Finances publiques 2008 : la France différente

Mathieu Plane

▶ **To cite this version:**

Mathieu Plane. Finances publiques 2008 : la France différente. Lettre de l'OFCE, 2007, 293, pp.1-8. hal-01021885

HAL Id: hal-01021885

https://sciencespo.hal.science/hal-01021885

Submitted on 9 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lettre de l'OFCE 293

Centre de recherche en économie de Sciences Po — Mercredi 5 décembre 2007

FINANCES PUBLIQUES 2008 : LA FRANCE DIFFÉRENTE

Mathieu Plane
Département analyse et prévision

En 2006, le déficit public a été ramené à 2,5 % du PIB après avoir atteint 2,9 % en 2005 et 3,6 % en 2004. La réduction du déficit de 2004 à 2006 s'est faite grâce à une hausse des prélèvements obligatoires (PO) induite par un fort dynamisme des assiettes fiscales. Les années 2007 et 2008 sont marquées par des allègements fiscaux importants, de plus de 21 milliards d'euros sur les deux années cumulées, soit 1,2 point de PIB. Après trois années de baisses consécutives, le déficit public repartirait donc à la hausse, atteignant 2,9 % en 2007 et 3,1 % en 2008 (tableau 1), dépassant à nouveau la barre « symbolique » des 3 %, malgré une croissance dynamique en 2008. Les nouvelles économies réalisées du côté de la dépense publique (mise en place d'une franchise médicale, non remplacement d'un certain nombre de fonctionnaires partant à la retraite…) seraient plus que compensées par des nouvelles dépenses (hausse des crédits en faveur de l'éducation et de la recherche...) et les baisses programmées de fiscalité. La France serait alors le seul pays de la zone euro à afficher des déficits publics en hausse en 2007 et 2008. L'Allemagne et l'Italie, nos principaux partenaires, ont pris des orientations budgétaires inverses. L'Allemagne qui présentait de 2002 à 2005 une situation budgétaire proche de celle de la France, avec un déficit public supérieur à 3 %, a mis en place une politique de rigueur ces dernières années qui devrait lui permette d'être à l'équilibre budgétaire dès 2007. L'Italie qui affichait encore un déficit public de plus de 4 % du PIB en 2006, devrait dès 2007 présenter un solde public inférieur au nôtre. Si la politique de réduction des déficits publics adoptée par la plupart des pays européens en période de croissance molle est très discutable économiquement, il n'en reste pas moins qu'elle isole la France au sein de la zone euro, en en faisant le seul pays à ne pas se plier aux règles du jeu fixées par le traité de Maastricht. En 2007 et 2008, le gouvernement français mise sur une relance de la croissance par un « choc» fiscal, qui retarderait de deux ans la date de retour à l'équilibre des finances publiques de la France (2012).

Après s'être nettement dégradé entre 2001 et 2003 (2,6 points de PIB), le déficit public s'est réduit de 1,6 point entre 2003 et 2006, repassant en dessous de 3 % en 2005 (tableau 2). Cette réduction du déficit est principalement structurelle, le reste s'expliquant par la baisse du poids des charges d'intérêts et des recettes non fiscales exceptionnelles (soulte EDF-GDF, dividendes versés par les entreprises publiques…). La baisse du déficit structurel de 1,1 point de PIB en trois ans s'explique par la hausse de 1,3 point de PIB des PO. La croissance de la dépense publique primaire (c'est-à-dire hors charges d'intérêt) a alourdi le déficit de 0,2 point de PIB. Par ailleurs, l'augmentation des PO s'explique uniquement par le dynamisme des assiettes fiscales et nullement par des nouvelles mesures. Par conséquent, l'effort structurel, qui retrace les seuls effets de maîtrise des dépenses — c'est-à-dire les dépenses publiques hors charges d'intérêts — et les mesures de PO décidées par les pouvoirs publics, a été de seulement 0,1 point de PIB entre 2003 et 2006.

Tableau 1 : Principaux agrégats des finances publiques

En points de PIB

	2005	2006	2007**	2008**
Solde public	– 2,9	– 2,5	– 2,9	– 3,1
Dépenses publiques (DP)	53,7	53,4	53,4	53,0
Taux de croissance des DP* (en volume)	2,6	1,5	2,0	1,8
Prélèvements obligatoires	43,8	44,2	44,0	43,5
Dette publique	66,7	64,2	64,7	65,2

* Déflatées par le prix du PIB. ** Prévisions OFCE.
Sources : INSEE, MINEFE, calculs OFCE.

Après trois années de réduction du déficit structurel, celui-ci repartirait à la hausse en 2007 et 2008 (respectivement – 0,1 et – 0,3 point de PIB), en raison des mesures fiscales votées visant à réduire les PO de 1,2 point de PIB en l'espace de deux ans. Ces mesures seraient en partie compensées par une forte élasticité des recettes fiscales au PIB en 2007 (1,6 selon le gouvernement) et par un ralentissement plus marqué de la dépense publique en 2008. La dérive du déficit public serait cependant moins marquée en 2008 en raison d'une croissance plus vigoureuse[1] (2,6 %) qui contribuerait à diminuer le déficit public de 0,2 point de PIB en 2008 alors qu'elle le creuse de 0,1 en 2007.

1. Pour un diagnostic détaillé de la prévision de croissance de l'OFCE pour 2007 et 2008, voir « Relance isolée », *Revue de l'OFCE*, n° 103, octobre 2007.

Observatoire français des conjonctures économiques
69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15
e-mail : ofce@ofce.sciences-po.fr http://www.ofce.sciences-po.fr

Edité par les Presses de Sciences Po
117 boulevard Saint Germain 75006 Paris
Abonnements : Tel : 01 45 49 83 64
Fax : 01 45 48 04 34

E1. Différences de prévisions budgétaires entre l'OFCE et le Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE)

En 2007, le MINEFE prévoit un déficit public de 2,4 % du PIB en 2007 alors que nous pensons qu'il s'élèvera à 2,9 %. L'écart de 0,5 point de PIB entre notre prévision de déficit et celle du MINEFE s'explique par la différence de croissance du PIB (– 0,2) et par la différence d'évaluation sur l'évolution des dépenses publiques (0,3)(tableau E1). Le gouvernement affiche une croissance des dépenses publiques de 2 % en volume en 2007 (déflatées par l'IPC hors tabac). Notre hypothèse de croissance de la dépense publique est également de 2 % mais nous retenons comme déflateur le prix du PIB. En intégrant l'hypothèse du MINEFE pour le prix du PIB, la prévision de Bercy pour la croissance de la dépense publique serait alors de 1,5 % en volume pour 2007. En 2008, le gouvernement prévoit un déficit public de 2,3 % du PIB (3,1 % selon notre prévision), soit une baisse de 0,1 point de PIB alors que nous prévoyons une hausse de 0,2 point, en raison de la différence d'impulsion budgétaire (– 0,3 point de PIB pour l'OFCE et – 0,2 pour le MINEFE). Cet écart d'impulsion s'explique pour 0,3 point de PIB par une dépense publique plus dynamique et pour 0,2 point par une baisse plus marquée des PO dans notre prévision. En revanche, notre prévision de croissance du PIB est plus élevée que celle du MINEFE et contribue pour 0,2 point de PIB de plus à la baisse du déficit public en 2008.

E1 : Différences budgétaires entre l'OFCE et le MINEFI

	MINEFI		OFCE	
	2007	2008	2007	2008
Déficit public (en % du PIB)	2,4	2,3	2,9	3,1
Croissance (en %)	2,25	2,25	1,9	2,6
Dépenses Publiques* (en %, en volume)	1,5	1,2	2,0	1,8
PO (en % du PIB)	44,0	43,7	44,0	43,5
Variations du solde public (en pts de PIB)	**0,1**	**0,1**	**– 0,4**	**– 0,2**
dues…				
… à la croissance	0,0	0,0	– 0,15	0,2
… aux dépenses Publiques	0,4	0,5	0,1	0,2
… aux PO	– 0,2	– 0,3	– 0,2	– 0,5
… aux recettes non fiscales	– 0,1	– 0,1	– 0,15	– 0,1

* Déflatées par le prix du PIB.
Sources : MINEFI, calculs OFCE.

Légère hausse de la dette publique

Après avoir atteint un niveau historiquement élevé en 2005 (66,7 % du PIB), la dette des administrations publiques, au sens de Maastricht, a baissé à 64,2 % du PIB en 2006. Cette réduction de 2,5 points de PIB s'est faite grâce à la vente d'actifs et à la réduction des excédents de trésorerie détenus par les administrations. Ces deux opérations qui ont représenté environ 40 milliards d'euros en 2006 (dont 17 milliards pour les seules cessions d'actifs) permettent de réduire le montant de la dette brute, indicateur retenu par les autorités européennes pour mesurer le niveau d'endettement. Mais cela ne modifie pas la situation patrimoniale nette des administrations publiques. Le produit des cessions a été en 2006 le plus élevé depuis la première vague de privatisations de 1986. La principale opération a été la privatisation des sociétés d'autoroutes qui ont rapporté près de 15 milliards d'euros à l'État. Depuis le début de l'année 2007, le gouvernement a récolté 3,7 milliards d'euros de recettes de privatisations (0,2 point de PIB), dont 2,7 milliards au titre de la cession de 5 % du capital de France Telecom. Néanmoins, avec la hausse du déficit public en 2007, la dette repartirait à la hausse pour atteindre 64,7 % du PIB. En 2008, elle devrait continuer à augmenter (65,2 % du PIB) sauf si de nouvelles cessions d'actifs sont réalisées. Notamment, l'État pourrait vendre une partie du capital d'EDF, dont il détient encore 87 %.

Dans son programme pluriannuel des finances publiques, le gouvernement s'est fixé pour objectif de revenir sous la barre des 60 % du PIB de dette publique, au plus tard en 2012. Cela nécessitera des ajustements structurels importants à partir de 2009 (voir la partie sur la programmation pluriannuelle des finances publiques) qui pèseraient sur la croissance à moyen terme mais l'État pourrait également céder une partie de ces 195 milliards d'euros de participations (soit 10,5 points de PIB) qu'il détient dans le capital des entreprises cotées à la mi-octobre 2007, dont 128 milliards uniquement avec EDF.

Tableau 2 : Décomposition de la variation du solde public

En points de PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Solde public	**– 3,1**	**– 4,1**	**– 3,6**	**– 2,9**	**– 2,5**	**– 2,9**	**– 3,1**
Variation du solde public (E=A+B+C+D)	– 1,6	– 1,0	0,5	0,6	0,4	– 0,4	– 0,2
Variation des taux de PO (A=A1+A2)	– 0,7	– 0,2	0,3	0,6	0,4	– 0,2	– 0,5
- dont mesures nouvelles sur les PO (A1)	*– 0,4*	*0,2*	*0,1*	*0,2*	*– 0,1*	*– 0,7*	*– 0,5*
- dont élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB (A2)	*– 0,3*	*– 0,4*	*0,2*	*0,4*	*0,5*	*0,5*	*0,0*
Gains dus à l'écart entre la progression des dépenses publiques et le PIB potentiel* (B=B1+B2)	– 0,5	– 0,1	– 0,1	– 0,2	0,4	0,1	0,2
- dont dépenses publiques primaires (B1)	*– 0,6*	*– 0,2*	*– 0,1*	*– 0,3*	*0,3*	*0,1*	*0,2*
- dont charges d'intérêts sur la dette publique (B2)	*0,1*	*– 0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Variation solde conjoncturel (C)	– 0,5	– 0,5	0,1	– 0,2	– 0,1	– 0,1	0,2
Impact des recettes non fiscales (D)	0,1	– 0,1	0,1	0,5	– 0,3	– 0,2	– 0,1
Variation solde structurel** (E=A+B1)	– 1,3	– 0,4	0,1	0,3	0,7	– 0,1	– 0,3
Effort structurel*** (F=A1+B1)	– 1,0	0,0	0,0	– 0,1	0,2	– 0,6	– 0,3

* Nous avons retenu un taux de croissance du PIB potentiel de 2,2 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2008.
** L'effort structurel retrace les seuls effets de maîtrise des dépenses - c'est-à-dire les dépenses publiques hors charges d'intérêt - et les mesures de prélèvements obligatoires décidées par les pouvoirs publics.
Sources : Rapport économique, social et financier 2008, calculs OFCE.

E2. La France est-elle en faillite ?

L'interrogation a repris de la vigueur à la suite des déclarations du Premier ministre qui déplorait « être à la tête d'un État en situation de faillite sur le plan financier ». La question de la soutenabilité de la dette publique est toujours d'actualité et il est donc important d'y répondre.

La dette publique au sens de Maastricht se situait en 2006 à 64,2 % du PIB en France ; elle a augmenté de plus de 7 points ces cinq dernières années. Si au regard de la dynamique de la dette, la France fait moins bien que ses partenaires européens depuis 2001, il n'en reste pas moins qu'en termes de niveau de dette elle ne se distingue pas des autres grands pays et affiche même une position plus favorable que ces derniers. Elle a un niveau de dette inferieur à celui de la zone euro (69,1 %) et de l'Allemagne (67,9 %), approximativement au niveau des États-Unis (65 %) et nettement en dessous de l'Italie (107 %) et du Japon (159 %). Il n'y a donc pas de singularité française sur ce point. De plus, la dette au sens de Maastricht est une mesure brute qui ne prend pas en compte les actifs détenus par les administrations publiques. Or ces dernières possèdent des actifs financiers (actions cotées, dépôts…) mais surtout des actifs physiques (infrastructures). La dette financière nette était de 38,2 % du PIB en 2006, soit à un niveau proche de celui de 1995 alors que la dette au sens de Maastricht a augmenté de 8,7 points de PIB sur la même période (graphique E2). Cet écart d'évolution s'explique par la forte valorisation des actions détenues par l'État au cours de ces dix dernières années. Si on comptabilise l'ensemble des actifs, c'est-à-dire aussi les actifs physiques, les administrations publiques ne présentent plus une dette mais une richesse nette (37,8 % du PIB en 2006). Celle-ci a d'ailleurs augmenté de plus de 22 points de PIB entre 1995 et 2006, ce qui veut dire que les administrations publiques se sont enrichies sur cette période, notamment en raison de la forte valorisation des terrains détenus par l'État qui se sont appréciés de plus de 200 % en 10 ans. Le bébé français ne récupère pas à la naissance une dette publique de 18 700 euros mais hérite au contraire d'un actif net de 11 000 euros (tableau E2), même s'il est vrai qu'une partie des actifs physiques ne sont pas cessibles et qu'il est difficile de leur donner une valeur marchande. Comme le précisent Jérome Creel et Henri Sterdyniak* « le nouveau-né français hérite d'une dette publique, mais il hérite aussi d'actifs publics : routes, écoles, maternité, équipements sportifs… Évoquer l'une sans évoquer les autres n'a guère de sens économique. Le jeune français qui entre dans la vie active à 20 ou 25 ans peut certes refuser de rembourser la dette publique, mais il serait juste qu'en contrepartie il rembourse à la génération précédente son éducation, ses dépenses de santé, les équipements collectifs ». De plus, d'un point de vue global , ce qui compte pour le nouveau né français n'est pas uniquement le patrimoine des administrations publiques mais celui de la Nation qui intègre également les autres secteurs institutionnels (ménages, entreprises, position extérieure…). Au regard du compte de patrimoine de la Nation, chaque français né en 2006 hérite en moyenne de 185 400 euros.

Enfin, la dette publique française est notée AAA par les agences de notation (Standard and Poor's, Ficth Ratings), la meilleure note qui soit en termes de qualité de dette. La France fait donc partie des meilleurs élèves de la classe mondiale quant à la gestion de ses finances publiques. Cela veut dire aussi que l'État français ne risque pas de faire défaut au remboursement de sa dette, ce qui explique par ailleurs la faiblesse des taux d'intérêt sur les obligations publiques (inférieurs à 4 % en moyenne depuis début 2005) considérées comme un placement sans risques. D'ailleurs, l'État français, a été le premier émetteur souverain à lancer une obligation à 50 ans : il a en effet émis en 2005 des obligations à 50 ans pour 13 milliards d'euros à un taux d'intérêt de 4 %, et n'a eu aucune difficulté à trouver des acheteurs, ce qui montre la solidité de sa capacité à rembourser sa dette même à très long terme. En outre, les ménages français possèdent une partie de la dette publique française qui est comptabilisée à leur actif et leur rapporte des intérêts chaque année. Si la gestion des finances publiques doit être rigoureuse, d'autant plus que le choc du vieillissement va s'amplifier dans les prochaines années, rien n'indique donc que l'État français soit en situation de faillite.

* J. Creel et H. Sterdyniak, « Faut-il réduire la dette publique », *Lettre de l'OFCE* n° 271, janvier 2006.

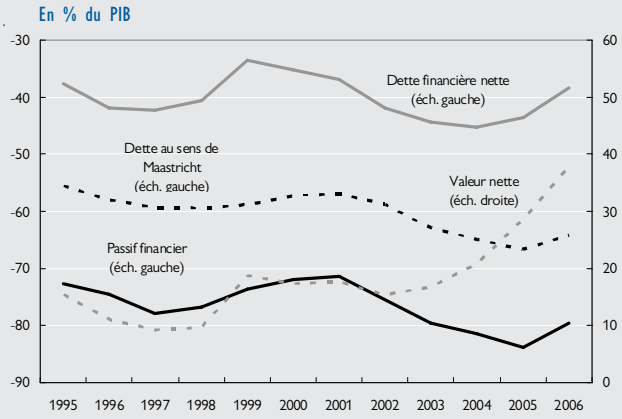
Tableau E2 : Héritage public et national pour chaque français né en 2006

En milliers d'euros

Administrations publiques	Passif financier (–) (a)	23,2
	Dette au sens de Maastricht (–)	18,7
	Actifs financiers (+) (b)	12,1
	Dette financière nette (–) (c = a – b)	11,1
	Actifs non financiers (+) (d)	22,2
	Valeur nette (d – c)	**11,0**
Nation	Actif (+)	495,3
	Passif (–)	303,9
	Valeur nette	**185,4**

Sources : INSEE, calculs OFCE.

Graphique E2 : Compte de patrimoine des APU



Sources : INSEE, calculs OFCE.

Pas de rupture pour les dépenses publiques…

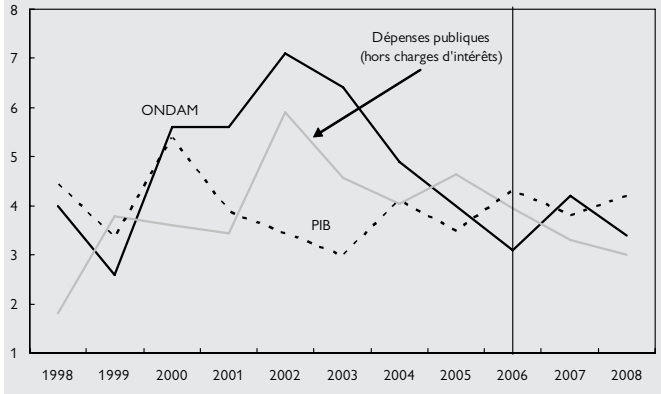
En 2006, les dépenses publiques (déflatées par le prix du PIB) ont crû de 1,5 % en volume (1,7 % hors charges d'intérêt). C'est la première fois, depuis 2001, que les dépenses publiques (hors charges d'intérêt) augmentent à un rythme inférieur à celui de la croissance potentielle et contribuent ainsi à l'amélioration du solde structurel (0,3 point de PIB). Entre 2001 et 2005, les dépenses publiques ont crû en moyenne à un rythme de 2,6 % en volume (2,9 % hors charges d'intérêt) et ont creusé le déficit structurel de 1,3 point de PIB. Le facteur principal du ralentissement de la dépense publique en 2006 est le coup de frein sur les dépenses de protection sociale, notamment celles de l'assurance chômage, avec l'amélioration du marché du travail, et celles de l'assurance maladie. Les dépenses dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) ont augmenté de 3,1 % en valeur en 2006 (contre 2,7 % initialement prévu dans la loi de finances de la sécurité sociale (LFSS pour 2007)) alors que le rythme de croissance de l'Ondam entre 1999 et 2005 se situait en moyenne à 5,6 % (graphique 1).

En 2007, les dépenses publiques seraient plus dynamiques que prévues (2,0 % en volume déflaté par les prix à la consommation contre 1,4 % prévu dans la loi de finances pour 2007) en raison principalement du dérapage des dépenses de la

branche maladie, l'Ondam dépassant de 2,9 milliards d'euros le montant initialement prévu. L'accélération de la croissance des dépenses de santé s'expliquerait par la nette augmentation des soins de ville dont l'enveloppe a été dépassée de 2,8 milliards d'euros en raison de la vigueur des prescriptions constatées ces derniers mois et des revalorisations tarifaires des médecins généralistes. De même, les prestations de retraite seraient plus importantes que prévues en 2007 (5,5 % en valeur contre 5 % initialement prévu) en raison des départs massifs en retraite (environ 750 000), alors même que le rythme des départs anticipés ne s'est pas infléchi (environ 110 000). En revanche, les prestations familiales décélèrent en 2007 (2,9 % en valeur) avec l'arrivée à maturité de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et de la décroissance en volume des principales prestations d'entretien (allocations familiales et complément familial). Aussi, la baisse du chômage en 2007 a permis une nouvelle décrue des dépenses d'assurance chômage (– 6 %). À ce titre, le déficit du régime général de la Sécurité sociale pour 2007 (–11,7 milliards d'euros) auquel s'ajoute celui du Fonds de solidarité vieillesse et du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (– 2,6 milliards au total) est partiellement compensé par les régimes de retraite complémentaire qui affichent un excédent de 8,2 milliards d'euros et l'Unedic qui présente un excédent de 3 milliards. Au total, la situation des administrations de sécurité sociale est beaucoup moins dégradée que le laisserait penser la seule situation du régime général.

Graphique 1 : Taux de croissance de la dépense publique, du PIB et de l'Ondam

En %, en euros courants



Sources : INSEE, PLFSS 2008.

Le taux de croissance des dépenses des administrations publiques locales resterait dynamique en 2007 en raison de la forte croissance des dépenses de fonctionnement liées à la poursuite des transferts de compétences, notamment des nouvelles charges de personnels techniques des lycées et des collèges. Enfin, les dépenses de l'État ont crû comme l'inflation en 2007, soit 0 % en volume pour la cinquième année consécutive. Ce chiffre reste cependant supérieur à ce que prévoyait le PLF 2007 (baisse de 1,25 % en volume des dépenses de l'État).

En 2008, le gouvernement prévoit un ralentissement significatif de la croissance de la dépense publique (1,4 % en volume en déflatant par les prix à la consommation et 1,2 % en volume en déflatant par les prix du PIB), contribuant ainsi à réduire le déficit structurel de 0,5 point de PIB. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement table sur une stabilisation en euros constants des dépenses de l'État sur un périmètre élargi [2] grâce notamment au non remplacement de 22 800 fonctionnaires qui partent en retraite (voir encadré 3). Du côté de la Sécurité sociale, le gouvernement prévoit une croissance de l'Ondam de 2,8 % en euros courants, niveau jamais atteint depuis 1999 (le rythme moyen de l'Ondam est de 5,1 % par an depuis 2000), ce qui nécessite des mesures d'économies de l'ordre de 2 milliards d'euros, notamment par la mise en place d'une franchise médicale. Le gouvernement compte également sur un ralentissement significatif des dépenses de retraite (4,9 % en valeur) et de la branche famille (2,5 %), ainsi que sur une baisse des prestations chômage du fait de l'amélioration du marché du travail. Enfin, le gouvernement table sur une maîtrise de l'évolution des dépenses des collectivités locales, et des prélèvements locaux, en raison des échéances électorales du mois de mars 2008. Si nous affichons un ralentissement de la dépense publique en 2008 (1,8 % en volume), notre prévision est moins optimiste quant à l'ampleur de l'inflexion. Premièrement, au regard des tendances passées, l'objectif que s'est fixé le gouvernement semble difficile à atteindre. Le rythme de croissance moyen des dépenses publiques en volume entre 2001 et 2006 a été de 2,4 %, soit 0,7 point de plus que la croissance du PIB sur la même période. Sur plus longue période, c'est-à-dire depuis 1983, date à laquelle la France a mis en place une politique de rigueur, la moyenne de la croissance des dépenses publiques se situe à 2,5 %. L'infléchissement nécessaire pour atteindre l'objectif du projet de loi de finances pour 2008 est important et les mesures d'économies décidées ne sont pas suffisantes pour infléchir significativement le rythme d'évolution des dépenses publiques. En effet, les mesures d'économies réalisées au niveau des dépenses d'assurance maladie (de l'ordre de 2 milliards d'euros) seront compensées par les 1,8 milliard d'euros de crédits supplémentaires alloués à la recherche et à l'enseignement supérieur. Le non remplacement d'un fonctionnaire sur trois partant en retraite représentera une économie de 458 millions d'euros, dont 400 millions seront reversés sous forme d'augmentation de salaires pour les fonctionnaires en activité [3]. De plus, sous l'effet de la déformation de la pyramide des âges, les premiers effets du vieillissement se font sentir, entraînant des dépenses supplémentaires pour les branches «vieillesse » et « maladie ». Enfin, rien n'indique que la dépense des collectivités locales ralentira en 2008, les années d'élections municipales n'ayant pas été marquées dans le passé, à l'exception de 2001, par un infléchissement significatif de la dépense locale.

Enfin, dans les cinq projets de loi de finances précédents, les objectifs affichés en termes de ralentissement de la croissance des dépenses publiques ont été ambitieux (tableau 3). Ils ont en effet systématiquement sous-estimé la dynamique de croissance de la dépense publique. Cette dernière a, de 2003 à 2007, en moyenne crû de 0,9 point de pourcentage de plus que ce qui était affiché dans les projets de loi de finances, soit une erreur de 0,5 point du PIB chaque année.

2. Selon l'ancienne norme, les dépenses de l'État ont progressé comme l'inflation de 2003 à 2006. À périmètre élargi, c'est-à-dire en intégrant principalement les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, les dépenses de l'État ont augmenté de 0,7 % en volume sur cette même période.

3. Les fonctionnaires bénéficieront d'un intéressement à hauteur de 50 % (225 millions d'euros) de l'économie générée par le non remplacement de 22 800 postes et 179 millions d'euros seront alloués pour permettre aux ministères de distribuer à leurs agents des gains de rémunération afin de rendre les carrières plus attractives.

Tableau 3 : Écart entre le taux de croissance des dépenses publiques en volume (déflatées par l'IPC hors tabac) prévues par les PLF et celui réalisé

	2003	2004	2005	2006	2007
PLF 2003	1,5 %				
Réalisation	2,3 %				
Écart (en pts de %)	0,8				
PLF 2004		1,1 %			
Réalisation		2,4 %			
Écart (en pts de %)		1,3			
PLF 2005			1,6 %		
Réalisation			2,7 %		
Écart (en pts de %)			1,1		
PLF 2006				1,6	
Réalisation				2,1	
Écart (en pts de %)				0,5	
PLF 2007					1,4
Réalisation estimée					2,0
Écart (en pts de %)					0,6

Sources : INSEE, PLF 2003-2007, calculs OFCE.

…et plus de 21 milliards d'euros de baisse de prélèvements obligatoires

En 2006, le taux de PO a augmenté de 0,4 point de PIB. Cette hausse des prélèvements ne s'explique pas par des nouvelles mesures fiscales mais par une croissance spontanée élevée des recettes fiscales au PIB (0,5 point de PIB). Le dynamisme des recettes fiscales de l'État à législation constante résulte de la très forte croissance de l'impôt sur les sociétés (17 %) grâce à la forte hausse du bénéfice fiscal des entreprises, de la forte croissance de la TVA (5,6 %) portée par une vigoureuse consommation des ménages, de la hausse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) (3,9 %) ainsi que de la hausse des impôts assis sur des actifs en raison du dynamisme des marchés immobiliers et financiers. Au total, les recettes fiscales nettes de l'État ont progressé de 6,8 %, soit 10 milliards d'euros de plus values par rapport à la LFI 2006.

En 2007, le taux de PO baisserait de 0,2 point de PIB pour s'établir à 44 % alors que l'ensemble des mesures votées pour l'année 2007 réduisent la fiscalité de près de 13 milliards d'euros (0,7 point de PIB). Aux mesures qui avaient été décidées par le gouvernement Villepin pour un montant de 11,4 milliards d'euros (modification du barème de l'IRPP, revalorisation de la prime pour l'emploi, création du « bouclier fiscal », réforme de la taxe professionnelle, abaissement du taux réduit sur les plus-values à long terme…), s'ajoutent les mesures du paquet fiscal votées cet été dont certaines auront des effets dès 2007 (1,3 milliard d'euros liés aux allègements de charges salariales sur les heures supplémentaires et 360 millions d'euros pour la réforme des droits de successions et de donations). Les baisses programmées de PO, qui représentent 0,7 point de PIB en 2007, sont en partie compensées par le dynamisme spontané des recettes fiscales (contribution de 0,5 point de PIB à la hausse du taux de PO) dont l'élasticité au PIB resterait nettement supérieure à l'unité pour la quatrième année consécutive. Par conséquent, les recettes fiscales pour 2007 ont été réévaluées de 3,8 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la LFI (en raison de plus de 5 milliards d'euros de plus values pour l'impôt sur les sociétés, les recettes de TVA se situant au contraire à 2,4 milliards d'euros en-dessous du niveau prévu dans la LFI) et ce malgré une croissance du PIB plus faible que prévue.

Les différentes mesures votées représentent un allègement de prélèvements de 8,4 milliards d'euros en 2008 qui profiteront essentiellement aux ménages (6,5 milliards d'euros) (tableau 4). Les 1,6 milliards d'euros de baisse de prélèvements pour les entreprises sont le résultat de mesures votées avant 2007, celle concernant le dégrèvement de la taxe professionnelle représentant à elle seule plus de 2 milliards. Les mesures liées au paquet fiscal représentent une diminution des prélèvements obligatoires de 7,5 milliards d'euros pour 2008, dont 3,8 milliards liés aux allègements de charges et la défiscalisation des heures supplémentaires. Les autres grandes mesures sont celles concernant la réforme des droits de successions et donations (1,6 milliard) et celles relatives à l'ISF et au bouclier fiscal [4] (1,9 milliard). La mesure concernant le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt hypothécaires ne représente que 440 millions d'euros en 2008 malgré le doublement de la mesure dans le PLF 2008 car elle se limite finalement uniquement aux emprunts contractés après le vote de la loi et n'a pas d'effet sur ceux contractés antérieurement contrairement à ce qui avait été initialement envisagé. Enfin, les mesures décidées dans la PLFSS 2008 visant à trouver de nouvelles sources de financement pour la Sécurité sociale vont représenter une hausse des prélèvements obligatoires de 3 milliards d'euros, les principales mesures concernant la mise en place d'un prélèvement à la source sur les contributions sociales et fiscales sur les dividendes pour 1,9 milliards d'euros et la création d'une taxe et d'une cotisation employeur de 2,5 % sur les stocks options pour 400 millions d'euros.

En 2008, le taux de PO diminuerait de 0,5 point de PIB (0,3 point de PIB selon le gouvernement), pour s'établir à 43,5 % du PIB. Contrairement au gouvernement, nous retenons une élasticité des recettes fiscales au PIB de 1 (1,3 pour le gouvernement). Les recettes fiscales ont connu une augmentation nettement supérieure à celle du PIB depuis 2004, représentant un gain fiscal cumulé de 1,6 point de PIB en quatre ans. Cela s'explique par le dynamisme des impôts assis sur les revenus du capital et les plus-values (impôt sur le revenu, CSG, droits de mutation, ISF) en raison de la hausse du prix des actifs immobiliers et financiers, de la forte croissance de l'impôt sur les sociétés liée à l'augmentation des bénéfices fiscaux et de la hausse de la TVA en raison de l'accroissement de la part de la consommation des ménages dans le PIB. Cependant, rien ne garantit, même à court terme, que ce phénomène se poursuive en raison de la cyclicité des assiettes fiscales. En effet, sur longue période, cette élasticité est en moyenne égale à 1, les recettes fiscales tendant spontanément à croître comme le PIB nominal. Selon le Rapport du Sénat réalisé à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2008, les recettes publiques seraient supérieures de 1,2 point de PIB à leur moyenne de longue période en 2006. Et toujours selon ce rapport, les recettes publiques risquent donc, d'ici à 5 ans, de tendre spontanément à augmenter moins vite que le PIB de façon à converger vers leur équilibre de long terme. À la lumière de cette analyse et intégrant le retournement du marché immobilier, la moindre croissance de la valeur des actifs financiers et le ralentissement de la hausse des profits en 2008, nous avons retenu une élasticité spontanée des recettes fiscales au PIB de 1 pour l'année 2008.

4. Pour un détail sur les mesures du paquet fiscal, voir la *Lettre de l'OFCE* n° 288 « le choc fiscal tiendra t-il ses promesses ? », E. Heyer, M. Plane et X. Timbeau, juillet 2007.

Tableau 4 : Mesures concernant les prélèvements obligatoires en 2008

En millions d'euros

Ménages	**– 6 445**
Paquet fiscal	**– 4 135**
Heures supplémentaires IRPP	– 400
Crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt	– 220
Droits de mutation à titre gratuit	– 1 570
Bouclier fiscal	– 625
Hausse de l'abattement résidence principale ISF	– 120
Déductions 50 000 euros ISF	– 1 200
Exonération IRPP travail étudiant	– 40
PLF 2008	**380**
Doublement du crédit d'impôt	– 220
Imposition des dividendes au prélèvement forfaitaire libératoire	600
Sécurité sociale	**– 1 520**
Heures supplémentaires cotisations salariales (paquet fiscal)	– 3 270
Alignement de la CSG sur les allocations de préretraites (PLFSS 2008)	300
Prélèvement à la source de la contribution sociale sur les dividendes (PLFSS 2008)	1 300
Taxe de 2,5 % sur les stocks options levées	150
Mesures antérieures	**– 1 170**
Crédit d'impôt développement durable pour dépenses d'équipement	– 480
Exit tax	– 690
Entreprises	**– 1 550**
Sécurité sociale	**515**
Heures supplémentaires cotisations patronales (paquet fiscal)	– 580
Hausse de la majoration dans les entreprises de moins de 20 salariés (paquet fiscal)	485
Suppression de l'exonération de cotisations ATMP (PLFSS 2008)	180
Maintien à 1 % de la taxe sur le chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques (PLFSS 2008)	100
Hausse de la contribution sur les préretraites d'entreprises (PLFSS 2008)	80
Contribution employeur de 2,5 % sur les stocks options	250
Mesures antérieures	**– 2 065**
Dégrèvement de la taxe professionnelle (LF 2006)	– 2 065
Autres mesures	**– 380**
Total	**– 8 375**

Sources : Rapport économique, social et financier 2008, calculs OFCE.

Programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2012

Le Rapport économique social et financier du projet de loi de finances pour 2008 comporte un volet concernant les finances publiques à moyen terme (2009-2012). Cette programmation pluriannuelle (PPFP) comporte deux scénarios d'évolution des finances publiques : le scénario haut, basé sur une croissance durable à 3 %, prévoit dès 2010 un retour à l'équilibre des comptes publics et une baisse de la dette publique en dessous des 60 % du PIB ; le scénario bas plus réaliste est fondé sur une croissance de 2,5 % et prévoit l'équilibre budgétaire en 2012. Dans les deux scenarios macroéconomiques, l'ajustement structurel repose intégralement sur le ralentissement de la croissance des dépenses publiques, le taux de prélèvement obligatoire étant stable sur la période de projection dans le scénario haut et baissant de 0,3 point de PIB dans le scénario bas. Selon le PPFP, les dépenses publiques augmenteraient en moyenne de 1,1 % en volume sur la période 2009-2011 permettant une diminution de plus de 2,6 points de la part des dépenses publiques dans le PIB en l'espace de 4 ans dans le cas du scénario bas et de 3,6 points pour le scénario haut pour s'établir respectivement à 49,9 % et 48,9 % du PIB en 2012 (tableau 5).

Se pose alors la question de la crédibilité d'une telle projection. Premièrement, au regard des tendances du passé, l'objectif que s'est fixé le gouvernement semble difficile à atteindre. À titre de comparaison, le rythme moyen de la dépense publique en volume était de 2,5 % sur les vingt dernières années, de 2,1 % sur les dix dernières et de 2,4 % sur les cinq dernières. Deuxièmement, les mesures d'économies annoncées ne sont pas suffisantes pour infléchir la tendance d'évolution de la dépense publique à long terme. La principale mesure qui concerne le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux d'ici à 2012 devrait permettre à l'État d'économiser environ 4 milliards d'euros en cinq ans (0,2 point de PIB), dont la moitié sera redistribué sous forme de salaire aux agents de l'État. Au final, cette mesure devrait permettre *ex ante* de diminuer les dépenses publiques de 0,1 point de PIB en 2012 (voir encadré 3). À titre de comparaison, les crédits en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur devraient augmenter de plus de 9 milliards d'euros sur le quinquennat, soit une hausse de 0,5 point de PIB. De plus, les effets du vieillissement sur les comptes sociaux s'amplifient entre 2008 et 2012 avec le passage à la retraite d'un grand nombre de baby-boomers. Le ratio de dépendance démographique (plus de 60 ans/20-59 ans), qui a oscillé entre 37,2 % et 38,4 % entre 1995 et 2006 s'accroît nettement à partir de 2007, pour atteindre 44,4 % en 2012 (graphique 2) selon les dernières projections de population de l'INSEE [5]. Le simple effet du vieillissement devrait entraîner, selon nos simulations, une augmentation des dépenses de retraite et de santé respectivement de 0,4 point de PIB et de 0,3 point entre 2008 et 2012 (graphique 2). En revanche, la baisse du chômage permettrait de diminuer le poids de l'assurance chômage de 0,4 point de PIB en l'espace de quatre ans. Au final, les différents éléments connus poussent plus à anticiper à moyen terme une accélération de la croissance de la dépense publique plutôt qu'un ralentissement de celle-ci.

Outre le fait qu'un ralentissement aussi net des dépenses publiques est difficilement tenable au regard du passé, le scénario de croissance retenu est complètement indépendant de la politique budgétaire pratiquée. Or, les impulsions budgétaires

5. I. Robert-Bobée « Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050 : la population continue de croître et le vieillissement se poursuit », *INSEE Première*, n° 1089, juillet 2006.

Tableau 5 : Principaux agrégats des finances publiques 2009-2012 selon le PPFP

En points de PIB

		2009	2010	2011	2012
Scénario bas	Capacité de financement des APU	– 1,7	– 1,2	– 0,6	0,0
	Taux de prélèvement obligatoire (en % du PIB)	43,5	43,4	43,4	43,4
	Dépenses publiques (DP) (en % du PIB)	51,9	51,2	50,6	49,9
	Taux de croissance des DP* (en volume)	1,0	1,1	1,2	1,2
	Dette publique (en % du PIB)	63,2	61,9	60,2	57,9
Scénario haut	Capacité de financement des APU	– 1,3	– 0,3	0,5	1,3
	Taux de prélèvement obligatoire (en % du PIB)	43,7	43,7	43,7	43,7
	Dépenses publiques (DP) (en % du PIB)	51,6	50,7	49,8	48,9
	Taux de croissance des DP* (en volume)	1,0	1,1	1,2	1,2
	Dette publique (en % du PIB)	62,5	60,0	57,2	53,4

* Déflatées par le prix du PIB.

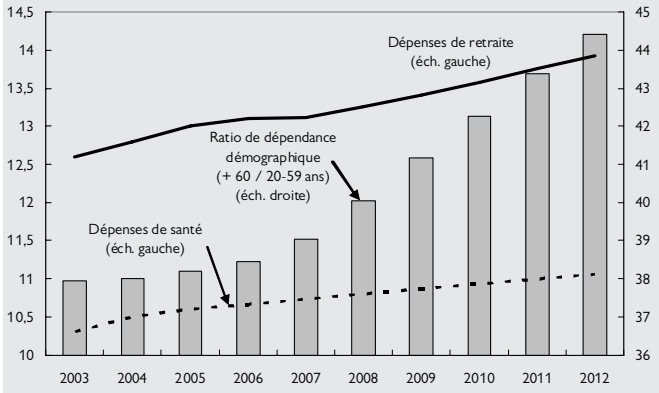
Source : Rapport économique, social et financier 2008.

négatives (entre 0,5 et 0,8 point de PIB en moyenne annuelle selon le scénario) auraient des effets restrictifs sur la croissance de l'économie. Finalement, compte tenu de la politique budgétaire annoncée, il faudrait que les rythmes de croissance spontanés de l'économie tendent, dans le cas du scénario « bas », vers 3 % et soient supérieurs à 3,5 %, dans le cas du scénario « haut ». Or, depuis le début des années 1980, la croissance française a été en moyenne de 2,1 %, seulement 5 fois égale ou supérieure à 3 % et 3 fois supérieure à 3,5 %. La probabilité statistique d'un scénario de croissance compris entre 3 % et 4 % durant 4 années de suite est donc très faible.

En conclusion, les hypothèses macroéconomiques retenues dans le programme pluriannuel des finances publiques semblent trop « optimistes » au regard des tendances passées. De plus, l'information contenue dans cet exercice prospectif de moyen terme est limitée car les scenarios retenus ne reposent pas sur un bouclage macroéconomique cohérent, la projection volontariste des finances publiques étant traitée comme un élément indépendant et sans conséquence sur le reste de l'économie.

Graphique 2 : Dépenses de retraite et de santé et ratio de dépendance

En % du PIB



Sources : DREES, INSEE et calculs OFCE.

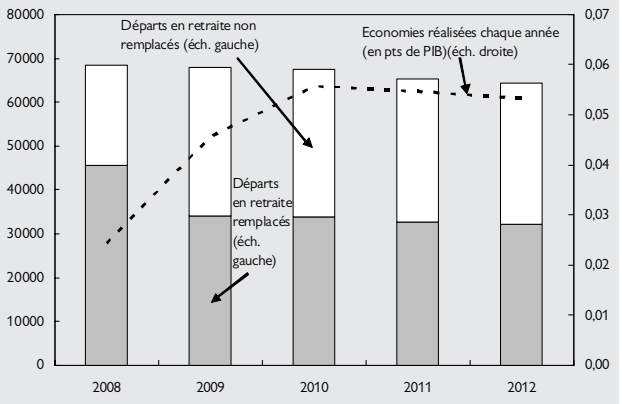
E3. Impact du non remplacement à la retraite d'un fonctionnaire sur deux de 2008 à 2012

Selon le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, plus de 333 000 agents de l'État, en équivalent temps plein, prendront leur retraite de 2008 à 2012 (graphique E3).

L'objectif affiché par le gouvernement est de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux à partir de 2009 (un sur trois en 2008), ce qui revient donc à supprimer 155 000 emplois dans la fonction publique d'État de 2008 à 2012, soit une baisse de 6 % du nombre d'agents. De 2008 à 2012, 82 % des départs à la retraite de la fonction publique d'État se concentreront dans trois ministères : Éducation, Défense et Intérieur. Cette règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux aboutirait en particulier à une réforme en profondeur de l'enseignement en France car 57 % des départs en retraite de la fonction publique auront lieu dans les rangs du ministère de l'Éducation (17 % pour la Défense et 8 % pour l'Intérieur). Cette réduction des effectifs devait permettre d'économiser 4,5 milliards d'euros sur 5 ans, soit 0,23 point de PIB. À titre de comparaison, un supplément de croissance du PIB de 0,1 % chaque année de 2008 à 2012 rapporterait à l'État plus de 4 milliards d'euros en recettes fiscales. Enfin, si la moitié des économies générées par la mesure sont redistribuées aux fonctionnaires sous forme de salaire, le déficit public serait réduit *ex ante* de seulement 0,1 point de PIB en 2012.

Graphique E3 : Économies liées au non remplacement des départs en retraite d'un certain nombre d'agents de l'État

En unités — En points de PIB



Sources : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, calculs OFCE.

Vient de paraître

25 ans

Revue de l'OFCE

102 / Été 2007

THÉORIE MACROÉCONOMIQUE POUR UNE ÉCONOMIE MODERNE
CONFÉRENCE NOBEL
Edmund S. Phelps

MACROÉCONOMIE : THÉORIES ET POLITIQUES

VERS UNE MACROÉCONOMIE FONDÉE SUR DES AGENTS AUTONOMES ET INTELLIGENTS
Peter Howitt

CROISSANCE ET FINANCE
Philippe Aghion

QUE DEVRIONS-NOUS ENTENDRE PAR « POLITIQUE DE CROISSANCE » ?
Robert M. Solow

LE RÔLE DES INSTITUTIONS ET DES NORMES SOCIALES
Jean-Paul Fitoussi

LA FIN DE L'HISTOIRE (ÉCONOMIQUE)
Jean-Paul Fitoussi

GLOBALISATION ET GOUVERNANCE MONDIALE

LE « SHADOW G8 » 2007
Joseph E. Stiglitz

DE LA PREMIÈRE À LA SECONDE GLOBALISATION
Michel Aglietta et Jacques Le Cacheux

ÉCHANGE INTERNATIONAL ET DISTORSIONS INTERNES
Jean-Luc Gaffard et Francesco Saraceno

LE FONDS EUROPÉEN D'AJUSTEMENT À LA MONDIALISATION : POUR QUOI FAIRE ?
Étienne Wasmer et Jakob von Weizsäcker

LES POLITIQUES DE L'EUROPE

POLITIQUES ET PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES DE LA ZONE EURO
Jérôme Creel, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

NORMES SOCIALES ET POLITIQUES EUROPÉENNES
Jean-Paul Fitoussi et Francesco Saraceno

COMMENT EXPLIQUER LES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES DANS L'UEM?
Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

CONCURRENCE ET INNOVATION EN EUROPE : LE DILEMME DE LA COMPÉTITIVITÉ
Jean-Luc Gaffard

LA STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE
Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

INÉGALITÉS, JUSTICE ET SOLIDARITÉS

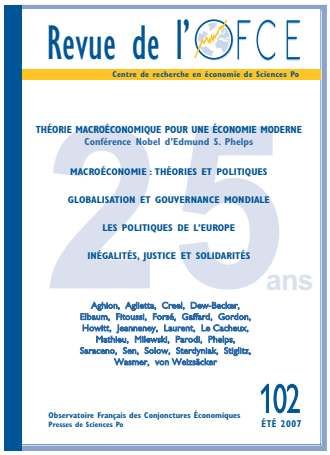
QUESTIONS SANS RÉPONSE À PROPOS DE L'AUGMENTATION DES INÉGALITÉS AUX ÉTATS-UNIS
Robert J. Gordon et Ian Dew-Becker

MÉRITE ET JUSTICE
Amartya Sen

PERCEPTION DES INÉGALITÉS ÉCONOMIQUES ET SENTIMENT DE JUSTICE SOCIALE
Michel Forsé et Maxime Parodi

COMBATTRE LES INÉGALITÉS ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES
Françoise Milewski

PROTECTION SOCIALE ET SOLIDARITÉ EN FRANCE
Mireille Elbaum



640 pages 20 €
Presses de Sciences Po
ISBN : 978-2-7246-3084-8
Sodis : 978 165.0
Web : www.ofce.sciences-po.fr

En vente aux Presses de Sciences Po - Tel : 01 45 49 83 64 Fax : 01 45 48 04 34

Directeur de la publication : Jean-Paul Fitoussi
ISSN N° 0751-66 14 — Commission paritaire n° 65424
Prix : 4,20 euros

Composition : Valérie Richard
Imprimerie Bialec, Nancy