l'impératif de croissance européenne pendant la campagne de 2012, avant de valider le traité budgétaire européen une fois aux affaires.

Rhétorique politique des questions budgétaires

Le discours politique budgétaire contient tout d'abord une série de considérations tactiques qui sont favorisées, en France, par la fréquence des alternances (sept depuis 1974, un record dans l'OCDE). Il est en effet l'une des composantes du raisonnement et de la rhétorique politiques, c'est-à-dire une rhétorique partisane adaptée à la concurrence pour le pouvoir qui participe largement de l'activité politique.

Il y a d'abord le discours très usité sur l'« héritage » de la situation économique et budgétaire. Ainsi, Pierre Mauroy évoque un héritage lourd en 1981 (déficit budgétaire supérieur à 50 milliards et non de 30 milliards, comme on l'avait annoncé) et Édouard Balladur constate dans sa déclaration de politique générale du 8 avril 1993 les « mauvais résultats sociaux, financiers et budgétaires de la gestion précédente ». Cela peut se produire au sein de la même famille politique, avec la fameuse mention par Alain Juppé de l'« état catastrophique des finances publiques » à sa prise de fonction de 1995.

Deux autres constantes sont devenues récurrentes au moment des alternances politiques. La première est la production d'un audit « indépendant » des finances publiques institué par les Premiers ministres Jacques Chirac et Édouard Balladur lors des première et deuxième cohabitations et institutionnalisé à chaque alternance depuis la troisième cohabitation (1997, 2002, 2012). La seconde est la mise en place d'un collectif budgétaire qui marque formellement et symboliquement le changement d'orientation économique et budgétaire.

Alors que nous avons souligné la lente mais inexorable dégradation des finances publiques, la discipline et le sérieux budgétaires sont de rigueur dans les propos relatifs aux questions budgétaires, comme l'attestent ces extraits de la totalité des discours de politique générale des Premiers ministres depuis 1974.

47. « C'est du super-Maastricht. C'est une concession que le gouvernement français a fait absurdement au gouvernement allemand ou à certains milieux allemands. Donc je n'ai aucune raison de me sentir engagé par rapport à cela. » (entretien avec Laurent Mauduit, *Le Monde*, décembre 1996).

Tableau 14.

Extraits des déclarations de politique générale des Premiers ministres relatifs au budget (1974-2012)

Premier ministre	Date de la déclaration de politique générale	Citation
Jacques Chirac	5 juin 1974	« Maintenir un strict équilibre budgétaire »
Raymond Barre	5 octobre 1976	« Retour à l'équilibre budgétaire »
Pierre Mauroy	8 juillet 1981	« Nous pourrions changer la vie et changer la France. Cette démarche, que je viens d'inscrire dans la durée, sera conduite dans la rigueur. Cela signifie la rigueur budgétaire »
Laurent Fabius	24 juillet 1984	« Les déficits publics sont limités, mais le ministre de l'Économie, des Finances et du Budget devra chercher à les réduire »
Jacques Chirac	9 avril 1986	« Les dépenses et les déficits publics seront sévèrement comprimés »
Michel Rocard	29 juin 1988	« La recherche d'économies pour le budget de l'État et des collectivités publiques, et une fiscalité qui encourage l'investissement, est un gage de confiance pour l'ensemble des acteurs économiques »
Édith Cresson	22 mai 1991	« La maîtrise des finances publiques est d'autant plus nécessaire qu'il y a ralentissement des recettes fiscales »
Pierre Bérégovoy	8 avril 1992	« La politique budgétaire continuera d'être adaptée à la situation économique »
Édouard Balladur	8 avril 1993	« Une loi quinquennale vous sera soumise. Elle prévoira des objectifs en matière de baisse des dépenses et des prélèvements, de déficit budgétaire et d'endettement. Il s'agit d'éviter à notre pays ce piège mortel de la dette dans lequel les économies de nombre de nos partenaires sont en train d'étouffer »
Alain Juppé	23 mai 1995	« La gestion de nos finances publiques sera inspirée par la volonté de respecter les engagements qui lient la France à ses partenaires européens, et notamment l'objectif de limitation des déficits publics à 3 % du PIB qui résulte du traité sur l'Union européenne »
Lionel Jospin	19 juin 1997	« La situation des finances publiques est sérieuse »
Jean-Pierre Raffarin	3 juillet 2002	« Un effort budgétaire de grande ampleur »
Dominique de Villepin	8 juin 2005	« La vérité, c'est que nous avons des marges de manœuvre budgétaire étroites et que nous allons devoir les reconquérir pas à pas »
François Fillon	3 juillet 2007	« Nous maintiendrons le cap du désendettement et du retour à l'équilibre budgétaire. Nous ramènerons notre dette publique en deçà de 60 % du PIB et nous rétablirons une situation budgétaire à l'équilibre en 2012 au plus tard »
François Fillon	24 novembre 2010	« Tous ces efforts sont concentrés autour d'un choix politique que nous assumons : c'est le choix de la vertu budgétaire, au nom de notre indépendance, au nom des solidarités de demain, au nom des familles qui s'agrandissent, au nom de l'avenir que nous écrivons aujourd'hui »
Jean-Marc Ayrault	3 juillet 2012	« Je revendique le sérieux et la responsabilité budgétaire, je veux la réforme fiscale, je veux la justice fiscale, j'appelle à l'effort national mais je refuse l'austérité ! »

Source : <http://discours.vie-publique.fr>.

Ce vocable budgétaire est souvent accompagné de la terminologie « dépenser mieux pour dépenser moins » ou « dépenser mieux plutôt que dépenser plus ». Jacques Chirac a utilisé fréquemment cette expression, mais également Pierre Bérégovoy par exemple lors de sa déclaration de politique générale du 8 avril 1992 : « Aux ministres, je ne donnerai qu'une consigne ; avant de dépenser plus, demandez-vous toujours si vous ne pouvez dépenser mieux. »

On relève par ailleurs un fort recours au terme « volontarisme », celui-ci s'appliquant notamment aux hypothèses économiques utilisées pour élaborer le budget, et notamment le taux de croissance. Ce volontarisme transcende d'ailleurs les clivages politiques :

- Michel Sapin, ministre de l'Économie et des Finances du gouvernement Bérégovoy, table, en 1992, sur une croissance 1993 de 2,6 %, « prévision volontariste mais réaliste » qui se révélera très supérieure au taux de croissance effectif⁴⁸ ;
- dix ans plus tard, le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, présente, en septembre 2002, un « budget anti-krach » pour 2003, avec un scénario volontariste de croissance de 2,5 % qui « est un objectif autant qu'une prévision »⁴⁹ ;
- encore dix ans plus tard, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, défend un « budget de combat et de reconstruction », reposant sur une prévision de croissance « réaliste et atteignable » pour 2013 à 0,8 %⁵⁰.

Il y a ici un écart évident avec la réalité puisqu'on a constaté un différentiel systématique entre l'hypothèse de croissance utilisée pour la construction du budget et la croissance effective.

Une autre évolution sémantique intéressante concerne le terme « rigueur ». Il y a eu, au début de la séquence, plusieurs plans de rigueur en matière économique et budgétaire : plan Barre de 1976, « tournant de la rigueur » de 1983, plan d'assainissement des finances publiques d'Alain Juppé en 1995. Le terme ne soulève alors pas de difficultés lors de la présentation générale de la politique budgétaire, par exemple dans le discours de politique générale : il est ainsi utilisé en 1976, 1981, 1984, 1986, 1988, 1992 et 1995. Pierre Mauroy ira d'ailleurs jusqu'à expliquer que « la rigueur, c'est l'austérité plus l'espoir ».

48. Intervention au cours de l'émission *L'Heure de vérité* du 1^{er} novembre 1992. La croissance effective pour 1993 sera au final de - 0,7 % en volume, soit - 3,3 points par rapport à la prévision de M. Sapin.

49. La croissance effective pour 2003 sera de 0,9 % en volume, soit - 1,6 point par rapport à la prévision.

50. Propos tenu au cours de l'émission *Des Paroles et des actes* sur France 2, le 27 septembre 2012. François Hollande est revenu, le 19 février 2013, sur cette prévision de croissance, lorsqu'il a déclaré : « Chacun sait que nous n'atteindrons pas les 0,8 % qui étaient prévus. »

Toutefois, le terme de rigueur semble progressivement associé à trop de déboires politiques et de défaites électorales (élections législatives de 1986 et de 1993 pour le PS, de 1997 pour le RPR et l'UDF). Le terme renvoie en outre plus récemment aux potions très amères qu'ingurgitent depuis 2010 les PIGS (Portugal-Italie – qui a pris la place de l'Irlande – Grèce et Espagne) pour maîtriser leurs convergences budgétaires : baisse des traitements des fonctionnaires et des pensions, augmentations d'impôts.

Depuis 1997, et notamment depuis la dégradation de la conjoncture économique, le tabou est très net. Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, se fait reprendre instantanément par le secrétaire général de la présidence de la République quand elle évoque à la radio en septembre 2007 un « plan de rigueur » pour la fonction publique. Nicolas Sarkozy confirme ce tabou en indiquant le 22 juin 2009, devant les parlementaires réunis en Congrès : « Je ne ferai pas la politique de la rigueur, parce que la politique de la rigueur a toujours échoué. »

Seule la nécessité constatée depuis 2011 d'un redressement rapide des comptes publics lève partiellement le tabou : François Fillon concilie dans sa déclaration de politique générale du 24 novembre 2010, d'un côté, des « investissements massifs pour aller chercher la croissance sur les segments les plus porteurs de l'économie et, de l'autre, la rigueur budgétaire pour réduire nos déficits, voilà tout l'équilibre de notre politique économique ». Mais, depuis 2012, le Président de la République et son Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, prennent un soin méticuleux non seulement à ne pas utiliser le mot interdit, mais prennent à témoin l'opinion sur l'inanité de l'utilisation d'un tel terme : « Je revendique le sérieux et la responsabilité budgétaire, je veux la réforme fiscale, je veux la justice fiscale, j'appelle à l'effort national mais je refuse l'austérité! », assurait ainsi le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2012.

Impact de la politique budgétaire sur les résultats électoraux

Il faut enfin rappeler que toutes les politiques « raisonnables » sur le plan économique et financier, à savoir des politiques de redressement des comptes publics et des comptes extérieurs, se sont le plus souvent traduites par des échecs électoraux, tant à droite qu'à gauche :

- la forte maîtrise des déficits par les gouvernements Barre n'a pas empêché la défaite de Valéry Giscard d'Estaing en 1981 ;
- la politique de « désinflation compétitive » décidée en 1983 s'est ainsi traduite par la défaite de la gauche de gouvernement en 1986 et encore plus durement en 1993 ;
- il en est de même à droite après la politique de redressement budgétaire de la première cohabitation (1988) et la marche forcée vers la qualification de l'euro impulsée par Alain Juppé en 1997 ;
- le programme fiscal 2012 de Nicolas Sarkozy a lui aussi été sanctionné.

S'il ne s'agit pas évidemment de l'unique raison de la multiplication des alternances (sept sur neuf possibles : 1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002 et 2012), cette configuration a pu convaincre progressivement les responsables politiques qu'un certain laxisme budgétaire correspondait mieux aux désirs d'une majorité d'électeurs : ne seraient-ce pas au final les électeurs français qui ont « aimé » les déficits ?

C

onclusion

Il est proposé ici de rappeler quelques propos fondamentaux de cet ouvrage :

- retour d’expérience historique et comparative ;
- rappel de quelques explications envisageables ;
- réflexions sur les perspectives à partir de la situation actuelle.

Impact de l’histoire longue de France

L’histoire de France est parsemée de périodes de défauts : le premier est le fait de Saint Louis en 1255, et on n’en compte pas moins de huit jusqu’à la Révolution, le dernier en date étant la faillite des « deux tiers » en 1797. Ces défauts sont souvent liés à des dépenses militaires qui ne peuvent être couvertes par les victoires, le butin ou le tribut payé à une France victorieuse (« *vae victis* »), ce qui arrive en fin de compte très rarement au vu du bilan stratégique et financier global des engagements militaires français.

Mais, à côté du défaut, un autre moyen est souvent mis en œuvre pour réduire fortement le poids effectif de la dette et de soulager les finances : la dépréciation de la valeur de la monnaie avec laquelle la dette a été contractée, d’abord par la manipulation monétaire (baisse du poids en argent ou en or de la monnaie royale, un phénomène constant jusqu’à l’apparition du franc), puis par la hausse des prix, par exemple l’hyperinflation de la période révolutionnaire ou la très forte inflation des années 1920 aux années 1950, qui est *de facto* une taxation des créanciers. Tout cela suppose bien entendu un contrôle souverain de l’État sur la monnaie.

Dans les faits, la seule période qui a conjugué baisse d’une dette publique arrivée à un niveau élevé, absence de défaut et stabilité monétaire est le quart de siècle précédant la Première Guerre mondiale, la dette passant de 88 % du PIB en 1890 à 75 % en 1914.

Évolution constatée sur les quarante dernières années

Le déficit s'installe en 1974, alors que la situation des comptes est équilibrée et très favorable sur ce segment macro-économique : la dette brute représente moins de 15 % du PIB, la dette nette est quasiment nulle. Cet important avantage compétitif va durer jusqu'à la fin des années 1990 : en 1995, au début de la période de qualification de l'euro, la dette française est inférieure de seize points de PIB à la moyenne des impétrants de la zone euro.

Ce n'est plus le cas aujourd'hui : la dette publique brute française, fin 2012, se situe à la moyenne de la zone euro (90,2 % en France contre 90,6 %) et cinq points au-dessus de la moyenne de l'Union européenne à 27 (85,3 %). La France est donc rentrée dans le rang, et le fait qu'elle soit passée en quarante ans d'une situation très avantageuse à une situation à la moyenne donne la mesure de la dégradation structurelle relative de ses comptes : en moyenne, une progression décennale de sa dette brute comprise entre 50 et 60 % en pourcentage du PIB. Il semble donc très improbable que les quarante prochaines années ressemblent à celles qui viennent de s'achever, ne serait-ce que parce que le point de départ est radicalement différent¹.

S'il y a certes encore des pays affichant un niveau de dette publique encore plus élevé, la France – et d'autres pays occidentaux – se trouve néanmoins face à une situation inédite. Après une période de paix sans équivalent, les finances publiques françaises sont, en 2013, dans un état assez proche de ce qu'elles étaient historiquement à l'issue d'un conflit armé.

Parallèlement, les décisions économiques et financières ont induit, dans un cadre européen, une perte du contrôle séculaire de l'État sur la monnaie, et ont amené une transformation majeure du rapport de force avec les créanciers et détenteurs d'épargne (fin des taux d'intérêt négatifs, détention internationale de la dette publique française).

Comparaison internationale

Il a été vu dans le chapitre 2 que la situation française, quoique dégradée, n'est pas très éloignée de la moyenne des trois cercles concentriques du monde développé dans lesquels elle est insérée : zone euro, Union européenne, OCDE, même si la situation est plus défavorable en ce qui

1. Il semble matériellement impossible, pour des raisons de liquidité et de solvabilité, de poursuivre à ce rythme vers des niveaux apparemment absurdes : dette brute supérieure à 140 % du PIB au début des années 2020, autour de 225 % pour les années 2030...

concerne le déficit primaire. Il semble donc exister dans le monde développé un problème structurel de finances publiques, la France constituant un cas parmi d'autres.

Toutefois, on a ici un bon exemple des dangers des analyses en moyenne – où on se compare à un pays moyen qui n'existe pas –, car il y a dans ces trois cercles des situations extrêmement différenciées, ceci sur trois axes d'analyse : niveau des dépenses et des recettes, niveau des déficits (budgétaire et extérieur), niveau du stock de dette.

Concernant le niveau des dépenses et des recettes, la France se situe clairement parmi les pays à haut niveau de dépenses et de recettes publiques, désormais souvent plus haut que les pays d'Europe du Nord auxquels on la compare fréquemment. Toutefois, la Scandinavie a désormais stabilisé, voire commencé à faire baisser tant ses recettes que ses dépenses en proportion du PIB et les pays qui la composent ont des finances publiques globalement équilibrées, du fait de recettes publiques de même montant que les dépenses incluant par exemple un taux de TVA beaucoup plus élevé (25 % en Suède et au Danemark contre 19,6 % pour la France). Ces pays profitent en outre souvent d'un niveau de croissance supérieur au taux français et donc d'une meilleure dynamique en matière de recettes.

En termes de niveau des déficits, la France ressemble bien davantage aux pays anglo-saxons, et notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. Elle est ainsi caractérisée, comme outre-Atlantique, par une situation durable de déficits jumeaux.

Concernant le stock de dette, la France a connu une augmentation particulièrement rapide depuis quarante ans (plus de 50 % par décennie) à partir d'un stock de départ vraiment bas et donc favorable. Une telle situation place désormais la France dans le tiers des pays de la zone euro ayant la dette brute la plus forte. Il existe certes des pays supportant des stocks de dettes beaucoup plus élevés – notamment le Japon et l'Italie –, mais leur situation en matière de comptes extérieurs et de capacité à financer les déficits publics par l'épargne interne les a mis durablement dans une position plus confortable.

Au final, la spécificité française en matière de finances publiques sur les quarante dernières années est la suivante :

- des recettes et des dépenses qui ont crû fortement et sont désormais quasiment les plus élevées de l'OCDE ;
- une situation installée de déficits jumeaux ;
- un stock de dette encore dans la moyenne de l'OCDE et de l'Europe, mais en croissance très rapide, cette dette étant le résultat de l'accumulation de déficits depuis quarante ans mais non, comme récemment dans certains pays développés, la conséquence du transfert d'une dette privée à la sphère publique suite à une crise bancaire.

Quelques explications envisageables

Les enjeux de gouvernance et les conséquences à long terme de certaines réformes

Alors que le budget constitue par nature un exercice de prévision à court terme dont on a vu qu'il a souvent été redressé rapidement par une action sur les recettes (politique de Pierre Mauroy et Jacques Delors en 1983, forte augmentation des impôts d'Alain Juppé en 1995), il apparaît que plusieurs réformes ont des conséquences très lourdes à moyen terme sur les finances publiques. Les réformes en matière de décentralisation de 1982 et 2003 ont par exemple précédé la très forte progression des budgets des administrations publiques locales tant en dépenses qu'en recettes², tandis que les réformes dans le champ des prestations sociales – celle des retraites de 1982 et le caractère systématiquement provisoire des réformes financières depuis 1993 – ont probablement contribué à faire de la France le pays présentant le ratio transferts sociaux sur PIB le plus élevé du monde occidental.

Plusieurs éléments d'explication relevant de l'analyse économique des choix publics ont enfin été fournis dans le chapitre 5 : biais systématiquement optimiste des prévisions de croissance à moyen terme utilisées pour construire le budget, à l'origine d'une surestimation permanente des recettes et donc d'une sous-évaluation du déficit ; impact de la division idéologique et de multiples alternances sur la sédimentation des budgets, chaque nouvelle majorité étant « prise en otage » par des réformes instituées par l'équipe sortante et dont le démembrement apparaît impossible pour des raisons politiques et pratiques.

Affaiblissement constant du taux de croissance

Des données générales sur la performance macro-économique de la France, et notamment sur son taux de croissance, ont été rappelées dans le chapitre 4 : croissance moyenne annuelle en volume supérieure à 3 % dans les années 1970 (récession en 1975), de 2,3 % dans les années 1980, de 1,9 % dans les années 1990 (récession en 1993), de 1,5 % environ dans les années 2000 (récession en 2009), croissance extrêmement faible dans

2. On notera ainsi que, « entre 2000 et 2008, les dépenses de personnel des collectivités locales ont augmenté de 62,85 %, alors que leurs effectifs ont augmenté de 33 % (dont 25 % hors transferts de personnel). Cette tendance s'est poursuivie en 2009 et en 2010 avec une augmentation de 4,5 % et de 3,7 % de la masse salariale, alors que les mesures de décentralisation contribuaient respectivement pour 0,9 % et 0,15 % à la hausse des effectifs » (Direction générale de l'administration et de la fonction publique, « Dossier salarial », avril 2011, p. 13).

le début des années 2010 (récession en 2013). La période est également marquée par une baisse relative significative du PIB par habitant français par rapport aux autres pays membres des trois cercles économiques déjà évoqués (zone euro, Union européenne, OCDE).

Il est certes difficile de se prononcer sur le sens de la causalité entre hausse des déficits et évolution de la croissance : est-ce la baisse de la seconde qui fait monter les premiers ? Est-ce le niveau élevé des dépenses et des recettes qui a contribué à faire chuter la croissance potentielle du PIB ? Ce point fait l'objet de profondes divergences entre économistes.

Il n'est toutefois pas exclu que la société française soit passée, au cours des quatre dernières décennies, d'une situation globalement gagnants-gagnants (où l'essentiel des groupes sociaux profite de la prospérité générale largement diffusée par la redistribution publique) à une situation gagnants-perdants (marquée par la préservation, voire la progression d'avantages pour certains groupes sociaux et par la dégradation de la situation pour d'autres, suivant le clivage classique *insiders-outsiders*), voire, dans une vision pessimiste perdants-perdants, la mise en place d'une configuration malthusienne induisant une perte de bien-être pour la quasi-totalité des groupes sociaux.

Impact de la construction européenne et de l'euro

La totalité des gouvernements qui se sont succédé depuis 1974 ont formellement soutenu la politique européenne en matière économique et financière et ses conséquences monétaires : passage du serpent monétaire européen au SME en 1979, disparition totale du recours à la dévaluation après 1986, entrée dans l'euro en 1999.

Le retour d'expérience, quatorze ans après la qualification de la France pour l'euro, amène à constater que les conséquences profondes de la monnaie unique n'ont pas été nécessairement anticipées, et notamment deux en particulier :

- la disparition progressive du contrôle de l'État sur la monnaie, induisant notamment l'impossibilité structurelle de tout ajustement des taux de change interdisant la dépréciation de la monnaie ayant cours en France : disparition de toute une série de signaux économiques nécessitant un changement très profond d'attitude des agents économiques français, annulation du risque politique associé au caractère impopulaire de toute dévaluation du fait de son impact sur le pouvoir d'achat ;
- les conséquences majeures sur les marchés financiers de la création de l'euro (énorme effet de liquidité) qui a permis de financer aisément par les non-résidents les déficits très conséquents de la zone euro pendant dix ans avant un retournement brutal des perspectives à partir de 2008 et l'instauration d'une surveillance stricte des performances macro-budgétaires.

Compte tenu du décalage des évolutions des salaires et des coûts de production entre différents pays européens, la France semble désormais disposer dans ce cas d'une monnaie élevée par rapport à son potentiel productif, ce qui induit à terme de lourdes conséquences sur sa croissance et donc ses recettes publiques³.

Quelques éléments de perspective

Il ne faut avoir aucune illusion sur le fait que le redressement des comptes publics est un exercice difficile et délicat, pouvant parfois être chaotique. Derrière chaque dépense publique ou fiscale, il convient de ne pas oublier qu'il y a un revenu (un salaire, une prestation sociale, une commande) pour un agent économique, et la conciliation des intérêts des différentes parties prenantes est tout sauf garantie. Il faut donc écouter avec circonspection ceux que François Lenglet appelle les « vendeurs de repas gratuits »⁴ promettant des solutions indolores. Plusieurs enjeux méritent toutefois d'être soulignés.

La question de la croissance et de la prospérité

En amont de la situation des finances publiques, il y a probablement l'enjeu supérieur de la croissance et de la prospérité économique globale du pays, qui a un lien évident avec les comptes publics bien résumé dans la célèbre formule de François Quesnay au XVIII^e siècle : « Pauvres paysans, pauvre royaume ; pauvre royaume, pauvre roi. » Historiquement, la puissance publique est en effet la principale bénéficiaire de l'enrichissement du pays, sur la base de la loi de Wagner déjà énoncée.

La question des perspectives économiques de moyen terme est sans doute encore plus importante que la situation instantanée – la « photo » – des finances publiques et du niveau des déficits :

- la faiblesse de la croissance effective pèse sur le niveau du PIB et dégrade le rituel ratio déficit ou dette publique sur PIB : à situation identique du solde budgétaire, ce ratio évolue bien évidemment de façon différenciée suivant le niveau de croissance ;

3. L'histoire est d'ailleurs pleine des difficultés et controverses économiques très importantes que peut provoquer une surévaluation de la monnaie, avec par exemple deux décisions emblématiques au xx^e siècle ayant eu des conséquences négatives sur l'activité : la décision britannique de 1925 de revenir à la parité or d'avant 1914, la décision allemande de 1990 d'une parité 1/1 entre le deutsche mark et le mark est-allemand.

4. François Lenglet, *Qui va payer la crise?*, *op. cit.*

– le lien fort existant entre croissance en valeur et taux d'intérêt de la dette fait du niveau du taux de croissance un élément critique pour la soutenabilité des finances publiques, qu'on retrouve notamment à travers le concept de déficit stabilisant.

La gouvernance

Les sujets de gouvernance ont sans conteste une importance essentielle quant aux perspectives en matière de finances publiques.

Gouvernance démocratique et accès aux données publiques

Le redressement des finances publiques passe partout par des décisions impopulaires et soulève de lourdes questions concernant la gouvernance démocratique. Dans les faits, le niveau des déficits indique que la France n'a à ce jour pas trouvé de solution durable pour stabiliser sa situation budgétaire ou relancer sa croissance.

La question est : qu'est-ce qui déclenche l'environnement politique lié au redressement ? Raymond Barre affirme que « les Français se réveilleront quand ils constateront une baisse de leur pouvoir d'achat »⁵. Quant à Geoffrey Howe, il considère qu'« une démocratie est capable d'accepter une amère médication uniquement quand il est absolument manifeste qu'il n'y a aucune alternative possible »⁶.

Se pose en outre une question de gouvernance liée à la production des données publiques et notamment aux prévisions économiques, dont on a vu le fréquent biais optimiste. La légitimité technique croissante de la Cour des comptes correspond d'ailleurs à ce besoin d'indépendance.

Gouvernance européenne

Il faut d'abord faire avec les paramètres multiples issus de l'histoire de la construction européenne et de la zone euro. Pour Jean-Paul Betbèze : « La zone euro réunit des États avec une monnaie commune, une surveillance partagée de leurs budgets et une concurrence fiscale et sociale. Cette chimie est contradictoire, mais elle n'est pas le fruit du hasard. C'est un arrangement politique, un non-choix entre modèles anglais et allemand. »⁷ Il existe donc d'abord une tension fondamentale entre deux forces au sein de l'Europe :

5. Cité in Jean Peyrelevade, *Sarkozy : l'erreur historique*, op. cit., p. 26.

6. Chancelier de l'échiquier (1979-1983), puis secrétaire au *Foreign Office* (1983-1989) de Margaret Thatcher. Courrier à l'auteur en date du 1^{er} octobre 2007.

7. Jean-Paul Betbèze, *Si ça nous arrivait demain...*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2013.

- une logique de coopération par laquelle les pays européens ont mis en commun certaines politiques publiques et certains moyens, logique nécessitant pour exister un certain niveau de confiance et de solidarité;
- une logique de concurrence matérialisée notamment par l'Acte unique de 1986 et qui conduit les pays européens à être en compétition économique les uns avec les autres, sachant que cet espace concurrentiel concerne l'Union européenne, les pays de la zone euro comme les autres membres.

Dans cette situation hybride coopération-concurrence – « coopétition » – dans laquelle la France est entrée sans nécessairement en mesurer toutes les conséquences, les pays membres de l'Union européenne sont simultanément des partenaires, mais également des concurrents économiques pouvant conduire des stratégies économiques divergentes. Le dispositif n'inclut pas d'incarnation d'une supra-nationalité validée démocratiquement et rend en outre possible la multiplication des comportements de passager clandestin.

À travers la question européenne, il est intéressant de s'arrêter un instant sur la nature de la relation franco-allemande qui a structuré la construction européenne jusqu'à la création de la zone euro. Comme le destin de celle-ci, dans sa forme actuelle, est durablement lié à une entente minimum entre les deux pays, il est important d'analyser leurs points de clivage, qui renvoient à des différences culturelles profondes et/ou à des traumatismes liés aux histoires nationales.

Un premier domaine concerne la relation entre la politique et l'économie du point de vue des élites politiques et administratives. La tradition politique française consacre la domination de la politique sur l'économie, associée à une incompréhension, voire un mépris, pour les choses de l'économie, matérialisé par la phrase prêtée à de Gaulle « L'intendance suivra » qu'il réfutera d'ailleurs fortement⁸. Il n'en est pas de même en Allemagne, où la réussite économique et monétaire est le domaine essentiel de la fierté nationale qui trouve là à s'exprimer loin des domaines où le nationalisme allemand de la première moitié du xx^e siècle a conduit au désastre. De ce fait, les structures politiques et administratives ont naturellement vocation à coopérer avec les autres acteurs économiques (entreprises et organisations syndicales) et créer un contexte favorable à l'industrie et à l'entreprise.

En outre, pendant la première décennie de l'euro, se sont développées des stratégies économiques orthogonales. À côté de la « décennie cigale »

8. Lors d'un entretien avec Michel Droit diffusé sur l'ORTF le 13 décembre 1965, avant le second tour de l'élection présidentielle, il dément avoir prononcé la « petite phrase » qu'on lui attribue à tort : « On m'a en effet prêté ce mot que je n'ai jamais dit, et à plus forte raison que je n'ai jamais pensé : "l'intendance suit"... Ça, ce sont des blagues pour les journaux... » Il confirme ce point ultérieurement : « C'est pourquoi, à la tête de la France, dans le calme comme dans l'ouragan, les problèmes économiques et sociaux ne cesseront jamais d'être au premier plan de mon activité comme de mes soucis » (*Mémoires d'espoir, op. cit.*, p. 108).

française facilitée par la liquidité financière de l'euro, l'Allemagne a adopté une stratégie pro-compétitive de modération salariale et de flexibilisation de son marché du travail qui a conduit à des excédents commerciaux massifs mais aussi probablement à l'augmentation de la pauvreté et des inégalités outre-Rhin. Cette stratégie a été menée de façon contra-cyclique par rapport à la France et à l'Europe du Sud, avec un effet ciseau matérialisé par des excédents extérieurs allemands croissants et des déficits français se creusant, cette divergence du commerce extérieur étant associée à une divergence des coûts salariaux. L'alliance tactique franco-allemande de 2003 pour échapper de concert aux rigueurs du pacte de stabilité et de croissance décrite dans le chapitre 3, cachait deux stratégies macrobudgétaires divergentes, voire orthogonales, alors que les deux pays sont en concurrence sur de nombreux secteurs d'activité et que l'Allemagne est au final le grand vainqueur européen de la compétition mercantiliste des années 2000. L'histoire économique comparée France-Allemagne des années 2000 serait-elle une illustration moderne de la fable de la cigale et de la fourmi ?

Un autre point très important de divergence concerne la relation à la règle et à son respect. Ce respect semble avoir plus de valeur en Allemagne qu'en France, la première nommée accordant une grande importance doctrinale à l'« ordo-libéralisme »⁹ plaçant la loi au-dessus de l'autorité politique et donc le tribunal constitutionnel de Karlsruhe au-dessus de la chancellerie fédérale. En France, au contraire, le pouvoir inclut culturellement une certaine dose d'arbitraire, comme en atteste la facilité, vue au chapitre 5, avec laquelle les exécutifs politiques peuvent s'affranchir de leurs engagements électoraux. La multiplication française des alternances se traduit aussi par un moindre respect pour l'héritage des décisions du pouvoir précédent, alors que l'Allemagne a connu, depuis la création de la République fédérale, deux gouvernements de grande coalition (1966-1969 et 2005-2009)¹⁰. Dans ces conditions, il n'est pas exclu que la facilité avec laquelle la France s'est systématiquement libérée de ses engagements budgétaires pluriannuels du pacte de stabilité et de croissance puisse peut-être choquer nos partenaires face à des Français décidément incorrigibles dans leur liberté vis-à-vis de la règle (il faut toutefois rappeler que les Allemands se sont eux-mêmes affranchis de cette règle entre 2003 et 2005).

9. L'ordo-libéralisme est une « doctrine [...] [née en Allemagne], dans les années 1930, d'un double refus : celui du collectivisme soviétique et de la planification étatique du régime national-socialiste d'une part, celui du capitalisme du "laissez-faire" d'autre part » (Henrik Uterwedde, « L'ordo-libéralisme, un compromis allemand », *Alternatives internationales*, n° 054, mars 2012). La doctrine ordo-libérale renvoie à la tradition hégélienne et utilise la règle de droit pour encadrer l'arbitraire politique incarné en Allemagne par les drames du nazisme.

10. La dernière occurrence française de gouvernement d'union nationale est constituée par les derniers gouvernements de la IV^e République (dont le gouvernement de Gaulle – juin 1958-janvier 1959), qui incluent toutes les formations politiques à l'exception du Parti communiste.

Pour certains observateurs allemands¹¹, la France n'a pas réussi à ce jour sa modernisation politique et économique et « a un souci », notamment car « la narration a manqué vis-à-vis de l'opinion publique et du corps électoral ». Enfin, il n'est pas sûr que l'Allemagne, qui domine économiquement l'Europe, ait le souhait d'assumer totalement cette position qui impliquerait par exemple la responsabilité principale « en dernier ressort » de l'avenir de la zone euro, sans que la France ne redevienne « sérieuse » et que ne soit institué un contrôle démocratique de la zone euro. Il n'en est pas de même pour la France, pour laquelle l'Europe sert à la fois de vecteur de projection d'une puissance disparue au niveau national... tout en ayant un rôle de bouc émissaire opportun pour le débat politique hexagonal.

Dans les faits, plusieurs scénarios sont envisageables à ce jour pour l'avenir de la zone euro. Outre le scénario extrême d'éclatement de la monnaie unique, on peut en mettre en avant deux autres de maintien de la zone et de non-défaut :

- un scénario d'ajustement réel des pays affaiblis du sud de l'Europe, à l'image de la trajectoire effectuée par l'Allemagne au cours des années 2000 pour faire face à la dégradation de sa situation macro-économique liée aux conditions économiques et monétaires de sa réunification, mais pas nécessairement avec l'environnement contra-cyclique dont on a alors bénéficié outre-Rhin ;
- un scénario d'« italianisation » de l'Europe couplant la pérennisation de l'affaiblissement compétitif de certains pays de la zone euro (réduisant du même coup la concurrence pour les pays ayant mieux réussi à s'insérer dans la mondialisation) à des transferts financiers durables entre zones de compétitivité différenciée ; l'Europe ressemblerait alors quelque peu à ce qui se passe entre le nord et le sud de l'Italie ou entre la région Île-de-France et le reste du territoire hexagonal.

La trajectoire économique et budgétaire que suivra la France peut avoir une influence décisive sur l'évolution de la zone euro, et ce, pour plusieurs raisons :

- la France y a une importance essentielle : statut de pays fondateur de la CEE et de la zone euro, taille de l'économie française (la seconde de la zone), mythe structurant de la relation franco-allemande tout au long de l'histoire de la construction européenne ;
- dans la configuration actuelle de la zone, les instruments d'ajustement mis en place entre 2009 et 2012 ne sont pas dimensionnés pour faire face à une difficulté majeure sur la dette française.

11. Entretien de l'auteur avec Ulrike Guérot, le 25 mai 2013.

Gouvernance française et infra-nationale

Concernant la gouvernance française et infra-nationale, il faut ici rappeler ce qui ressort de la revue comptable et statistique du chapitre 2 : les déficits budgétaires français sont massivement localisés dans le budget de l'État, mais la dynamique des dépenses est très fortement concentrée chez les collectivités locales et à la Sécurité sociale, qui ont bénéficié de la quasi-totalité des recettes nouvelles et de transferts financiers massifs de l'État.

C'est donc beaucoup plus dans les APUL et les ASSO que se situent les défis que dans l'État. Réduire les dépenses de celui-ci n'est de ce fait plus à l'échelle de l'enjeu et il n'y a probablement aucune possibilité de maîtrise consolidée des dépenses publiques sans pilotage global de celles-ci entre les différentes administrations publiques et sans réflexion sur la clause générale de compétence des collectivités locales.

Qualité autant que quantité des dépenses publiques

Cet ouvrage concentre ses analyses sur des données financières historiques. Il n'en demeure pas moins qu'un raisonnement exclusivement quantitatif et financier est tout à fait insuffisant pour esquisser d'éventuelles améliorations en matière de finances publiques, ceci aussi bien en ce qui concerne les dépenses que les recettes.

Un premier enjeu concerne la mise en œuvre de l'une des phrases politiques rituelles en matière budgétaire : « Dépenser mieux pour ne pas dépenser plus. » Pour Walter Heller, la dépense publique doit s'analyser en qualité et non en quantité et doit avoir pour objectif d'améliorer le bien-être et la vie en société, et l'action budgétaire n'a de sens que si elle est sans cesse évaluée en fonction d'une vue précise, claire et politiquement assumée de ce que doit être l'action publique¹².

D'où l'importance de l'évaluation des politiques publiques, avec la formalisation systématique d'un cadre d'analyse incluant l'impact à la fois économique (effet sur la croissance), social et sociétal en matière d'économie politique. D'où l'intérêt également d'une compréhension complète et pragmatique des meilleures pratiques opérées dans d'autres pays et d'une réflexion sur leurs modalités d'adaptation au contexte français.

Rappelons ici la structure par nature des dépenses publiques :

- dépenses de fonctionnement (dont les dépenses de personnel) ;
- charges d'intérêt ;
- dépenses de transferts (dont la part massive des transferts sociaux) ;

12. Milton Friedman, Walter W. Heller, *Monetary Vs. Fiscal Policy. A Dialogue*, WW Norton & Co, New York, 1969.

– dépenses d'investissement.

Concernant les dépenses de fonctionnement, il y a probablement un enjeu lié à la rationalisation des multiples niveaux d'administrations dans lesquels l'action publique s'insère, compte tenu du mille-feuille territorial ne comprenant pas moins de six niveaux d'action (Europe, France, région, département, intercommunalité, commune) et sans doute de multiples possibilités de mutualisation/optimisation par élargissement de certains périmètres. Un impératif d'excellence pourrait par exemple imposer de tenter chaque fois que possible de maintenir un service de qualité avec un élargissement du public servi plutôt qu'une attrition couplant réduction des moyens et affaiblissement des compétences et de la motivation des agents publics.

Concernant les charges d'intérêt, cette dépense est fortement influencée par l'équilibre global de la politique budgétaire, mais également les modalités de la politique monétaire et l'action de la banque centrale. Il faut rappeler que les taux d'intérêt dont dispose la France à ce jour sont particulièrement favorables.

Il n'est pas possible d'évoquer ici le champ immense des dépenses de transfert. À côté du mille-feuille territorial, il y a le mille-feuille social correspondant à l'organisation corporatiste de la société française, et dont le maintien semble très difficile désormais.

L'enjeu des dépenses d'investissement renvoie enfin à la réflexion sur le maintien des dépenses favorables au développement économique à moyen terme : enseignement supérieur, recherche et développement, investissement.

Quelle méthode ?

La question de la relation au temps participe de plusieurs enjeux :

- l'alternative entre des ajustements progressifs et une gestion de rupture ou de crise, au vu du lieu commun sur la très grande difficulté de la France à réaliser des réformes. Edgar Faure, éminent homme politique des IV^e et V^e Républiques, ne disait pas autre chose quand il déclarait : « Les Français sont toujours en avance d'une révolution parce que toujours en retard d'une réforme. » ;
- le lien entre le redressement des comptes publics et la gestion du cycle conjoncturel ; il est certes très difficile de réaliser des réformes dans une situation globalement récessive, mais la politique budgétaire de la fin des années 1980 et 1990 indique que les exécutifs n'ont pas réellement démontré des capacités à faire des efforts quand la conjoncture était favorable (apparemment, ce n'est jamais le bon moment...);

– enfin, la prise en compte du fait que la situation instantanée des déficits constitue sans doute un enjeu moins important que la reconstruction d'une trajectoire crédible et soutenable des dépenses publiques prenant en outre en compte le cycle conjoncturel. Les réformes publiques ont le plus souvent des conséquences de moyen terme parfois sans impact significatif à court terme. Ce qu'il convient d'admettre, tout en ayant conscience que la crédibilité budgétaire de la France est probablement affectée par une répétition durable d'écarts entre engagements et réalisations qui pèsent sur la confiance que le pays peut inspirer à ses partenaires.

Derniers mots

Si on fait l'hypothèse que la France a réduit son risque en matière de conflit armé mais que la guerre s'est déplacée sur le terrain économique, tout mépris à l'égard des questions économiques peut être extrêmement dommageable. Cette attention pour les questions économiques – nécessaires pour qu'un pauvre royaume ne conduise pas à un pauvre roi – n'emporte pas nécessairement la régression sociale, les pays scandinaves parvenant à concilier performance économique dans l'économie globalisée et préservation d'un État-providence très développé.

Aujourd'hui, il ne sert à rien de pleurer sur le lait renversé, ni d'ailleurs de chercher des boucs émissaires, exercice consistant davantage à identifier des coupables qu'à trouver des solutions. Un tel exercice, destiné à éluder ses propres responsabilités, est au final un aveu d'impuissance consistant à légitimer l'existant et à faire dépendre son destin des autres, et donc refuser d'être un acteur ayant une liberté stratégique. Bossuet nous ayant enseigné que « Dieu rit des hommes qui déplorent les effets dont ils chérissent les causes », il faut donc plutôt tenter de travailler sur des causes effectives.

Il faut toutefois avoir conscience que la question des finances publiques et les solutions pour son redressement touchent des équilibres complexes et sensibles entre ceux qui paient pour la dépense publique (principalement les contribuables), ceux qui en bénéficient (agents publics et bénéficiaires des transferts ou de la commande publique) et ceux qui financent (créanciers, banques et Banque centrale). Considérer qu'on peut régler un problème si complexe facilement et sans ajustements entre ces différentes parties prenantes relève assurément de l'illusion.

On peut toutefois croire avec Keynes que l'avenir est incertain et, dans cette logique, rien n'est définitif ni immuable et le pire n'est jamais certain. Pour Paul Valéry, l'histoire de la nation française « offre un tableau de situations extrêmes, une chaîne de cimes et d'abîmes plus nombreux

et plus rapprochés dans le temps que toute autre histoire n'en montre »¹³, et Raymond Barre complète cette revue des abîmes en rappelant que les crises françaises « présentent des caractères semblables : la faiblesse du pouvoir et de l'État, l'effondrement de la monnaie, les dissensions partisans, la régression économique, la menace et souvent l'occupation d'une puissance étrangère. Alors l'opinion française prend conscience de la nécessité d'un sursaut national. La France connaît à chaque fois, pour reprendre l'expression de Sainte-Beuve, un "immense et vigoureux printemps". Le redressement national est inspiré et conduit par des chefs d'État jouissant d'une grande autorité morale et politique, de la gloire militaire, de la sagesse qui apaise les divisions intestines »¹⁴.

Dans des moments particulièrement noirs de son histoire économique et politique, la France a donc su dépasser ses légendaires divisions pour trouver, parfois dans des délais très brefs, des solutions concrètes à des difficultés qui semblaient précédemment insolubles. Il est peut-être temps que ce régulier miracle français se produise de nouveau et que la France dépasse son apparente impuissance pour montrer à l'Europe et au monde ce dont elle peut être capable – parfois le meilleur.

13. Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel*, Stock, Delamain et Boutelleau, Paris, 1931, « Introduction aux images de la France ».

14. Raymond Barre, « L'espoir d'un rebond français », entretien dans *L'Express* du 28 septembre 2006.

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableaux

1. Indicateurs en matière de finances publiques (1959-1973), **p. 32**
2. Analyse par décennie des soldes budgétaires (1974-2012), **p. 38**
3. Évolution des budgets des différentes administrations publiques (APU) (en % du PIB) (1978-2011), **p. 41**
4. Évolution des dépenses des administrations publiques ventilées par nature (en % du PIB), **p. 43**
5. Évolution des dépenses des administrations publiques ventilées par fonction (en % du PIB), **p. 44**
6. Comparaison entre la France, la zone euro et l'Union européenne en matière de finances publiques (en % du PIB et rang) (1995-2011), **p. 54**
7. Comparaison des 5 plus grandes économies de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) (1995-2011), **p. 57**
8. Procédures de déficit excessif en cours au sein de la zone euro mi-2013, **p. 98**
9. Liste de quelques rapports importants ayant préparé ou anticipé des réformes (1974-2012), **p. 108**
10. Évolution des montants transférés à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et de la date prévue d'extinction de celle-ci (1996-2011), **p. 110**
11. Liste des plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale (hors LFSS – lois de financement de la Sécurité sociale), **p. 113**
12. La typologie des quatre France de Laurent Davezies, **p. 140**
13. Nature et date des changements de cap budgétaire opérés par rapport au programme électoral initial (1974-2012), **p. 179**
14. Extraits des déclarations de politique générale des Premiers ministres relatifs au budget (1974-2012), **p. 183**

Figures

1. Évolution de l'écart entre revenu net et dépense engagée en tonnes d'argent fin par la royauté française (1520-1780), **p. 25**
2. Évolution des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques (APU) (en % du PIB, moyennes par décennie) (1974-2012), **p. 39**
3. Évolution des recettes et des dépenses des différentes administrations publiques (APU) (en % du PIB) (1978-2011), **p. 41**
4. Évolution de la capacité de financement et du solde primaire des administrations publiques (APU) (en milliards d'euros courants) (1974-2012), **p. 47**
5. Évolution du solde des administrations publiques (APU) et du solde stabilisant la dette publique (en % du PIB) (1979-2012), **p. 47**
6. Évolution des dettes brute et nette des administrations publiques (APU) (en % du PIB) (1978-2012), **p. 49**

7. Évolution de la dette des administrations publiques (APU) et de son taux d'intérêt apparent (en % du PIB et en %) (1978-2012), **p. 50**
8. Évolution de la dette brute consolidée des administrations publiques (APU) en France et dans la zone euro (en milliards d'euros et en %) (1995-2012), **p. 56**
9. Synthèse macro-économique et budgétaire 1974-1980, **p. 62**
10. Synthèse macro-économique et budgétaire 1981-1987, **p. 67**
11. Synthèse macro-économique et budgétaire 1988-1994, **p. 72**
12. Synthèse macro-économique et budgétaire 1995-2001, **p. 79**
13. Synthèse macro-économique et budgétaire 2002-2006, **p. 85**
14. Synthèse macro-économique et budgétaire 2007-2011, **p. 91**
15. Évolution des taux d'intérêt à 10 ans allemands, français, italiens et grecs (en %) (1993-2013), **p. 94**
16. Comparaison entre la croissance du PIB prévue par le projet de loi de finances (PLF) et réalisée (en %) (1974-2012), **p. 115**
17. Respect de la norme de 3 % en matière de solde des administrations publiques (APU) (en % du PIB) (1983-2012), **p. 117**
18. Prévisions budgétaires à moyen terme et solde des administrations publiques (APU) prévu et réalisé (en % du PIB) (1998-2012), **p. 118**
19. Évolution du taux de croissance du PIB, du solde de la balance commerciale (biens et services), du taux de chômage et du solde des administrations publiques (APU) (en %) (moyennes par décennie, 1974-2012), **p. 124**
20. Évolution du taux de croissance annuel en volume comparé entre la France, la zone euro, l'OCDE et le monde (en %) (1974-2012), **p. 126**
21. Évolution du solde des administrations publiques (APU) et du solde commercial (biens et services) (en % du PIB) (1974-2011), **p. 128**
22. Évolution de la capacité ou du besoin de financement des différents secteurs de l'économie française (en % du PIB) (1974-2011), **p. 129**
23. Évolution du stock mondial d'actifs financiers 1980-2012, **p. 131**
24. Évolution des soldes global, structurel et conjoncturel des administrations publiques (APU) et de la croissance selon les calculs de Jean-Marc Daniel (en % du PIB et en %) (1980-2011), **p. 160**

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

AFT	: Agence France Trésor
APU	: administrations publiques
APUC	: administrations publiques centrales
APUL	: administrations publiques locales
ASSO	: administrations de Sécurité sociale
BCE	: Banque centrale européenne
BIT	: Bureau international du travail
BTAN	: bons du Trésor à intérêts annuels normalisés
BTf	: bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté
CADES	: caisse d'amortissement de la dette sociale
CEE	: Communauté économique européenne
CFAP	: classification des fonctions des administrations publiques (voir à COFOG)
CMU	: couverture maladie universelle
COFOG	: <i>Classification of the Functions of Government</i> (voir à CFAP)
CRDS	: contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	: contribution sociale généralisée
FBCF	: formation brute de capitale fixe
FESF	: fonds européen de stabilité financière
FMI	: Fonds monétaire international
Insee	: Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	: loi de finances initiale
LFR	: loi de finances rectificative
LFSS	: loi de financement de la Sécurité sociale
LOLF	: loi organique relative aux lois de finances
MES	: mécanisme européen de stabilité
MESF	: mécanisme européen de stabilité financière
OAT	: obligations assimilables du Trésor
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	: organismes divers d'administration centrale
ODAL	: organismes divers d'administration locale
OFCE	: Observatoire français des conjonctures économiques
ONDAM	: objectif national des dépenses d'assurance maladie
PIB	: produit intérieur brut
PSC	: pacte de stabilité et de croissance
SME	: système monétaire européen
TSCG	: traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

TUE : traité sur l'Union européenne

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UE : Union européenne

UEM : Union économique et monétaire

GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES OU NOTIONS UTILISÉS DANS CET OUVRAGE

Ce glossaire reprend le plus souvent les définitions données par différentes institutions, en particulier l'Insee¹.

Administrations de Sécurité sociale (ASSO)

Les administrations de Sécurité sociale regroupent les régimes d'assurance sociale couvrant des risques et besoins sociaux ouvrant droit à des prestations : régimes généraux des salariés (maladie, famille et vieillesse) et autres régimes obligatoires de base de Sécurité sociale et fonds spéciaux. S'y ajoutent les régimes complémentaires de retraite (AGIRC, ARRCO), les régimes d'assurance chômage (UNEDIC) ainsi que les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS), tels que les hôpitaux ou Pôle emploi. La CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale) est également classée parmi les ASSO.

Administrations publiques (APU)

Les administrations publiques regroupent, en comptabilité nationale, l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires (impôts et cotisations sociales) ou d'emprunts. Elles constituent l'un des cinq secteurs institutionnels résidents de l'économie française, le secteur S13².

Ce secteur des administrations publiques comprend trois sous-secteurs :

- les administrations publiques centrales (APUC) ;
- les administrations publiques locales (APUL) ;
- les administrations de Sécurité sociale (ASSO).

À côté de l'analyse par sous-secteurs, la comptabilité nationale fournit une vision consolidée du secteur des administrations publiques. La consolidation a notamment pour effet d'éliminer les flux économiques et financiers entre ces différents sous-secteurs, ce qui est particulièrement utile pour les comparaisons internationales.

Administrations publiques centrales (APUC)

Composante des administrations publiques comprenant l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) et les organismes divers d'administration centrale (ODAC ; voir à ce mot).

1. www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/liste-definitions.htm

2. Les quatre autres secteurs institutionnels sont les ménages, les sociétés non financières (SNF), les sociétés financières (SF) et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM – associations, fondations, partis politiques, syndicats de salariés, Églises et associations cultuelles qui sont employeurs et fournissent des services aux seuls ménages). L'ensemble des unités non résidentes, dans la mesure où elles entretiennent des relations économiques avec des unités résidentes, sont regroupées dans une catégorie appelée « reste du monde ».

Administrations publiques locales (APUL)

Selon l'Insee, les administrations publiques locales, qui constituent l'une des composantes des administrations publiques, comprennent :

- les collectivités locales : collectivités territoriales à compétence générale (communes, départements et régions), groupements de communes à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes) ainsi que certaines activités des syndicats de communes ;
- les organismes divers d'administration locale (ODAL).

Agence France Trésor (AFT)

L'Agence France Trésor (www.aft.gouv.fr) est chargée de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. Elle a été créée en 2001 sous la forme d'un service à compétence nationale placé sous l'autorité de la direction générale du Trésor donc du ministre en charge de l'économie et des finances.

Les titres émis par l'AFT (principalement OAT, BTAN et BTF ; voir à ces mots) sont dits assimilables car mettant en œuvre, depuis 1985, la technique de l'assimilation, qui permet à des titres émis lors d'émissions échelonnées dans le temps d'être regroupés en un emprunt unique ou ligne (ou « souche ») et de constituer ainsi une dette négociable répartie sur un plus petit nombre d'émissions dotée chacune d'un encours et donc d'une liquidité beaucoup plus importants que les emprunts d'État classiques antérieurs.

Aléa moral

L'aléa moral désigne l'effet non désiré pouvant apparaître lorsqu'un agent économique, isolé d'un risque du fait de ses relations avec les autres agents, se comporte différemment que s'il était lui-même totalement exposé au risque en augmentant son exposition à celui-ci.

Dans le cadre d'un contrat, l'aléa moral concerne toute modification de comportement d'un cocontractant contraire à l'intérêt collectif ou aux intérêts des autres parties au contrat, par rapport à la situation qui prévalait avant la conclusion de celui-ci, notamment du fait d'une nouvelle appréciation des risques par ce cocontractant.

Balance commerciale

Compte retraçant la valeur des biens exportés et celle des biens importés. Si la valeur des exportations dépasse celle des importations, il y a excédent commercial ou balance commerciale excédentaire ; si les importations sont supérieures aux exportations, le pays a un déficit commercial ou sa balance commerciale est déficitaire.

Balance courante

La balance courante – ou balance des paiements courants – est le solde des flux monétaires d'un pays résultant des échanges internationaux de biens et services, revenus et transferts courants.

Elle est la somme de :

- la balance commerciale (échanges de biens);
- la balance des services (échanges de services);
- la balance des transferts courants (dons, aides...);
- la balance des revenus (salaires, dividendes, intérêts).

La somme des balances des services, des transferts courants et des revenus constitue la balance des invisibles.

Balance des paiements

La balance des paiements d'une économie est l'état statistique et comptable retraçant l'ensemble des flux d'actifs réels, financiers et monétaires entre les résidents et les non-résidents au cours d'une période déterminée. Pour la France, elle est élaborée par la Banque de France, par délégation de la direction générale du Trésor.

Les flux économiques et financiers à l'origine de ces opérations sont répartis en distinguant :

- le compte des transactions courantes (balance courante : échanges de biens, de services, de revenus et de transferts courants);
- le compte de capital (transferts en capital);
- le compte financier (investissements directs ou de portefeuille).

Banque centrale européenne (BCE)

Banque centrale responsable de la monnaie unique européenne, l'euro. « La principale mission de la BCE consiste à maintenir le pouvoir d'achat de l'euro, et donc la stabilité des prix, dans la zone euro » (www.ecb.int).

Besoin de financement

Le besoin de financement résulte d'un solde négatif du compte de capital d'un secteur institutionnel en comptabilité nationale. Ce solde est égal à l'épargne brute augmentée des transferts nets en capital et diminuée des dépenses faites à des fins d'accumulation : formation brute de capitale fixe (FBCF), variations de stocks, acquisitions nettes d'objets de valeur et d'actifs non financiers non produits (à savoir des actifs économiques dont l'existence n'est pas le résultat de processus de production : terrains, actifs incorporels...).

Le besoin de financement des administrations publiques (APU) est la composante principale du déficit public.

Bons du Trésor à intérêts annuels normalisés (BTAN)

Valeurs assimilables du Trésor émises, pour des durées de deux ou cinq ans, par voie d'adjudication le troisième jeudi du mois.

Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF)

Titres assimilables du Trésor de maturité initiale inférieure ou égale à un an. Ils sont émis chaque semaine, par voie d'adjudication, dans le cadre d'un calendrier trimestriel publié à l'avance et précisant les échéances des bons qui seront mis en adjudication. En règle générale, un BTF de 3 mois, un BTF semestriel et un BTF annuel sont émis chaque semaine.

Budget

Document comptable récapitulant les prévisions de recettes et de dépenses pour un exercice à venir (généralement l'année). Le terme proviendrait de l'ancien français « bougette », une petite bourse accrochée à la ceinture de l'habit d'une personne.

Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)

La CADES (www.cades.fr) a vocation à financer et éteindre la dette cumulée du régime général de la Sécurité sociale pour les exercices 1994 à 2018, notamment par l'affectation exclusive à son profit des ressources de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). La CADES a été créée par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, modifiée par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004.

C'est un établissement public administratif et une administration publique (APU) classée parmi les organismes de Sécurité sociale (ASSO).

Capacité de financement

Solde positif du compte de capital en comptabilité nationale. On parle de besoin de financement en cas de solde négatif (voir à « Besoin de financement » pour son calcul).

Charge de la dette

Montant des intérêts payés au titre de l'endettement passé. Il s'agit donc d'une partie du service de la dette.

Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)/ *Classification of the Functions of Government (COFOG)*

Nomenclature internationale définie dans le chapitre XVIII du système de comptes nationaux de 1993 (SCN 1993) de l'Organisation des Nations Unies et révisée en 1999.

Cette classification internationale permet de répartir les dépenses des administrations publiques en dix catégories³ selon leur finalité :

1. Services publics généraux;
2. Défense;
3. Ordre et sûreté publics;

3. Ces dix catégories de la classification CFAP/COFOG sont ensuite décomposées en différentes sous-catégories (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry>).

4. Affaires économiques ;
5. Protection de l'environnement ;
6. Logement et aménagement urbain ;
7. Santé ;
8. Loisirs, culture et religion ;
9. Enseignement ;
10. Protection sociale.

Clause « no bail-out »

Clause interdisant le renflouement d'un agent économique par un autre. Une clause de cette nature est insérée à l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et interdit à l'Union européenne et aux États membres de porter une assistance financière à un pays de la zone en difficulté financière.

Coefficient de Gini

Le coefficient de Gini, ou coefficient de concentration des revenus, est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée; cette mesure a été développée par le statisticien italien Corrado Gini. Le coefficient de Gini est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité totale (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien, cas extrême du maître et de ses esclaves).

Comptabilité nationale

Représentation schématique et quantifiée de l'activité économique d'un pays, par la mesure des flux monétaires représentatifs de l'économie pendant une période donnée.

Comptes de la nation

Selon l'Insee, les comptes de la nation donnent une représentation chiffrée détaillée de l'économie française sous de nombreux angles : croissance, revenu, pouvoir d'achat, consommation, finances publiques, investissement, commerce extérieur, etc. Ils servent aussi bien à l'analyse conjoncturelle qu'à l'analyse macro-économique. Ils sont publiés selon une double périodicité (trimestrielle et annuelle).

Comptes de la santé

Les comptes de la santé fournissent le montant des dépenses de soins et de biens médicaux des Français, et leur répartition entre différentes catégories de soins. Ils donnent aussi la ventilation de leur source de financement : assurance-maladie, État, organismes complémentaires et ménages. Ils sont établis sur une base annuelle et constituent une composante des comptes de la nation annuels.

Conseil Ecofin

Le Conseil pour les affaires économiques et financières, ou Conseil Ecofin, est la formation du Conseil de l'Union européenne rassemblant les ministres de l'Économie et des Finances des États membres. Il exerce le pouvoir législatif en matière économique et financière, dans certains cas en codécision avec le Parlement européen (marché intérieur, libre prestation des services, protection du consommateur, mesures liées à l'établissement de statistiques...).

Consommation

La comptabilité nationale distingue :

- la consommation intermédiaire : valeur des biens et services transformés ou entièrement consommés au cours du processus de production ;
- la consommation de capital fixe : dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale et d'obsolescence prévisible ;
- la consommation finale : valeur des biens et services utilisés concourant à la satisfaction directe des agents économiques.

Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)

Impôt créé en 1996 pour résorber l'endettement de la Sécurité sociale. Les personnes physiques domiciliées en France pour l'impôt sur le revenu sont redevables de la CRDS, qui est un prélèvement à la source sur les revenus d'activité, revenus de remplacement (indemnités de chômage, etc.), revenus du patrimoine et revenus de placements.

Contribution sociale généralisée (CSG)

Impôt créé en 1990 et dû par les personnes physiques domiciliées en France pour l'impôt sur le revenu. C'est un prélèvement à la source sur la plupart des revenus, son taux variant selon le type de revenu et la situation de l'intéressé.

La CSG sert à financer une partie des dépenses de Sécurité sociale relevant des prestations familiales, des prestations liées à la dépendance, de l'assurance maladie et des prestations non contributives des régimes de base de l'assurance vieillesse.

Cotisations sociales

Selon l'Insee, les cotisations sociales effectives sont constituées par l'ensemble des versements que les individus et leurs employeurs effectuent auprès des administrations de Sécurité sociale (ASSO) et aux régimes privés. Elles se décomposent en cotisations à la charge des employeurs, cotisations à la charge des salariés et cotisations à la charge des travailleurs indépendants et des personnes n'occupant pas d'emploi.

Crise de liquidité

Une crise de liquidité survient lorsque les actifs immédiatement disponibles d'un agent économique ne permettent pas de couvrir ses passifs immédiatement exigibles. Elle peut intervenir indépendamment de la situation de solvabilité de l'agent économique en question.

Croissance économique

La croissance économique désigne la variation positive de la production de biens et de services marchands dans une économie sur une période donnée.

En pratique, l'indicateur le plus utilisé pour la mesurer est le produit intérieur brut (PIB) et le taux de croissance est le taux de variation du PIB. Le taux de croissance du PIB entre l'année (n-1) et l'année n est donné par la formule : $((\text{PIB}_n - \text{PIB}_{n-1}) / \text{PIB}_{n-1}) * 100$.

La croissance du PIB peut être décomposée en la somme des contributions de ses différentes composantes : dépenses de consommation des ménages, des institutions sans but lucratif au service des ménages et des administrations publiques, investissement, variations de stocks et solde commercial.

La croissance en valeur signifie que les prix utilisés pour son calcul sont les prix courants : l'augmentation de la production ainsi calculée est due à la combinaison d'une hausse des quantités et d'une hausse des prix.

La croissance est en volume ou « à prix constants » lorsque son calcul intègre une correction éliminant l'effet de l'inflation. À cette fin, la production d'une année est calculée aux prix de l'année précédente.

Défaut

Le défaut concerne la situation d'un débiteur ne respectant pas les termes de ses engagements avec son créancier lors du paiement à l'échéance de sa dette. Le risque de défaut analyse l'éventualité qu'un tel événement se produise.

Déficit public notifié au sens de Maastricht

Le déficit public au sens de Maastricht comprend deux composantes :

- le besoin de financement des administrations publiques, solde de leur compte de capital : le besoin intègre non seulement les dépenses courantes de fonctionnement et les opérations de redistribution, mais aussi les dépenses en capital, l'investissement (FBCF) ainsi que les transferts en capital et les impôts en capital ;
- la prise en compte des flux d'intérêts liés aux opérations de *swaps* (opérations de crédit croisé) effectuées par les administrations publiques.

Le déficit public est notifié à la Commission européenne deux fois par an (fin mars et fin septembre).

Déficits jumeaux

Les déficits jumeaux, ou double déficit, désignent la situation d'un pays enregistrant en même temps un déficit public et un déficit de sa balance courante, c'est-à-dire une situation dans laquelle les dépenses des administrations publiques excèdent leurs revenus, et où les importations de biens et services sont supérieures aux exportations.

Dépense courante de santé (DCS)

La dépense courante de santé (DCS) est un des agrégats des comptes de la santé. Elle mesure l'effort consacré par l'ensemble des financeurs du système au titre de la santé et regroupe l'ensemble des paiements intervenus au cours d'une année au titre de la santé.

Dépenses des administrations publiques

Les dépenses des administrations publiques peuvent faire l'objet d'une triple analyse suivant les données de la comptabilité nationale :

- analyse par sous-secteurs des administrations publiques (APUC, APUL et ASSO) ;
- analyse par nature (cf. *infra*) ;
- analyse par fonction suivant la classification par fonction des administrations publiques (CFAP).

Les dépenses par nature se décomposent principalement en quatre grands segments :

- les dépenses de fonctionnement : consommations intermédiaires, rémunération des personnels des APU y compris cotisations sociales liées à ces personnels, pensions (pour l'État) et impôts sur la production versés par les APU ;
- les intérêts⁴ concernent principalement le service de la dette et donc la rémunération des détenteurs de la dette publique ;
- les prestations et autres transferts, dont la majeure partie est constituée des prestations et transferts sociaux ;
- les dépenses d'investissement : acquisitions nettes d'actifs non financiers incluant deux catégories, la formation brute de capital fixe (FBCF) et les autres acquisitions nettes d'actifs non financiers.

Dépense fiscale

Dispositif fiscal dérogatoire permettant une minoration de l'impôt par rapport aux autres impositions comparables.

Dette (passifs financiers)

En comptabilité nationale, les dettes sont des passifs financiers des agents économiques retracés dans le compte financier. Celui-ci rend compte de l'accumulation de richesse des secteurs institutionnels (APU, entreprises, institutions financières, ménages) sous forme d'actifs (numéraire, prêts, actions, obligations, etc.) et de passifs financiers (dettes). Ce compte présente les flux en cours d'année et les stocks de fin d'année d'actifs et de passifs financiers.

Dette publique

La dette publique, calculée à partir des comptes nationaux, est constituée par l'ensemble des passifs financiers correspondant aux engagements extérieurs des administrations publiques.

Elle est brute si seuls les passifs financiers sont pris en compte et elle est nette si on retranche à ces passifs les actifs financiers exigibles (dépôts, crédits, titres de créance négociables) détenus par les APU sur les autres secteurs de l'économie.

Ses instruments prennent notamment la forme d'obligations (OAT, BTAN et BTF en France en ce qui concerne l'État).

Elle est parfois qualifiée de dette souveraine.

4. Sur le plan comptable, les intérêts sont les revenus de la propriété reçus par les propriétaires d'actifs financiers (dépôts, titres sauf actions, crédit).

Dettes publiques au sens de Maastricht

Dettes publiques de chaque pays de la zone euro calculées dans le cadre des différents comptes nationaux suivant une méthodologie spécifique⁵ et avec les caractéristiques suivantes :

- couverture exhaustive des APU ;
- dette consolidée : exclusion du calcul des éléments de dette d'une administration détenus par une autre administration.

La dette annuelle est notifiée par les États membres à la Commission européenne deux fois par an, fin mars et fin septembre. La dette trimestrielle est transmise à Eurostat 90 jours après la fin du trimestre.

Écart de taux d'intérêt (*spread*)

Le *spread* ou la marge actuarielle d'une obligation (ou d'un emprunt) est l'écart entre le taux de rentabilité actuariel de l'obligation et celui d'un emprunt sans risque de durée identique. Le *spread* est d'autant plus faible que la solvabilité de l'émetteur est perçue comme bonne.

Épargne brute

En comptabilité nationale, l'épargne brute est le solde du compte d'utilisation du revenu disponible. L'épargne brute permet de distinguer la part du revenu disponible brut consacrée à la consommation finale de celle qui sera réservée à l'épargne.

Le terme « brut » signifie que la consommation de capital fixe n'a pas été soustraite. Quand on la soustrait de ces grandeurs, l'épargne est dite « nette ».

Eurogroupe

Réunion mensuelle (et informelle) des ministres des Finances des États membres de la zone euro, en vue d'y coordonner leur politique économique. L'Eurogroupe, créé en 1997, a partiellement vidé de sa substance le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances européens (Ecofin), qui se tient le lendemain de la réunion de l'Eurogroupe, dont il entérine les décisions.

Eurostat

Office statistique de l'Union européenne (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Excédent budgétaire

Voir à « Capacité de financement ».

5. La dette notifiée au sens de Maastricht ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers, mais uniquement les numéraires et dépôts, les titres autres qu'actions que sont les bons du Trésor (BTF et BTAN), les obligations assimilables du Trésor (OAT), les *Euro medium term notes* (EMTN – titres de créances négociables dont l'échéance est comprise entre 1 et 10 ans), ainsi que les emprunts ; en sont exclus les produits dérivés et les autres comptes à payer et à recevoir.

Finances publiques

Règles et opérations relatives aux ressources, charges et comptes des collectivités publiques.

Fonds européen de stabilité financière (FESF)

Fonds de stabilisation de type fonds commun de créances, institué par les 27 États membres de l'Union européenne le 9 mai 2010, et visant à préserver la stabilité financière en Europe en fournissant une assistance financière aux États de la zone euro en difficulté économique.

À la suite du sommet de l'Eurogroupe du 11 mars 2011, un accord a été trouvé pour augmenter la capacité d'intervention effective du FESF à 440 milliards d'euros. Il a vocation à être remplacé par le mécanisme européen de stabilité (MES).

Formation brute de capital fixe (FCBF)

Agrégat de la comptabilité nationale représentatif de l'investissement. Elle est constituée par les acquisitions défalquées des cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents. Les actifs fixes sont les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an. Le terme « brut » signifie que la consommation de capital fixe n'a pas été soustraite de son calcul.

Impôts

Prélèvement obligatoire, sur la base des principales assiettes suivantes :

- impôts en capital (principalement les droits de succession et de donation) ;
- impôts sur la production et les importations : versements obligatoires sans contrepartie frappant la production et l'importation de biens et services, l'emploi de main-d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs utilisés à des fins de production, ceci indépendamment de la réalisation de bénéfices d'exploitation ; ils comprennent les impôts sur les produits (TVA, TICPE – taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, ex-TIPP –, droits de mutation à titre onéreux, droits sur les alcools et tabacs) et les autres impôts sur la production (contribution économique territoriale-CET, taxes foncières et contribution sociale de solidarité des sociétés) ;
- impôts sur le revenu des ménages (impôt sur le revenu, CSG, CRDS) et des entreprises (impôt sur les sociétés).

Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS)

Catégorie de loi créée par la loi constitutionnelle du 22 février 1996 et visant à maîtriser les dépenses sociales et de santé. Elle détermine les conditions nécessaires à l'équilibre financier de la Sécurité sociale et fixe les objectifs de dépenses en fonction des prévisions de recettes.

Lois de finances

Loi dont le but est de présenter les recettes et les dépenses de l'État.

Les différentes lois de finances sont :

- la loi de finances initiale (LFI), prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État sur la base du projet de loi de finances présenté par le gouvernement au Parlement ;
- la loi de finances rectificative (LFR ou « collectif budgétaire »), ayant pour objet de modifier la LFI en cours d'exercice budgétaire afin de corriger les prévisions initiales ou d'infléchir la politique budgétaire ;
- la loi de règlement (LR), arrêtant, après la fin de l'exercice budgétaire, le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État.

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 consacre une nouvelle architecture du budget général de l'État, non plus définie par ministère, mais par missions, programmes et actions :

- une mission peut concerner un ou plusieurs ministères ;
- un programme est le regroupement des moyens d'une politique publique conduite par un ministère selon une stratégie définie ;
- une action identifie les moyens et modes d'action des acteurs d'un programme.

Mécanisme européen de solidarité (MES)

Mécanisme (www.esm.europa.eu) permanent de résolution de crise en faveur des pays membres de la zone euro. Le MES émet des titres de dettes afin de financer des prêts et d'apporter d'autres mécanismes d'assistance financière aux pays membres de la zone euro.

Le MES, établi par un traité intergouvernemental signé le 2 février 2012, a vocation à se substituer au fonds européen de stabilité financière (FESF) et au mécanisme européen de stabilité financière (MESF) et est en place depuis octobre 2012.

Mécanisme européen de stabilité financière (MESF)

Programme de financement d'urgence tributaire des fonds levés sur les marchés financiers et garantis par la Commission européenne par l'utilisation du budget de l'Union européenne. Il fonctionne sous la supervision de la Commission et vise à préserver la stabilité financière de l'Union en fournissant une assistance financière aux États membres en difficulté économique. Le fonds de la Commission, soutenu par les vingt-sept États membres, a autorité pour lever jusqu'à 60 milliards d'euros.

Il est remplacé à compter de 2013 par le mécanisme européen de stabilité.

Monétisation

La monétisation de la dette correspond à l'achat des dettes publiques par les banques centrales qui les inscrivent dans leur bilan et paient en créant de la monnaie. La monétisation permet normalement à l'État d'éviter la banqueroute pour peu qu'il soit endetté dans sa propre monnaie.

Notation financière (*rating*)

La notation financière (*rating*) réalisée par une agence de notation a pour objet de mesurer la qualité de la signature d'un emprunteur par des techniques d'analyse financière et d'évaluation du risque de crédit.

Les agences distinguent deux types de notation :

- la notation traditionnelle, qui s'applique aux emprunts à court terme (moins d'un an) ou à long terme émis sur le marché;
- la notation de référence (en l'absence d'émission d'emprunts) à court et long termes, qui mesure le risque de contrepartie d'un emprunteur pour un investisseur (note attribuée à une dette de premier rang); le *rating* est appliqué aux entreprises et aux États et va d'un triple A (AAA) à un simple C ou D.

Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)

Montant prévisionnel établi annuellement pour les dépenses de l'assurance maladie en France. L'ONDAM a été créé par une ordonnance de 1996 et fait l'objet d'un vote annuel par le Parlement dans le cadre des lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS).

Obligations assimilables du Trésor (OAT)

Titres assimilables, émis pour des durées de 7 à 50 ans, habituellement par voie d'adjudication dans le cadre d'un calendrier annuel publié à l'avance. Ils constituent la forme privilégiée du financement à long terme de l'État.

Organismes divers d'administration centrale (ODAC)

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent environ 650 organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Ces organismes sont dotés de la personnalité morale, contrôlés et financés majoritairement par l'État car ayant une activité principalement non marchande. Ils sont le plus souvent des opérateurs de l'État.

Sont fournis ci-après quelques exemples d'ODAC suivant les dix fonctions de la classification des fonctions des administrations publiques (CAFAP/COFOG) :

1. Services publics généraux : Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Centre national d'études spatiales (CNES), Institut national de la propriété industrielle (INPI);
2. Défense : Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) ;
3. Ordre et sûreté publics : peu significatif;
4. Affaires économiques : Autorité des marchés financiers (AMF), Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Institut français du pétrole (IFP), Météo France, Office national des forêts (ONF), Voies navigables de France (VNF), Institut géographique national (IGN);
5. Protection de l'environnement : parcs nationaux, Conservatoire du littoral;
6. Logement et aménagement urbain : Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU);
7. Santé : Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), Institut de veille sanitaire, fonds CMU;
8. Loisirs, culture et religion : théâtres (Opéra, Comédie française, Odéon...) et musées nationaux (Louvre, La Villette, Versailles...), Académie française, Bibliothèque nationale de France (BNF);

9. Enseignement : universités et grandes écoles publiques ;
 10. Protection sociale : Fonds national d'aide au logement (FNAL), Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

Organismes divers d'administration locale (ODAL)

- Les ODAL regroupent différents établissements publics sous contrôle local, et notamment :
- les établissements publics locaux : centres communaux d'action sociale (CCAS), caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
 - les établissements publics locaux d'enseignement⁶ (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel) ;
 - les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales ;
 - les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers) et les autres établissements publics sous contrôle local, les agences de l'eau.

Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Le pacte de stabilité et de croissance, adopté au Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997, désigne un ensemble de règles que les États de la zone euro se sont engagés à respecter vis-à-vis des autres membres de la zone, ceci afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs.

Le PSC, doté d'un volet préventif et d'un volet répressif, prolonge l'effort de réduction des déficits publics engagé en vue de l'adhésion à l'Union économique et monétaire (UEM) et de l'institution de l'euro. Il impose aux États de la zone euro d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires.

Passage clandestin

Comportement d'un agent économique qui obtient et profite d'un avantage, sans y avoir investi autant d'efforts (argent ou temps) que les membres du groupe, ou sans acquitter sa juste quote-part ou le droit d'usage prévu.

Prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires sont des versements non volontaires effectués par les agents économiques sans contrepartie immédiate. L'Insee sépare les prélèvements obligatoires entre les impôts et les cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes.

Produit intérieur brut (PIB)

Agrégat de la comptabilité nationale représentant le résultat final de l'activité de production des unités productrices résidentes.

6. Les salaires des enseignants, versés par l'État, ne sont pas pris en compte.

Il peut être calculé suivant trois logiques différentes :

- logique de la production : le PIB est égal à la somme des valeurs ajoutées brutes des différents secteurs institutionnels ou des différentes branches d'activité, augmentée des impôts moins les subventions sur les produits (lesquels ne sont pas affectés aux secteurs et aux branches d'activité : TVA, TIPCE, impôts à l'importation...);
- logique de la dépense : le PIB est égal à la somme des emplois finals intérieurs de biens et de services (consommation finale effective, formation brute de capital fixe, variations de stocks), plus les exportations, moins les importations;
- logique du revenu : le PIB est égal à la somme des emplois des comptes d'exploitation des secteurs institutionnels (rémunération des salariés, impôts sur la production et les importations moins les subventions, excédent brut d'exploitation et revenu mixte⁷).

Le terme « brut » signifie que la consommation de capital fixe n'a pas été soustraite. Quand on la soustrait de ces grandeurs, le produit intérieur est dit « net ».

Recettes des administrations publiques

Les recettes des APU sont constituées par les prélèvements obligatoires à titre principal et par d'autres recettes à titre accessoire.

Les autres recettes des APU sont des ressources qui résultent de versements volontaires et/ou ont une contrepartie immédiate, principalement des recettes de production et des revenus de propriété.

Régime général de la Sécurité sociale

Régime gérant les assurances sociales des salariés. L'organisation du régime général résulte de l'ordonnance de 1967 instaurant la séparation de la Sécurité sociale en branches autonomes : branche maladie, branche accidents du travail-maladies professionnelles, branche retraite, branche famille et branche recouvrement.

Règle d'or budgétaire

Une règle d'or budgétaire désigne un ensemble de conditions susceptibles de conduire au respect de l'équilibre du budget d'une collectivité publique. Sa mise en œuvre passe souvent par une disposition juridique élevée en matière de hiérarchie des normes, par exemple des dispositions constitutionnelles ou une loi organique.

Des cas effectifs de règles d'or sont par exemple :

- la règle française relative aux finances locales selon laquelle les administrations publiques locales ne peuvent emprunter que pour financer des dépenses d'investissement et non des dépenses courantes;
- la règle instaurée par l'article 109, paragraphe 3 de la Loi fondamentale allemande imposant au budget de l'État d'avoir un déficit inférieur à 0,35 % du PIB à partir de 2016;
- la règle de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance du 2 mars 2012, posant le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques et limitant l'objectif à moyen terme de déficit structurel autorisé de 1 % à 0,5 %.

7. Le revenu mixte est le solde du compte d'exploitation pour les entreprises individuelles. Il contient deux éléments indissociables : la rémunération du travail effectué par le propriétaire et éventuellement les membres de sa famille, et son profit en tant qu'entrepreneur.

Risque de crédit

Le risque de crédit est le risque de perte sur une créance ou, plus généralement, celui résultant d'un tiers qui ne paie pas sa dette à temps. Il est fonction de trois paramètres : le montant de la créance, la probabilité de défaut et la proportion de la créance qui ne sera pas recouvrée en cas de défaut.

Service de la dette

Montant qu'un emprunteur doit payer chaque année pour honorer sa dette. Le service de la dette inclut donc deux parties : les intérêts et le principal, c'est-à-dire le montant du capital emprunté remboursé chaque année.

Services non marchands

Selon l'Insee, une unité économique rend des services non marchands lorsqu'elle les fournit gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs. Ces activités de services se rencontrent notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'action sociale et de l'administration.

Un organisme est considéré comme non marchand quand ses recettes couvrent moins de 50 % de ses coûts de production.

Solde conjoncturel

Le solde budgétaire conjoncturel est le solde résultant des effets des évolutions conjoncturelles de l'économie à législation inchangée ou du jeu des stabilisateurs automatiques.

Solde des administrations publiques

Différence entre le montant des recettes et celui des dépenses des administrations publiques. En comptabilité nationale, c'est le solde du compte de capital du secteur institutionnel S13 (APU). Un solde positif correspond à une capacité de financement et un solde négatif à un besoin de financement.

Solde primaire

Le solde primaire se calcule en retranchant du solde des APU les intérêts identifiés dans la décomposition par nature des dépenses. Il permet de raisonner en isolant le poids de la dette.

Solde stabilisant la dette publique

Le solde stabilisant est le solde budgétaire maintenant le niveau de la dette publique en proportion du PIB.

Il peut être approché par un calcul simple : il est égal au produit de la croissance du PIB en valeur par le taux de dette publique en points de PIB. Hors cas de croissance en valeur négative, le solde stabilisant est négatif, d'où la notion de déficit stabilisant.

Il est également possible de déterminer un solde primaire stabilisant le niveau de la dette publique en proportion du PIB. Ce solde est fortement dépendant de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance nominal de l'économie⁸.

Solde structurel

Le solde structurel est le solde budgétaire qui ne tient pas compte de l'impact de la conjoncture économique à court terme. Il est égal au solde des administrations auquel on retranche le solde conjoncturel et a vocation à isoler l'impact des mesures budgétaires discrétionnaires.

Solvabilité

Un débiteur est solvable si ses excédents primaires actualisés sont au moins équivalents à sa dette initiale. La solvabilité est autant liée à la croissance future des revenus qu'au passif actuel résultant du passé.

Soutenabilité de la dette publique

La dette publique d'un pays est soutenable si la politique budgétaire menée peut être maintenue sans ajustement excessif dans le futur. La soutenabilité suppose que le pays en question soit considéré comme solvable et liquide.

Stabilisateurs automatiques

Les stabilisateurs automatiques mesurent les effets contra-cycliques des variations du solde budgétaire conjoncturel.

Lorsque la croissance s'accélère, à législation inchangée, les recettes fiscales augmentent plus rapidement (progressivité de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, effets de la progression des ventes sur la TVA...); parallèlement, une partie des dépenses publiques croît moins rapidement ou baisse automatiquement : c'est le cas, par exemple, des transferts au titre des indemnités de chômage.

Des effets symétriques sont enregistrés lors des périodes de ralentissement de l'activité.

Taux d'intérêt apparent de la dette publique

Taux d'intérêt permettant d'avoir une vision synthétique sur le coût de la dette. Il se calcule en divisant le montant des intérêts payés sur la dette publique sur une période donnée par la moyenne de cette dette sur la même période.

Taux d'intérêt nominal

8. Un calcul des différents soldes stabilisants est fourni dans l'annexe II (« Méthodologie de calcul du solde stabilisant la dette des administrations publiques » du rapport de Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis (*Rapport sur la situation des finances publiques*, Présidence de la République, avril 2010).

Taux d'intérêt défini à la création d'un emprunt (pour l'emprunteur) ou d'un prêt (pour le créancier) ; ce taux est inscrit dans le contrat qui lie les deux agents économiques concernés.

Taux d'intérêt réel

Taux d'intérêt nominal corrigé des effets de l'inflation.

Taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)

Pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs).

En application de la définition internationale adoptée en 1982 par le BIT, un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions :

- être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Impôt sur les produits collecté par les entreprises et intégralement supporté par l'acheteur final en dernier ressort. La TVA a été instituée en France en 1954 et a connu depuis une généralisation quasiment universelle.

Traité sur l'Union européenne (TUE) ou traité de Maastricht

Traité constitutif de l'Union européenne entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Il prévoit notamment la création de la monnaie unique. À cette fin, le traité définit cinq critères de convergence que les États membres doivent respecter pour passer à l'euro, dont deux critères relatifs à la maîtrise des déficits publics :

- le déficit des finances publiques ne doit pas dépasser 3 % du PIB pour l'ensemble des administrations publiques ;
- la dette publique doit être limitée à 60 % du PIB.

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou traité budgétaire européen

Traité européen instituant un mécanisme européen visant à la convergence de l'union économique et monétaire, notamment au sein de la zone euro. Afin de contraindre les pays membres à observer une discipline budgétaire indispensable au fonctionnement de l'Union, il prévoit des règles communes de gouvernance économique et budgétaire. Le traité a été signé le 2 mars 2012 par 25 des 27 États membres de l'Union européenne (à l'exclusion du Royaume-Uni et de la République tchèque) et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Union européenne (UE)

L'Union européenne est une association d'États européens qui délèguent par traité l'exercice de certaines compétences à des organes communs. Elle a succédé à la Communauté économique européenne après le traité de Maastricht.

La CEE puis l'Union européenne sont progressivement passées de 6 à 28 membres :

- Europe des 6 : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas (adhérents initiaux, 1957);
- Europe des 9 : adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni (1973);
- Europe des 10 : adhésion de la Grèce (1981);
- Europe des 12 : adhésion de l'Espagne et du Portugal (1986);
- Europe des 15 : adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (1995);
- Europe des 25 : adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie (2004);
- Europe des 27 : adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie (2007).
- Europe des 28 : adhésion de la Croatie (2013).

L'Union européenne s'étend sur un territoire d'environ 4,3 millions de km² et est peuplée de quelque 508 millions d'habitants.

Valeur ajoutée

La valeur ajoutée d'un producteur est égale à la valeur de sa production diminuée de ses consommations intermédiaires. Par convention, la valeur ajoutée des administrations publiques est égale en comptabilité nationale à la somme des rémunérations versées à leurs agents.

Zone euro

La zone euro est la zone monétaire regroupant les pays de l'Union européenne qui ont adopté l'euro comme monnaie unique depuis 1999.

La zone euro est progressivement passée de 11 à 17 des 28 membres de l'Union européenne :

- zone euro à 11 : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal (adhérents initiaux, 1999);
- zone euro à 12 : adhésion de la Grèce (2001);
- zone euro à 13 : adhésion de la Slovénie (2007);
- zone euro à 15 : adhésion de Chypre et Malte (2008);
- zone euro à 16 : adhésion de la Slovaquie (2009);
- zone euro à 17 : adhésion de l'Estonie (2011).

MÉTHODOLOGIE DU CHAPITRE 2 (PARTIE STATISTIQUE ET COMPTABLE)

Sources des données

Sauf exceptions rares et toujours mentionnées, les données utilisées sont des données publiques :

- données Insee, notamment les tableaux des comptes nationaux français ;
- données Eurostat, permettant de positionner la France par rapport aux 27 pays de l'Union européenne et aux 17 pays de la zone euro ;
- données OCDE, permettant de positionner la France par rapport aux 34 pays membres de cette organisation.

Les autres sources utilisées, toujours essentiellement publiques, sont les suivantes :

- l'Agence France Trésor (AFT) ;
- la Banque de France ;
- la Commission des comptes de la Sécurité sociale ;
- l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes).

Période étudiée

La période étudiée est 1974-2013, englobant un total de quarante exercices budgétaires, soit exactement quatre décennies.

Certaines analyses sont faites sur des périodes plus courtes, principalement en fonction des données disponibles. Les données Eurostat ne sont ainsi exhaustives qu'à compter de 1995, année qui sert donc de point de départ de la comparaison à l'échelon européen. De la même manière, la période de référence pour les comparaisons OCDE porte sur les vingt-deux exercices budgétaires postérieurs à 1992.

Nature des administrations publiques étudiées

L'analyse est faite soit sur la situation consolidée des administrations publiques (APU), soit sur les 3 sous-secteurs qui les composent : administrations publiques centrales, administrations publiques locales, administrations de Sécurité sociale.

Recettes

Les recettes des APU sont, en France comme dans tous les pays, constituées principalement par les prélèvements obligatoires et accessoirement par d'autres recettes résultant de versements volontaires et/ou ayant une contrepartie immédiate (recettes marchandes des APU, dividendes des entreprises publiques...).

Dépenses

Outre l'analyse consolidée et par type d'administration publique, la présentation des dépenses des APU suit principalement deux axes d'analyse :

- un axe par nature (dépenses de fonctionnement, intérêts....) ;
- un axe par fonction, suivant la Classification des fonctions du gouvernement.

Pour analyser plus précisément les dépenses de santé, qui relèvent de deux groupes fonctionnels de la CFAP (7 et 10), il est pertinent de s'appuyer sur le compte de santé, l'une des composantes des comptes de la nation, notamment sur deux agrégats : la dépense courante de santé (DCS) et la consommation de soins et biens médicaux (CSBM). La France dispose, depuis 1996, d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté annuellement par le Parlement et qui couvre de façon assez complète la part des dépenses de santé financée par les APU.

Soldes budgétaires

La distinction principale amène à distinguer :

- des soldes comptables ;
- des soldes non comptables nécessitant des calculs économiques.

Soldes comptables

L'analyse sépare **trois soldes** comptables : le **solde global**, le **solde primaire** et l'**épargne brute**.

Le **solde global** correspond au solde annuel du budget des APU. Il est très proche du déficit public notifié à la Commission européenne et à Eurostat, égal à ce solde global auquel est ajoutée la prise en compte des flux d'intérêts liés aux opérations de *swaps* (opérations de crédit croisé) effectuées par les administrations publiques.

Le **solde primaire** des administrations publiques est le solde avant le paiement du service de la dette. Il est très important pour l'analyse budgétaire à plusieurs titres :

- il est révélateur de l'équilibre budgétaire instantané puisque l'exclusion des intérêts permet d'analyser la performance budgétaire en faisant la double abstraction du passé (l'accumulation des déficits transformés dans le stock de dette) et du taux d'intérêt payé sur ce stock de dette ;
- il correspond à l'écart entre le prélèvement auquel les citoyens consentent et ce qui leur revient sous forme de services publics et de transferts, l'écart étant justement constitué par les intérêts payés sur la dette ;
- sur le plan pratique, un déficit primaire indique que les APU sont dans l'obligation d'emprunter non seulement pour régler les intérêts, mais également pour payer des dépenses courantes non couvertes par les recettes courantes.

L'**épargne brute**¹ permet notamment d'identifier le solde des APU avant prise en compte des activités d'investissement. C'est à celui-ci que peut notamment s'appliquer la « règle d'or »

1. En comptabilité nationale, l'épargne brute (EB) est le solde du compte d'utilisation du revenu disponible, compte permettant de distinguer la part du revenu disponible (RDB = revenu disponible brut) qui sera consacrée à la consommation de biens finaux (CF = consommation finale) de celle qui sera réservée à l'épargne (EB). L'épargne brute fait le lien entre les comptes de résultats représentant les flux et les comptes d'accumulation.

des finances locales selon laquelle les APUL ne peuvent emprunter que pour financer leurs dépenses d'investissement et non leurs dépenses courantes.

Soldes calculés

Ces soldes ne sont pas issus des systèmes comptables et nécessitent des calculs économiques ou économétriques.

Les concepts de **soldes structurel et conjoncturel** s'appuient sur la prise en compte d'un cycle économique conjoncturel affectant les niveaux des recettes et des dépenses publiques.

Le solde budgétaire comptable est alors décomposé en deux segments :

- un solde conjoncturel, calculé à partir des sensibilités moyennes des dépenses et des recettes publiques à la position de l'économie dans le cycle économique ;
- un solde structurel, déterminé par différence entre le solde comptable et le solde conjoncturel et correspondant à l'action discrétionnaire des autorités budgétaires.

Par ailleurs, les **soldes stabilisant la dette publique** ont vocation à identifier le niveau du déficit ou de l'excédent budgétaire assurant la stabilisation du stock de dette publique en proportion du PIB. Le calcul mathématique simple du déficit stabilisant (taux de croissance du PIB en valeur * taux de dette publique en proportion du PIB) permet d'en déterminer les caractéristiques :

- plus la croissance en valeur est faible, plus le déficit stabilisant est faible ;
- plus le stock de dette est élevé, plus le déficit stabilisant est élevé.

Le concept de déficit stabilisant a notamment été utilisé pour déterminer les célèbres critères de convergence de Maastricht relatifs aux finances publiques (3 % de déficit public et 60 % de dette publique) : en effet, pour une croissance du PIB en valeur de 5 % et une dette de 60 % du PIB, le déficit stabilisant s'établit ainsi à 3 %.

Un autre calcul permet de déterminer le solde primaire stabilisant. Celui-ci, fortement dépendant de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance de l'économie, rationalise « l'effet boule de neige » de la dette publique, selon lequel la dette s'accroît très fortement lorsque le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance nominal.

Passif des administrations publiques

Dette brute et dette nette

La dette des APU correspond à un encours des passifs financiers évalués à la fin d'une période donnée. Elle fait l'objet d'une définition précise – « la dette au sens de Maastricht » – et d'une notification à la Commission européenne.

Comme on l'a vu plus haut, on distingue une dette brute des APU et une dette nette par soustraction des actifs exigibles (dépôts, crédits, titres de créances négociables) détenus par les APU sur les autres secteurs de l'économie.

Autres passifs des APU

Dans une vision plus large, la dette publique peut être augmentée en prenant en compte d'autres passifs éventuels ou certains des APU, couvrant par exemple les conséquences de la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires en matière de retraites, de santé et de dépendance.

Ces engagements, qui seraient pris en compte si les APU appliquaient d'autres référentiels comptables² et pourraient constituer une « dette implicite », supposent des calculs actuariels et dépendent des décisions futures de mise en œuvre ou de modification des politiques publiques actuelles.

Un autre débat concerne la prise ou compte ou non des passifs d'organismes du secteur public hors champ des APU, comme les entreprises publiques, ou l'analyse de l'impact du recours par la sphère publique à des techniques d'ingénierie juridique ou financière, comme les partenariats publics-privés ou la titrisation.

2. Notamment les normes comptables IFRS (*International Financial Reporting Standards*/normes internationales d'information financière) applicables aux grandes entités commerciales.

BIBLIOGRAPHIE

- Aglietta (Michel) et Brand (Thomas)**, *Un new deal pour l'Europe*, Odile Jacob, Paris, 2013.
- Algan (Yann) et Cahuc (Pierre)**, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, coll. « CEPREMAP », Éd. Rue d'Ulm, Paris, 2007.
- Algan (Yann), Cahuc (Pierre) et Zylberberg (André)**, *La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir*, Albin Michel, Paris, 2012.
- André (Christine) et Delorme (Robert) (dir.)**, « Le budget de l'État », *Cahiers français*, n° 261, mai-juin 1993.
- Arthuis (Jean)**, *SOS finances publiques. Osons les vraies réformes!*, Calmann-Lévy, Paris, 2011.
- Artus (Patrick)**, *Déficits publics : théorie et pratique*, coll. « Économie poche », Economica, Paris, 1996.
- Artus (Patrick) et Gravet (Isabelle)**, *La crise de l'euro. Comprendre les causes, en sortir par de nouvelles institutions*, Armand Colin, Paris, 2012.
- Artus (Patrick) et Virard (Marie-Paule)**, *Les apprentis sorciers : 40 ans d'échec de la politique économique française*, Fayard, Paris, 2013.
- Attali (Jacques)**, *C'était François Mitterrand*, Fayard, Paris, 2005.
- Attali (Jacques)**, *Tous ruinés dans dix ans? Dette publique : la dernière chance*, Fayard, Paris, 2010.
- Aubry (Martine) avec 50 chercheurs et citoyens**, *Pour changer de civilisation*, Odile Jacob, Paris, 2011.
- Balladur (Édouard)**, *Deux ans à Matignon*, Plon, Paris, 1995.
- Barre (Raymond)**, *L'expérience du pouvoir. Conversations avec Jean Bothorel*, coll. « Témoignages pour l'Histoire », Fayard, Paris, 2007.
- Baverez (Nicolas)**, *La France qui tombe*, coll. « Tempus », Perrin, Paris, 2003.
- Baverez (Nicolas)**, *Réveillez vous!*, Fayard, Paris, 2012.
- Bénassy-Quéré (Agnès) et Cœuré (Benoît)**, *Économie de l'euro*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2010.
- Bénassy-Quéré (Agnès) et alii**, *Politique économique*, coll. « Ouvertures économiques », De Boeck, Paris, 3^e éd., 2012.
- Betbèze (Jean-Paul)**, *Si ça nous arrivait demain...*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2013.
- Bichot (Jacques)**, « Réformer les retraites : pourquoi et comment », Institut Montaigne, juin 2010.
- Bonnici (Bernard)**, *La politique de santé en France*, coll. « Que sais-je? », PUF, Paris, 4^e éd., 2011.
- Bras (Pierre-Louis) et Tabuteau (Didier)**, *Les assurances maladie*, coll. « Que sais-je? », PUF, Paris, 2012.
- Briet (Raoul) (président)**, *Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie*, Présidence de la République, mai 2010.
- Cahuc (Pierre), Carcillo (Stéphane), Galland (Olivier) et Zylberberg (André)**, *La machine à trier : comment la France divise sa jeunesse*, coll. « La nouvelle société de l'emploi », Eyrolles, Paris, 2011.
- Champsaur (Paul) et Cotis (Jean-Philippe)**, *Rapport sur la situation des finances publiques*, Présidence de la République, avril 2010.

Chauvel (Louis), *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XX^e siècle*, coll. « Le lien social », PUF, Paris, 1998.

Chauvel (Louis), *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France du XX^e siècle aux années 2010*, coll. « Quadridge essais débats », PUF, Paris, 2010.

Chirac (Jacques), *Chaque pas doit être un but. Mémoires*, Nil, Paris, 2009.

Chirac (Jacques), *Mémoires*, tome 2 : *Le temps présidentiel*, Nil, Paris, 2011.

Closets (François de), *L'échéance*, J'ai lu, Paris, 2012.

Collectif, « Finances publiques : le mal français ? », *Sociétal*, n° 62, 4^e trim. 2008.

Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La dette publique dans l'histoire. Les Journées du Centre de recherches historiques*, La Documentation française, Paris, 2006.

Daniel (Jean-Marc), *8 leçons d'histoire économique. Croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques*, Odile Jacob, Paris, 2012.

Daniel (Jean-Marc), *Ricardo, reviens ! Ils sont restés keynésiens. Essai sur la prospérité économique*, François Bourin éditeur, Paris, 2012.

Daniel (Jean-Marc), *La politique économique*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 3^e éd., 2011.

Dautresme (David), Bébear (Claude) et Bonnevey (Frédéric), « Les bons d'épargne : un instrument de contrôle de la dette publique », Institut Montaigne, décembre 2011.

Davezies (Laurent), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, coll. « La République des idées », Seuil, Paris, 2012.

Didier (Samuel) et Weill (Nicolas), *Les dessous du triple A. Agences de notation : récit de l'intérieur*, coll. « La manufacture des idées », Omniscience, Montreuil, 2012.

Dussoubs (Éric) et Imbert (Antoine), « Retour sur le "paquet fiscal" de 2007 », Institut Montaigne, janvier 2012.

Écale (François), *Maîtriser les finances publiques ! Pourquoi, comment ?*, Economica, Paris, 2005.

Écale (François), « Pourquoi le déficit public s'aggrave-t-il ? », *Sociétal*, n° 74, 4^e trim. 2011, p. 90-102.

Économistes atterrés, *Manifeste d'économistes atterrés*, Les Liens qui libèrent, Paris, 2010.

Esping-Andersen (Gøsta), *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, coll. « Le lien social », PUF, Paris, 1999.

Esping-Andersen (Gøsta), *Trois leçons sur l'État-providence*, coll. « La République des idées », Seuil, Paris, 2008.

Fauroux (Roger) et Spitz (Bernard), *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, Paris, 2000.

Fellinger (Francis), « La question de la santé à la veille des scrutins de 2012 », Note CEVIPOF « Élections 2012-Les enjeux », n° 19, avril 2012.

Fitoussi (Jean-Paul), *Le théorème du lampadaire*, Les Liens qui libèrent, Paris, 2013.

Gave (Charles), *L'État est mort, vive l'état ! Pourquoi la faillite étatique qui s'annonce est une bonne nouvelle*, coll. « Économie », François Bourin éditeur, Paris, 2010.

Généreux (Jacques), *La grande régression*, Seuil, Paris, 2010.

Girardet (Raoul), *Mythes et mythologies politiques*, coll. « L'Univers historique », Seuil, Paris, 1986.

- Glomb (Wolfgang)**, « Le tandem franco-allemand face à la crise de l'euro », Fondapol, février 2011.
- Godeau (Rémi)**, *La France en faillite. La vérité sur l'explosion de la dette publique*, Calmann-Lévy, Paris, 2006.
- Guéry (Alain)**, « Les finances de la monarchie française sous l'Ancien Régime », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 33^e année, n° 2, 1978, p. 216-239.
- Guibert (Philippe) et Mergier (Alain)**, « La minorité silencieuse. Étude sur les retraités », Fondation Jean Jaurès, mai 2012.
- Guyon (Thibault) et Sorbe (Stéphane)**, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », *Les Cahiers de la DGTPE* [direction générale du Trésor et de la Politique économique], n° 2009/13, décembre 2009.
- Herlin (Philippe)**, *France, la faillite ? Après la perte du AAA*, Eyrolles, Paris, 2012.
- Hoang-Ngoc (Liêm)**, *Sarkonomics*, Grasset, Paris, 2008.
- Holbecq (André-Jacques) et Derudder (Philippe)**, *La dette publique, une affaire rentable. À qui profite le système ?*, Éd. Yves Michel, Gap, 2^e éd., 2011.
- Institut Montaigne**, « Un Contrôleur général pour les Finances publiques », février 2005.
- Institut Montaigne**, « Réinventer l'assurance maladie », mars 2008.
- Institut Montaigne**, « Santé : 10 propositions pour demain », avril 2011.
- Jaffré (Philippe) et Riès (Philippe)**, *Le jour où la France a fait faillite*, Grasset, Paris, 2006.
- Jospin (Lionel)**, *Lionel raconte Jospin. Entretiens avec Pierre Favier et Patrick Rotman*, Seuil, Paris, 2010.
- Juppé (Alain) et July (Serge)**, *Entre quatre z'yeux*, Grasset, Paris, 2001.
- Kervasdoué (Jean de)**, *Très cher santé*, Perrin, Paris, 2009.
- Lacouture (Jean)**, *Miterranée. Une histoire de Français*, tome 2 : *Les vertiges du sommet*, coll. « Points histoire », Seuil, Paris, 1998.
- Ladreit de Lacharrière (Marc)**, *Le droit de noter. Les agences de notation face à la crise*, Grasset, Paris, 2012.
- Landier (Augustin) et Thesmar (David)**, *La société translucide. Pour en finir avec le mythe de l'État bienveillant*, Fayard, Paris, 2010.
- Laroque (Michel) (dir.)**, *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, La Documentation française, Paris, 2000.
- Lenglet (François)**, *Qui va payer la crise ?*, coll. « Pluriel », Fayard, Paris, 2012.
- Lepage (Corinne)**, *Déficit public. Le patrimoine des Français en péril*, L'Archipel, Paris, 2011.
- Leparmentier (Arnaud)**, *Ces Français, fossoyeurs de l'euro*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2013.
- Leroy (Guillaume)**, « Qui détient la dette publique ? », Fondapol, avril 2011.
- Marceau (Alain)**, « La résistible dégradation de nos finances sociales », Terra Nova, juillet 2009.
- McKinsey Global Institute**, « Financial Globalization: Retreat or Reset? », Séoul-San Francisco, mars 2013.
- Michon (Antoine) et Delecourt (Nicolas)**, *La faillite de la France. Les chiffres de la France ramenés à l'échelle de nos budgets personnels*, Maxima, Paris, 2006.
- Ministère fédéral des Finances allemand**, département économique, *Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany*, septembre 2009.

Mordacq (Frank), *Les finances publiques*, coll. « Que sais-je? », PUF, Paris, 2^e éd., 2012.

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), *L'économie française 2013*, coll. « Repères », La Découverte, Paris, 2012.

Pébereau (Michel) (président), *Rompres avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, coll. « des Rapports officiels », La Documentation française, Paris, 2006.

Pedder (Sophie), *Le déni français. Les derniers enfants gâtés de l'Europe*, J.-C. Lattès, Paris, 2012.

Peyrelevade (Jean), *Sarkozy : l'erreur historique*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2008.

Peyrelevade (Jean), *France, état critique*, coll. « Tribune libre », Plon, Paris, 2011.

Pisani-Ferry (Jean), *Le réveil des démons : la crise de l'euro et comment nous en sortir*, coll. « Documents », Fayard, Paris, 2011.

Primat (Henri), « Cinq ans de revue générale des politiques publiques (RGPP) : un échec politique et administratif », Terra Nova, novembre 2011.

Reinhart (Carmen M.), Rogoff (Kenneth S.), *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton, 2009.

Reinhart (Carmen M.), Rogoff (Kenneth S.), « Growth in a Time of Debt », National Bureau of Economic Research, document de travail n° 15639, janvier 2010.

Robert (Fabrice), *Les finances locales*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2009.

Rouban (Luc), « Le vote des fonctionnaires : 5 ans après la RGPP », Note CEVIPOF « Élections 2012-Les électors sociologiques », n° 9, janvier 2012.

Rouban (Luc), « Le vote des seniors », Note CEVIPOF « Élections 2012-Les électors sociologiques », n° 1, septembre 2011.

Rouban (Luc), « Les attitudes politiques des fonctionnaires : vingt ans d'évolution », *Les Cahiers du CEVIPOF* n° 24, mai 1999.

Rouban (Luc), « Sociologie politique des députés de la V^e République, 1958-2007 », *Les Cahiers du CEVIPOF* n° 55, septembre 2011.

Roux (André) (dir.), *Finances publiques. 3^e édition*, coll. « Les Notices de la Documentation française », Paris, 2011.

Saint-Étienne (Christian), *La France est-elle en faillite? Quinze propositions pour en sortir*, François Bourin éditeur, Paris, 2008.

Saint-Étienne (Christian), « Quelle réforme fiscale pour la France? », Institut Montaigne, mars 2011.

Saint-Étienne (Christian), *France : état d'urgence. Une stratégie pour demain*, Odile Jacob, Paris, 2013.

Santi (Michel), *Splendeurs et misères du libéralisme*, coll. « L'esprit économique », série « Le monde en question », L'Harmattan, Paris, 2012.

Schwengler (Bernard), *Déficits publics, l'inertie française*, coll. « Finances publiques », L'Harmattan, Paris, 2012.

Tabuteau (Didier), *Dis, c'était quoi la Sécu? Lettre à la génération 2025*, coll. « Aube poche essais », Éd. de l'Aube, La Tour-d'Aigues, 2010.

Thoumelou (Marc), *Collectivités territoriales, quel avenir?*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2011.

Verdier (Amélie), « La dépense publique et la situation des finances publiques dans les 25 pays membres de l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, décembre 2005.

Verdier-Molinié (Agnès), *Les fonctionnaires contre l'État. Le grand sabotage*, Albin Michel, Paris, 2011.

Verdier-Molinié (Agnès), *60 milliards d'économies!*, Albin Michel, Paris, 2013.

Wacquez (Bernard), « La dépense publique », Institut de l'entreprise, Notes de benchmarking international, octobre 2002.

Wahl (Philippe), « Une fiscalité au service de la "social compétitivité" », Institut Montaigne, mars 2012.

Waline (Charles), Desrousseaux (Pascal) et Pellé (Bertrand), *Contrôle et évaluation des finances publiques*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2009.

Wapler (Simone), *Pourquoi la France va faire faillite. Et ce que vous devez faire pour vous en sortir*, coll. « Documents HC », Ixelles Éd., Bruxelles, 2012.

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES

Portrait officiel de Nicolas Sarkozy

Président de la République (2007-2012)

© La Documentation française. Photo Philippe Warrin.

Portrait officiel de Jacques Chirac

Président de la République (1995-2007)

© La Documentation française. Photo Bettina Rheims.

Portrait officiel de François Mitterrand

Président de la République (1981-1995)

© La Documentation française. Photo Gisèle Freund.

Portrait officiel de Valéry Giscard d'Estaing

Président de la République (1974-1981)

© La Documentation française. Photo Jacques-Henri Lartigue.

REMERCIEMENTS

Différentes personnes ont fortement contribué à la réalisation de cet ouvrage. Un merci particulier à la Direction de l'information légale et administrative (DILA), et notamment à Serge Lasvignes, Secrétaire général du gouvernement, qui en a la tutelle, à Xavier Patier, son directeur, qui a tout simplement édité tous mes livres à ce jour, à Bernard Bouley, responsable du département de l'Édition, à Pierre-Alain Greciano, responsable de la collection « Les Études de la Documentation française » et à Georges Collet, chargé de la mise en page du manuscrit, chacun n'ayant ménagé ni son soutien et ni ses efforts.

Un rappel enfin du soutien de mon épouse, de mes enfants et de ma famille, qui ont accepté que je détourne beaucoup de mon temps pour ce projet.

D'autres personnes ont eu un rôle très important de conseil et/ou de relecture. Je pense notamment à Christophe Bonnard, Pierre-Yves Bonnet, Valérie Bros-El Khoury, Claudie Buisson, Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, Gilles Carrez, Thomas Chalumeau, Claude Champaud, Jean-Marc Daniel, Laurent Davezies, Jérôme Fournel, Laurent Fourquet, Ulrike Guérot, Philippe Josse, Jean-Pierre Jouyet, Guillaume Klossa, Emmanuel Lamy, Isabelle Laudier, Marianne Louis, Marie-Noëlle Lienemann, Olivier Mareuse, Laurent Mauduit, Catherine Mayénobe, Anne Miller, Éric Moniot, Michel Pébereau, Jean Peyrelevade, Sébastien Proto, Xavier Ragot, Philippe Ravalet, Dominique Reynié, Luc Rouban, Dan Steinfeld, Marc Teyssier d'Orfeuil, Sophie Thiéry et Michaela Wiegel.

Les études

Parutions récentes

Les institutions de la France en questions

Charles Waline, Marc Thoumelou et Samir Hammal, 2013, 256 p.

Le livre. Une filière en danger ? 4^e édition

François Rouet, 2013, 240 p.

Les élections présidentielles sous la V^e République. 3^e édition

Pierre Bréchon (dir.), 2013, 216 p.

Les syndicats en France

Dominique Andolfatto (dir.), 3^e édition 2013, 240 p.

L'industrie du cinéma en France. De la pellicule au pixel

Claude Forest, 2013, 184 p.

Le tourisme. Un phénomène économique – 6^e édition

Philippe Violier, 2013, 224 p.

La pauvreté en France. Permanences et nouveaux visages

Jean-Michel Charbonnel, 2013, 176 p.

Les humanitaires dans la guerre

Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 2012, 256 p.

Femmes-hommes : penser l'égalité

Sandrine Dauphin et Réjane Sénac (dir.), 2012, 208 p.

Population, mondialisation et développement. Quelles dynamiques ?

Luc Cambrézy et Véronique Petit (dir.), 2012, 176 p.

Journalisme 2.0

Rémy Le Champion (dir.), 2012, 256 p.

Tourisme et patrimoine

Valéry Patin, 2012, 208 p.

Pour une mondialisation raisonnée : les révolutions discrètes de l'OCDE

Bocquet Dominique, 2012, 192 p.

Le pétrole. Une ressource stratégique

Philippe Copinschi, 2012, 144 p.

Transports et urbanisme en Île-de-France

Pierre Merlin, 2012, 208 p.

Les comités d'entreprise. Un nouvel âge ?

Marie-Noëlle Auberger (dir.), 2012, 200 p.

Le budget de l'État

Charles Waline, Pascal Desrousseaux, Stanislas Godefroy, 2012, 192 p.

**DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE
ET ADMINISTRATIVE**

Accueil commercial

01 40 15 70 10

Commandes

DILA – Administration des ventes

23, rue d'Estrées

CS 10733

75345 Paris Cedex 07

Télécopie : 01 40 15 68 00

www.ladocumentationfrancaise.fr

Notre librairie

29, quai Voltaire, 75007 Paris

Téléphone : 01 40 15 71 10

Tarifs au 1^{er} février 2013 : un an (20 n^{os})

- France métropolitaine : 164 € (TTC)
- France d'outre-mer : 190 € (HT)
- Europe : 189 € (TTC)
- autres pays : 212,50 € (HT)
- supplément avion : 39 € (TTC)