

N° 361

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juillet 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur une **étude** menée sur la **dette publique et ses perspectives d'évolution,***

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

SOMMAIRE

Pages

PRESENTATION DE L'ETUDE

I. LA FRANCE, MAUVAIS EXEMPLE EN EUROPE EN MATIERE DE DETTE PUBLIQUE	10
A. 1997-2001 : L'ILLUSION D'UNE AMÉLIORATION	10
1. <i>Une réduction de la dette en points de PIB</i>	10
2. <i>Des performances moindres en France que dans le reste de l'Europe</i>	12
3. <i>Une réduction toujours très insuffisante du déficit structurel</i>	15
4. <i>Une situation dont la responsabilité incombe désormais à l'Etat seul</i>	17
B. UN ETAT MAUVAIS GESTIONNAIRE : UN PATRIMOINE DEGRADE ET DES ENGAGEMENTS HORS-BILAN NON CONNUS	18
1. <i>Les engagements hors-bilan : des dettes cachées</i>	18
2. <i>L'absence de contrepartie patrimoniale à la dette</i>	19
II. DES PERSPECTIVES LOINTAINES DE RESORPTION DE LA DETTE PUBLIQUE LIEES A LA CROISSANCE	21
A. LES PERSPECTIVES : QUELLE ECHEANCE POUR UN RETOUR A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ?	21
B. LA DETTE : OBJECTIF 2030?	21

L'ÉTUDE SUR LA DETTE PUBLIQUE 1996-2000,

SES CONTREPARTIES ET SES PERSPECTIVES D'AVENIR

AVANT-PROPOS	25
AVERTISSEMENT DE METHODE	28
INTRODUCTION	30

PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE ET DE SES CONTREPARTIES ENTRE 1996 ET 2000.....	32
CHAPITRE I : L'EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 1996 ET 2000 : ACCROISSEMENT NET MAIS INVERSION DE TENDANCE.....	34
I. ENTRE FIN 1996 ET FIN 2000, UN ALOURDISSEMENT DU POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE PIB.....	34
A. UN ALOURDISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE EN FRANCE... ..	34
B. ... MAIS UNE INVERSION DE TENDANCE EN COURS DE PERIODE.....	36
C. LA DETTE PUBLIQUE S'EST DAVANTAGE REDUITE EN EUROPE QU'EN FRANCE.....	38
II. LA POURSUITE DES TENDANCES DE LA DETTE PUBLIQUE.....	40
A. DES DONNEES ET DES EVOLUTIONS TRES VARIABLES POUR LES DIFFERENTES CATEGORIES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE	40
B. UNE DETTE DONT LES MUTATIONS DE STRUCTURE SE SONT POURSUIVIES	41
SYNTHESE DU CHAPITRE.....	45
CHAPITRE II: UNE DETTE PUBLIQUE SANS CONTREPARTIE PATRIMONIALE EQUIVALENTE.....	48
I. LA SITUATION PATRIMONIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : UNE AMELIORATION EN VALEUR MAIS UNE DEGRADATION EN VOLUME	51
A. UNE LEGERE AMELIORATION APPARENTE DE LA SITUATION PATRIMONIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	53
1. La poursuite de la baisse du poids des actifs non financiers des administrations publiques dans le PIB.....	53
2. Une légère augmentation des actifs financiers	54
3. Des actifs financiers principalement détenus par l'Etat.....	55
a) La répartition des actifs financiers entre les différentes catégories d'administrations publiques	55
b) Des caractéristiques qui ne sont pas sans incidences	56
B. LA DEGRADATION DE LA SITUATION PATRIMONIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES NE S'EN EST PAS MOINS POURSUIVIE SOUS L'EFFET D'UN APPAUVRISSEMENT REEL DE L'ETAT	59
1. En volume, la part des actifs publics dans le PIB a diminué	60
2. La valeur nette réelle du patrimoine des administrations publiques s'est dégradée en valeur absolue.....	63
a) Des flux bruts d'actifs supérieurs aux flux de dette	63
b) Mais des flux de dette supérieurs aux flux réels d'actifs.....	64
(1) Un endettement limité au prix d'une réduction en volume du poids des actifs non financiers dans le PIB.....	64
(2) ... et de celui des actifs financiers	65

C. UNE DEGRADATION QUI EST ATTRIBUABLE A L'ÉTAT.....	65
1. Une nette hiérarchie de performances	65
2. La perte de substance du patrimoine de l'État	69
a) Des flux nets d'actifs non financiers négatifs.....	69
b) Une réduction en volume du poids des actifs financiers de l'État dans le PIB	69
II. UNE SITUATION PATRIMONIALE D'AUTANT PLUS INQUIETANTE QUE D'AUTRES ENGAGEMENTS DOIVENT ETRE PRIS EN CONSIDERATION	77
A. LA SITUATION FINANCIERE DU SECTEUR PUBLIC	78
1. Des critères de délimitation de la dette publique excessivement étroits.....	78
2. Une dette du secteur public élevée et mal cernée.....	81
B. LES ENGAGEMENTS EN MATIERE DE RETRAITES.....	86
SYNTHESE DU CHAPITRE.....	89
DEUXIEME PARTIE : LES RESSORTS DE LA DETTE PUBLIQUE : LE PASSE ET LE FUTUR	94
CHAPITRE I : UNE INVERSION DE TENDANCE FAVORISEE ET AMPLIFIEE PAR DES FACTEURS EXCEPTIONNELS	99
I. UN CONTEXTE ECONOMIQUE FAVORABLE A UNE INFLEXION DU RATIO DETTE PUBLIQUE / PIB	100
A. UN CONTEXTE ECONOMIQUE FAVORABLE.....	101
1. Une croissance économique dynamique.....	101
2. La réduction du coût de la dette publique.....	102
a) La décrue des taux d'intérêt.....	102
b) ... a provoqué une diminution du coût relatif de la dette	104
B. ... A UNE INFLEXION SPONTANEE DE LA TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE.....	105
1. Des effets comptables directs.....	105
2. L'effet « boule de neige » de l'endettement public a été considérablement atténué à la fin des années 90.....	107
a) Le rôle du coût de la dette	107
b) L'effet « boule de neige » de la dette publique s'est trouvé sensiblement atténué.....	108
II. UNE CROISSANCE QUI A FORTEMENT CONTRIBUE A REDUIRE UN BESOIN DE FINANCEMENT RESTE, MALGRE TOUT, TROP ELEVE	109
A. LE SOLDE PUBLIC A PROGRESSIVEMENT REJOINT LE SOLDE STABILISANT LE POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE PIB	110
1. Une réduction dont l'ampleur annuelle a été inégale.....	110
2. Un solde de l'État qui n'a atteint que tardivement le niveau requis pour la stabilisation du poids de sa dette.....	111

B. UNE AMELIORATION SEULEMENT RELATIVE DU SOLDE STRUCTUREL	112
1. <i>La réduction du besoin de financement public a, pour beaucoup, reposé sur une composante conjoncturelle toujours réversible</i>	112
2. <i>La réduction de la composante structurelle du besoin de financement public a été, pour une part importante, le produit de la diminution des charges d'intérêt</i>	117
a) L'impact de la réduction des dépenses publiques d'intérêt sur le besoin de financement	117
b) Un événement favorable mais largement soumis à aléa	118
3. <i>Une performance moins favorable que celle des partenaires européens</i>	119
a) Une croissance plus rapide en moyenne en Europe	119
b) Une réduction de la composante conjoncturelle du déficit public français égale à la moyenne européenne	121
c) Toutefois, une atténuation de l'effet boule de neige de la dette plus franche en Europe qu'en France	124
d) Un facteur essentiel : la France a nettement moins amélioré la situation structurelle de ses comptes publics que les autres pays européens	125
SYNTHESE DU CHAPITRE	132
CHAPITRE II : PERSPECTIVES DE LA DETTE PUBLIQUE	137
I. RAPPEL DES CONCLUSIONS DE LA PROJECTION DU RAPPORT DE LA DELEGATION DU SENAT POUR LA PLANIFICATION : UN EQUILIBRAGE DES FINANCES PUBLIQUES QUI N'ETAIT PAS ATTEINT AVANT 2006	138
A. MALGRE DES HYPOTHESES FAVORABLES... ..	138
B. ...L'EQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS N'ETAIT PAS ATTEINT AVANT 2006	140
1. <i>Un retour tardif à l'équilibre</i>	140
2. <i>Un retour à l'équilibre qui n'offrait pas de marges de manœuvre pour des réductions supplémentaires de prélèvements obligatoires</i>	141
C. ... UN RESULTAT FRAGILE COMPTE TENU DES HYPOTHESES SUR LESQUELLES IL REPOSAIT	143
1. <i>L'impact d'une croissance plus lente</i>	144
a) Les simulations habituelles	144
b) Les effets d'une croissance parallèle à la croissance potentielle.....	144
2. <i>Quelques illustrations des conséquences d'une progression plus rapide des dépenses publiques</i>	145
II. UN EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ENCORE RETARDE PAR LE RALENTISSEMENT ACTUEL DE LA CROISSANCE	147
A. DES HYPOTHESES FAVORABLES.....	149
1. <i>Une croissance favorable</i>	150
2. <i>Des hypothèses volontaristes de finances publiques</i>	151
B. DES RESULTATS MITIGES : L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES EN 2008.....	152
1. <i>Un besoin de financement public qui tarde à s'annuler</i>	152
2. <i>Une dette publique qui se réduit plus lentement</i>	155

III. DES RESULTATS TRIBUTAIRES DE LEUR CONTEXTE ECONOMIQUE	156
A. L'IMPACT DE TENSIONS SUR LE COUT DE LA DETTE	157
B. L'IMPACT D'UNE CROISSANCE MOINS DYNAMIQUE, EGALE A LA CROISSANCE POTENTIELLE.....	158
SYNTHESE DU CHAPITRE	160
GLOSSAIRE	166
ANNEXE N° 1 : DE QUELQUES PROBLEMES DE COMPTABILISATION DE LA DETTE PUBLIQUE	168
ANNEXE N° 2 : PASSAGE DU SOLDE COMPTABLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES A LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DU TRAITE DE MAASTRICHT	174
ANNEXE N° 3 : QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES COMPTES DE PATRIMOINE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	176
ANNEXE N° 4 : QUELQUES PRECISIONS SUR LA DISTINCTION ENTRE LES COMPOSANTES CONJONCTURELLE ET STRUCTURELLE DU SOLDE PUBLIC	178
ANNEXE N° 5 : LES SOLDES STABILISANTS : DES INDICATIONS A RELATIVISER	181
ANNEXE N° 6 : CHARGES DE LA DETTE DE L'ÉTAT	183
ANNEXE N° 7 : LA DETTE PUBLIQUE EN 2001	184
ANNEXE N° 8 : LA QUALITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE, VUE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE	187
ANNEXE N° 9 : LA SOUTENABILITE A LONG TERME DES FINANCES PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE DE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION :UN POINT DE VUE DE LA COMMISSION EUROPEENNE	190
EXAMEN EN COMMISSION	203

PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

La présente étude sur la dette publique et ses contreparties pour la période 1996-2000 complète et approfondit un rapport précédent de la commission des finances du Sénat relatif à l'évolution de la dette publique en France entre 1980 et 1997¹.

Elle présente également d'utiles développements sur les ressorts qui animent celle-ci et trace à cet effet un certain nombre de pistes quant à ses perspectives d'évolution dans les années à venir. Fondamentalement elle marque l'intérêt soutenu et constant dont fait preuve votre commission à l'égard d'un élément, la dette, qui constitue les impôts de demain !

Alors que les règles de l'Union économique et monétaire et le pacte de stabilité et de croissance qui en découle ont conduit depuis plusieurs années à porter une attention renouvelée à la situation des finances publiques, le débat s'est pour l'essentiel concentré sur le niveau des déficits, négligeant quelque peu le problème de l'endettement public.

Pourtant, c'est l'accumulation de la dette, et non le déficit, qui constitue la menace potentielle la plus grave pour la stabilité monétaire. Les controverses autour de quelques dixièmes de pourcentage de déficit apparaissent parfois, en premier lieu, assez dérisoires au regard du poids de la dette et des engagements hors-bilan des Etats.

Or, les contours des dettes publiques restent encore très flous. Eurostat vient par exemple de réintégrer les opérations de titrisation, destinées à sous-évaluer le besoin de financement et *in fine* le stock de la dette, dans les comptes publics. Cette décision conduira en fin d'année à réévaluer les dettes publiques, de 0,44 point du PIB pour l'Italie, de 1,2 point pour l'Autriche, et de 2,9 points pour la Grèce. Le déficit public italien s'accroîtrait d'un seul coup de 0,56 point de PIB ! La connaissance exacte de la situation des finances publiques des Etats de l'Union exige dès lors un **effort méthodologique** et une **diversification des indicateurs de mesure du niveau de l'endettement public**. Tel est, notamment, l'objet de la présente étude pour la France réalisée par le service des Etudes du Sénat en partenariat avec l'OFCE².

¹ « L'évolution de la dette publique (1980-1997) : les leçons d'une dérive », Philippe Marini, n° 413 (1998-1999).

² Observatoire français des conjonctures économiques.

La maîtrise de la dette devient une contrainte incontournable. **Si la plupart des pays de l'Union ont mis à profit la période exceptionnelle de croissance pour réduire leur endettement public, la France s'est singularisée par un moindre effort, et donc un moindre succès, dans ce domaine.** Relativement privilégiée en 1997, la France se retrouve au terme de la législature dans une situation d'autant plus fragile que l'accroissement de son endettement a été mal utilisé. Il a servi à financer des dépenses courantes et non à investir.

I. LA FRANCE, MAUVAIS EXEMPLE EN EUROPE EN MATIERE DE DETTE PUBLIQUE

Le ratio d'endettement public par rapport au PIB, défini au sens du traité de Maastricht, est passé en France depuis 1995 au-dessus des 50 points de PIB, alors qu'il ne dépassait pas 20 points en 1980 et n'atteignait pas 40 points en 1990. Pourtant, comme le constate la présente étude, la France connaissait en 1997 une situation relativement privilégiée : son niveau d'endettement, avec 59,3 % du PIB, la situait au **4^{ème} meilleur rang** au sein de l'Union européenne dont le ratio d'endettement moyen était de 71,1 %. Cinq ans plus tard, la France ne devrait plus se situer qu'au **9^{ème} meilleur rang** sur 15 en terme de dette publique.

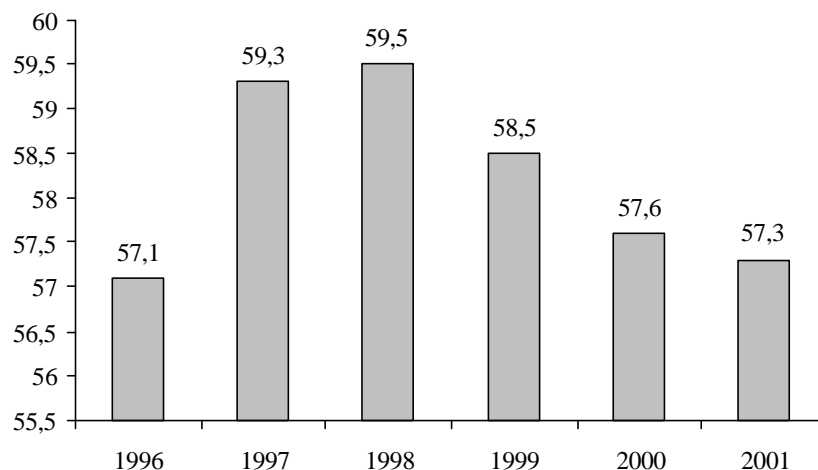
A. 1997-2001 : L'ILLUSION D'UNE AMÉLIORATION

1. Une réduction de la dette en points de PIB

La dette publique est passée entre 1997 et 2001 de 59,3 % à 57,3 % du PIB. Contrairement aux prévisions en projet de loi de finances pour 2001, elle reste, au vu du rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances pour 2001, aujourd'hui supérieure en points de PIB à son niveau de 1996.

Évolution de la dette publique de la France

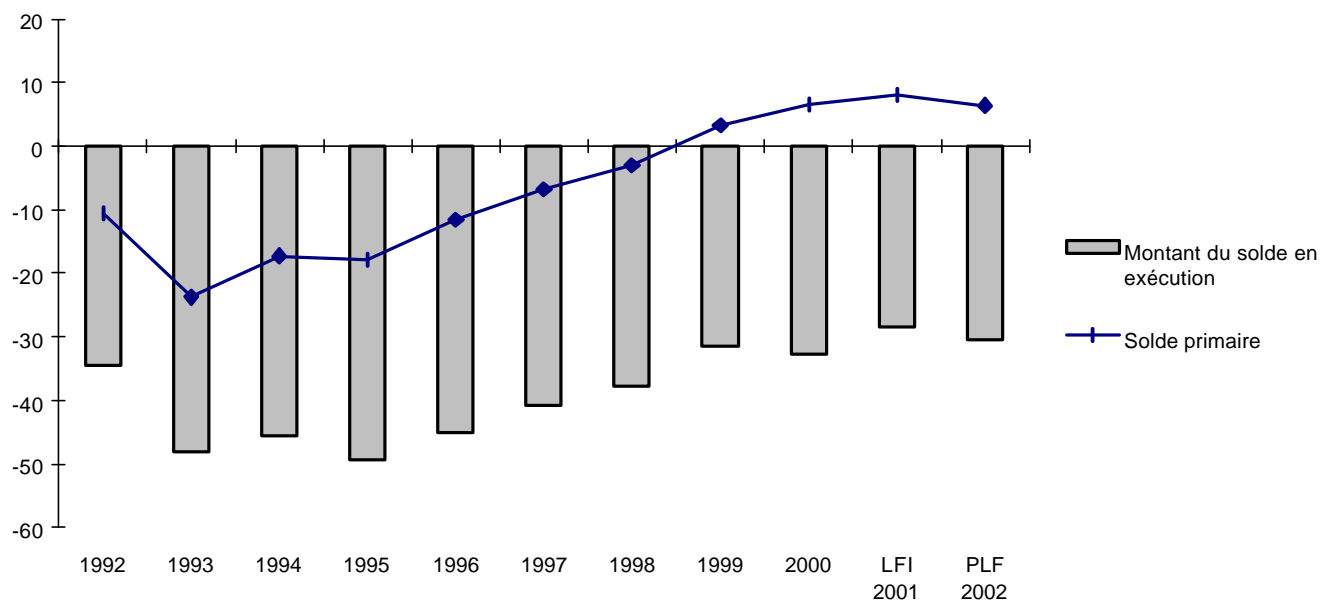
(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2002 et Cour des Comptes

L'amélioration constatée, pour l'essentiel entre 1996 et 2000, a été permise par une **amélioration des soldes primaires**¹. L'excédent primaire s'est élevé en 2000 à 6,54 milliards d'euros et à 4,65 milliards d'euros en 2001.

Évolution du déficit budgétaire et du solde primaire (hors privatisations)



¹ C'est-à-dire sans prise en compte des charges de la dette.

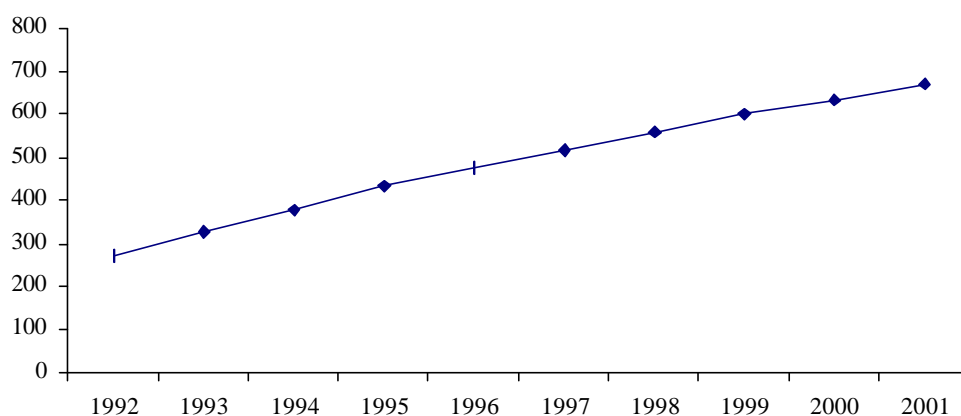
L'amélioration du solde primaire a néanmoins eu tendance à se tasser en fin de période. L'exécution 2002 devrait faire apparaître une situation détériorée.

2. Des performances moindres en France que dans le reste de l'Europe

Une évidence mérite d'être d'abord rappelée : la dette n'a jamais cessé de croître durant la période ici sous-revue. Les déficits, bien que réduits, n'ont cessé de s'accumuler. **Dans le ratio dette/PIB, c'est seulement le dénominateur qui s'est amélioré.**

La forte croissance de la dette négociable de l'Etat

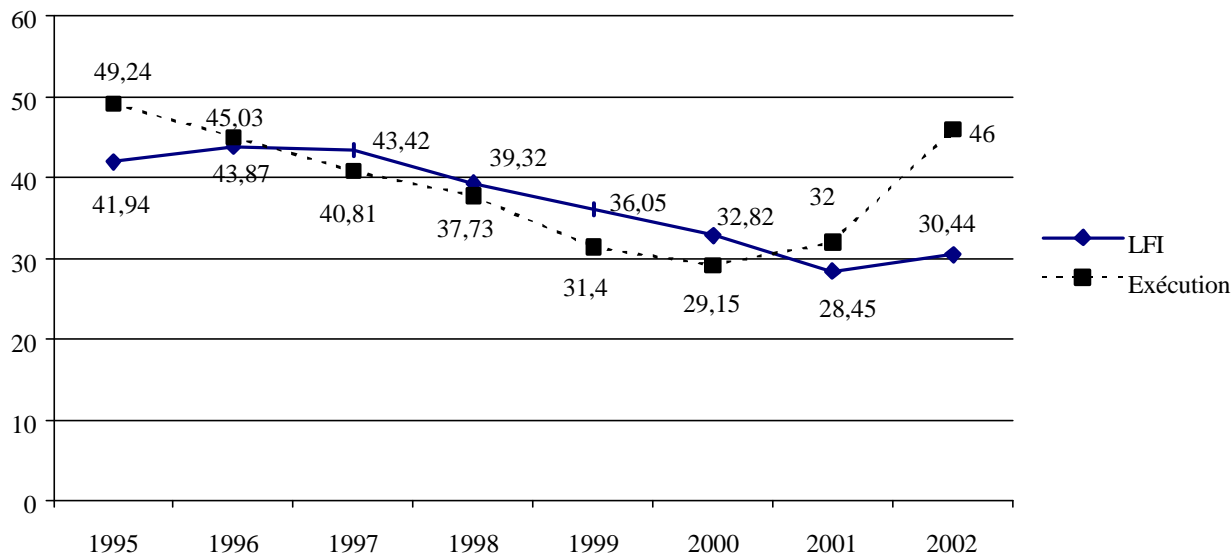
(en milliards d'euros)



La détérioration du déficit en 2002, corroborée à une baisse de la croissance, devrait gonfler fortement le stock de la dette et accroître le ratio de dette publique exprimé en points de PIB.

Evolution du déficit budgétaire depuis 1995

(en milliards d'euros)

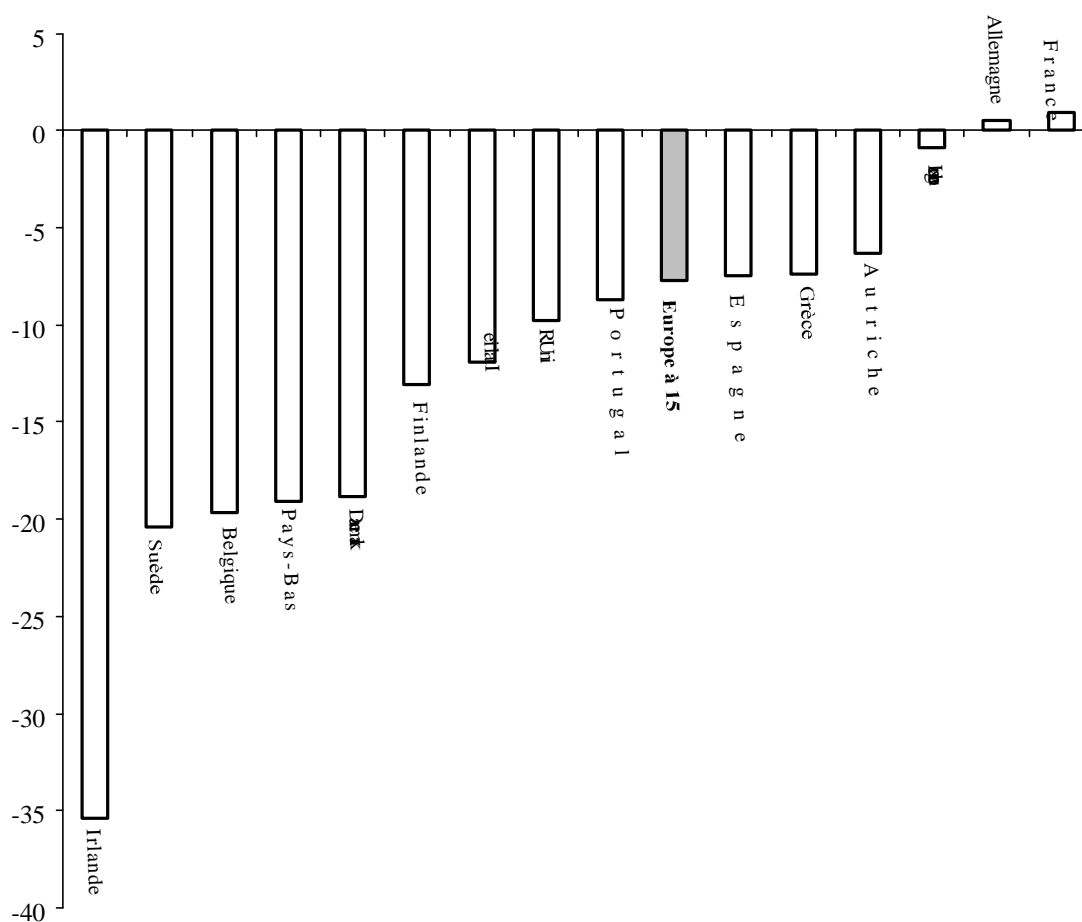


Pour 2002 : exécution = évaluation du PLFR pour 2002

Ainsi, la législature qui vient de s'achever risque fort d'avoir été une « législature pour rien ». Ceci est d'autant plus alarmant que les autres pays européens, bénéficiant de la même conjoncture exceptionnelle, ont réalisé de réels efforts pour réduire le poids de leur endettement public alors même qu'ils partaient souvent d'une situation plus dégradée que celle de la France.

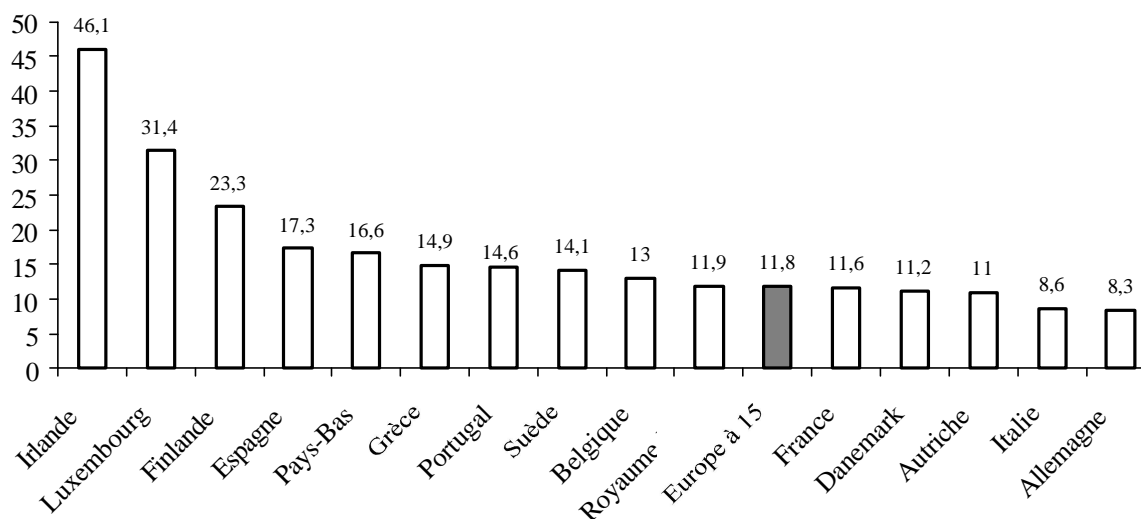
Selon les données utilisées par la Commission européenne, la dette publique de l'Union européenne a en moyenne reculé de 7,7 points de PIB entre 1996 et 2000 contre une augmentation de 0,9 point de PIB en France.

Variation de la dette publique des Etats européens entre 1996 et 2000
(en points de PIB)



La France a pourtant bénéficié du même contexte économique favorable que les autres pays européens. **En volume, la croissance française a été identique à la croissance moyenne en Europe entre 1996 et 2000** comme le montre le graphique ci-après, même si, en valeur, la croissance européenne a été plus importante qu'en France : l'écart avec la moyenne européenne s'élève pour la période 1996-2000 à + 4,5 points de PIB en raison d'une inflation plus élevée hors de France.

Croissance du PIB en volume sur la période 1996-2000



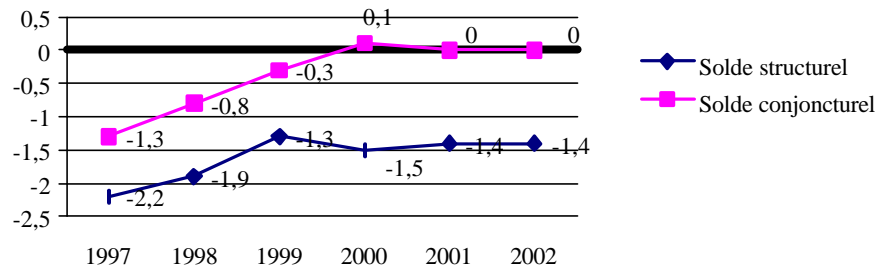
3. Une réduction toujours très insuffisante du déficit structurel

Les écarts de performance en matière de réduction des déficits publics entre la France et le reste de l'Union ne peuvent être attribués à l'effet différent qu'aurait joué la croissance sur la composante conjoncturelle du déficit. Selon les estimations du système européen de banques centrales (SEBC), la composante conjoncturelle du déficit se serait redressée de 0,8 point de PIB en France, dans la moyenne européenne. Outre un allègement de la charge des intérêts moindre en France que dans le reste de l'Europe, la raison essentielle de cette contre-performance tient à un **effort insuffisant de la France pour réduire son déficit structurel**.

Les chiffres divergent parfois quelque peu, en raison de conventions méthodologiques différentes mais l'analyse demeure. Selon la présente étude, citant des réflexions de la Commission européenne, la réduction de la composante structurelle du déficit public n'aurait atteint que 1,4 point de PIB entre 1996 et 2000, l'autre moitié étant due à la réduction de la composante conjoncturelle. Or selon le rapport déposé par le gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire pour 2002, **l'amélioration du solde effectif sur la période 1997-2002 aurait été imputable pour un peu moins de deux tiers au solde conjoncturel**.

Une réduction des déficits publics due pour les 2/3 à la conjoncture

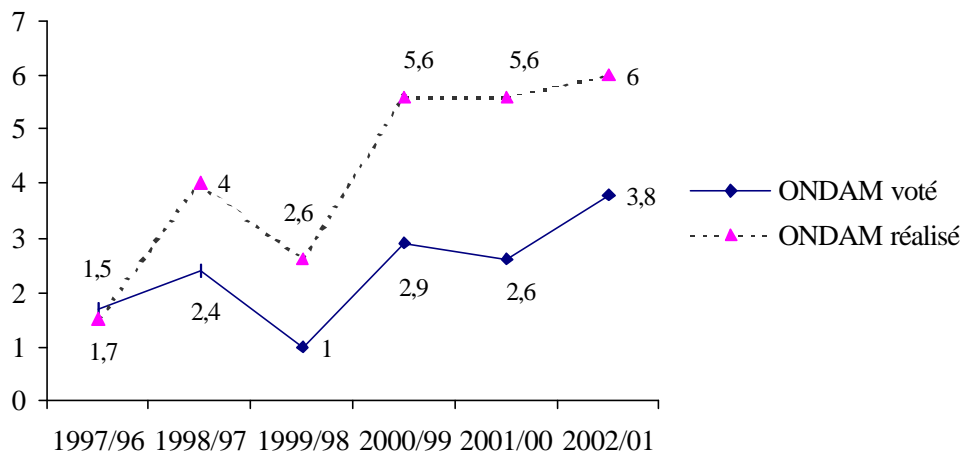
(en points de PIB)



Source : rapport du gouvernement préparatoire au DOB 2002

Quoi qu'il en soit, la France a beaucoup moins bien amélioré la composante structurelle de ses comptes publics que ses partenaires européens, car elle a davantage compté sur une croissance des recettes que sur une maîtrise des dépenses. En matière de dépenses sociales, l'exemple de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est particulièrement significatif :

Évolution entre 1996 et 1997 de l'ONDAM voté et de l'ONDAM réalisé



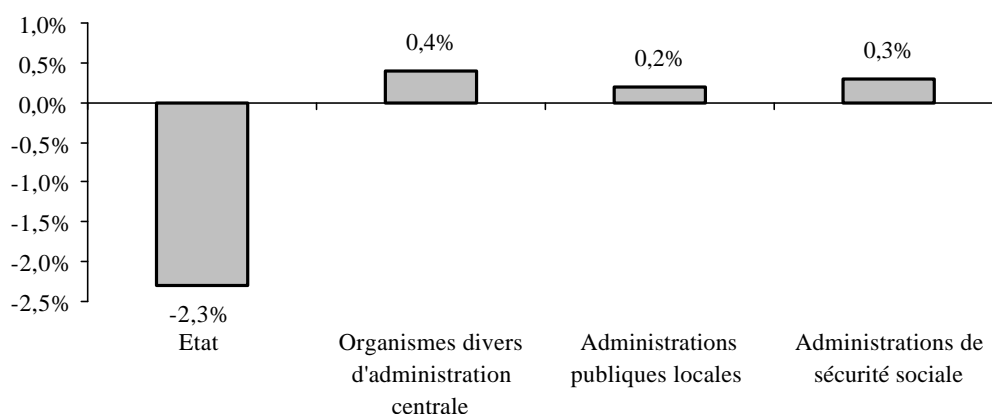
Les comptes publics sont donc aujourd'hui toujours particulièrement vulnérables à un retournement de conjoncture : s'ajoute à la composante structurelle du déficit une composante conjoncturelle venant l'aggraver.

4. Une situation dont la responsabilité incombe désormais à l'Etat seul

Si la réduction du besoin de financement public a été moindre en France qu'en moyenne pour l'Europe, cela ne tient qu'à la situation des finances de l'Etat.

L'Etat seule collectivité publique déficitaire en 2001

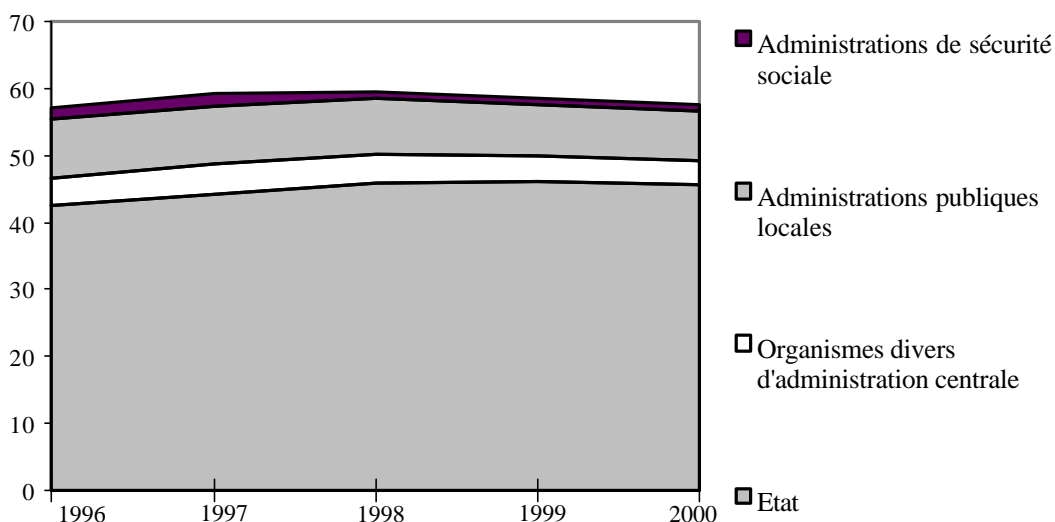
(en points de PIB)



Toutes les administrations publiques ont atteint en 2001 l'objectif d'équilibre des finances publiques, à l'exception de l'Etat. Sur la période 1996-2000, seul l'Etat n'a pas significativement réduit le montant de sa dette en points de PIB. La part de la dette de l'Etat et de ses ODAC a augmenté dans la dette totale.

Répartition de la dette entre les administrations publiques sur la période 1996-2000

(en points de PIB)



B. UN ETAT MAUVAIS GESTIONNAIRE : UN PATRIMOINE DEGRADE ET DES ENGAGEMENTS HORS-BILAN NON CONNUS

1. Les engagements hors-bilan : des dettes cachées

La présente étude démontre combien sont flous les contours de la dette publique. En particulier, la dette du secteur public est élevée et mal cernée.

La seule dette financière des entreprises du secteur public comptabilisée par le ministère de l'économie et des finances dépassait 130 milliards d'euros en 2000, soit environ 9 % du PIB. **Cette dette n'est pas prise en compte dans la dette publique** puisque le SEC 95, qui constitue la doctrine européenne en matière de déficit et de dette, considère que sont exclues du champ des administrations publiques toutes les unités marchandes, y compris celles contrôlées par l'Etat, dont les ventes couvrent plus de 50 % des coûts de production. Pourtant, l'exemple de la crise du Crédit Lyonnais démontre que l'Etat doit parfois assumer les engagements de certaines de ces entreprises. Les structures de défaillance du Crédit Lyonnais ont ainsi été classées en organisme divers d'administration centrale (ODAC) et leur dette réintégrée dans la dette publique.

En plus de cette dette financière, aux contours parfois mal connus, mais dont les tableaux présentés dans le chapitre II de la première partie permettent une meilleure prise de connaissance, doit être précisée la nature des engagements hors-bilan des entreprises publiques, et en premier lieu les provisions qui devront être prises pour assurer l'avenir de leurs régimes de retraites.

Ces éléments de réflexion devraient amener à affiner et compléter les comptes des entreprises publiques.

Surtout, les engagements auxquels la France aura à faire face pour répondre au vieillissement de sa population et éviter la crise de ses régimes de retraite n'ont pas encore trouvé de réponse. Selon la Cour des Comptes, en ce qui concerne uniquement les retraites publiques, *« l'ordre de grandeur des engagements hors-bilan de l'Etat au titre des retraites des fonctionnaires peut être estimé comme s'inscrivant dans une fourchette comprise entre 595 milliards d'euros et 685 milliards d'euros »*.

2. L'absence de contrepartie patrimoniale à la dette

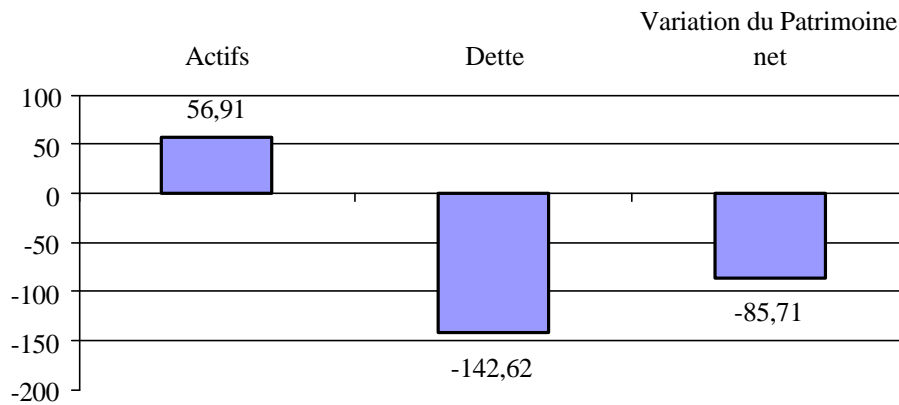
L'endettement d'un agent peut servir à financer des dépenses courantes ou des investissements, des dépenses récurrentes ou des charges exceptionnelles. La présente étude a donc jugé utile de mettre en regard de l'alourdissement de la dette publique observée entre 1996 et 2000 l'accroissement de la valeur des actifs afin de déterminer l'évolution du patrimoine net des administrations publiques durant la période (en respectant les conventions de la comptabilité nationale).

En valeur, en tenant donc compte des effets-prix, les actifs publics ont davantage progressé que les dettes. En volume en revanche, les flux cumulés de dettes des administrations publiques ont atteint entre 1996 et 2000 142,62 milliards d'euros tandis que le volume d'actifs¹ n'a progressé que de 56,91 milliards d'euros.

¹ Ce qui correspond en quelque sorte aux flux nets d'actifs.

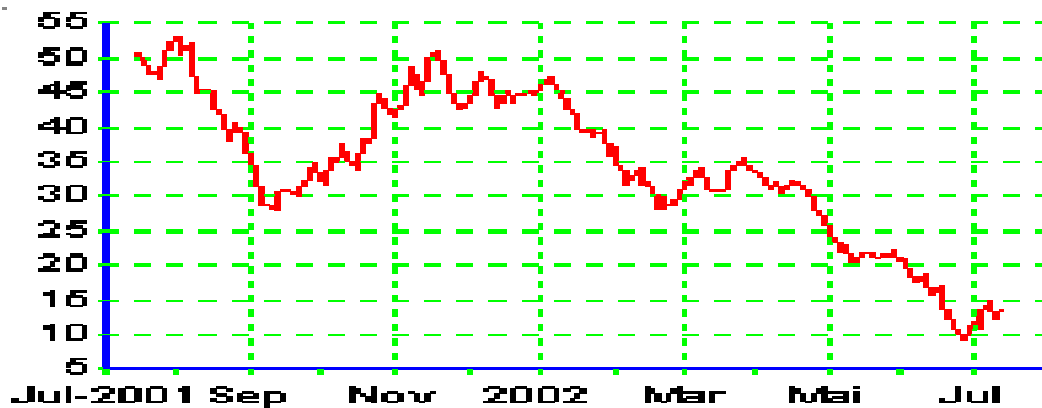
Évolution en volume du patrimoine net des administrations publiques entre 1996 et 2000

(en milliards d'euros)



Le patrimoine net de l'Etat s'est replié entre 1996 et 2000, passant de 26,7 points à 23,1 points de PIB, en raison de ses opérations de cessions d'actifs financiers. De plus, la baisse des marchés d'actions a fortement contribué à la diminution récente du patrimoine financier : la valeur des participations cotées de l'Etat s'est ainsi réduite de près de 60 % entre 2000 et 2001.

Evolution du cours de l'action France-Telecom entre juillet 2001 et juillet 2002



II. DES PERSPECTIVES LOINTAINES DE RESORPTION DE LA DETTE PUBLIQUE LIEES A LA CROISSANCE

A. LES PERSPECTIVES : QUELLE ECHEANCE POUR UN RETOUR A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ?

A l'occasion du Conseil « ECOFIN » de Madrid du 20 juin 2002, ont été adoptées les « grandes orientations de politiques économiques » (GOPE) pour 2002, ensuite entérinées par le Conseil européen de Séville.

La France a obtenu qu'il soit indiqué que les comptes publics des Etats membres doivent être « *proches de l'équilibre* » en 2004, contre « *en équilibre* » selon la version initiale du texte.

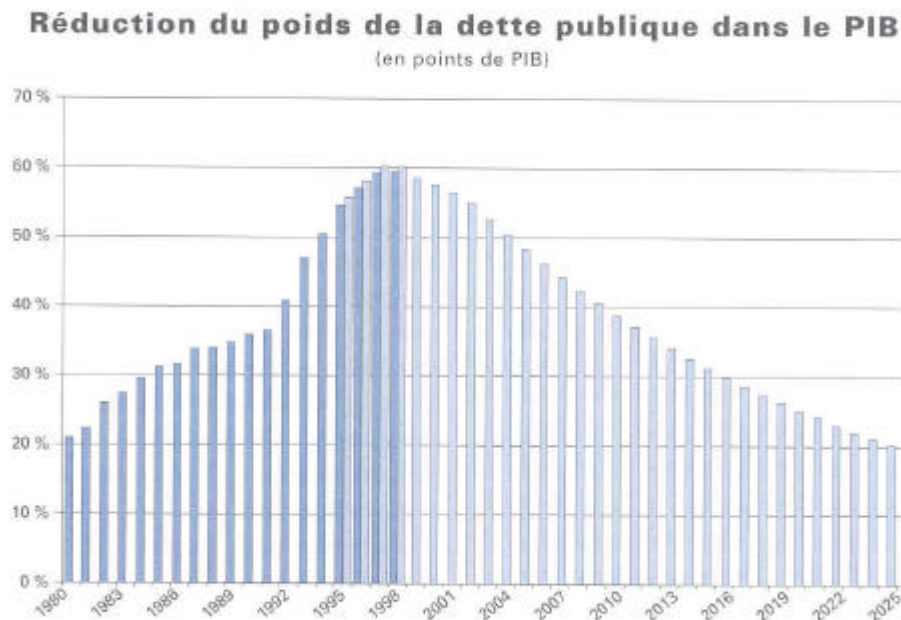
L'hypothèse d'un retour à l'équilibre en 2004-2005 repose donc sur des hypothèses de croissance favorables. Cette croissance est nécessaire pour que la France puisse mener à bien, par une maîtrise des dépenses publiques, la réduction de son déficit structurel sans effet récessif. Une détérioration des perspectives de croissance pourrait en revanche conduire à un report de l'équilibre à 2007. En effet, les estimations usuelles des effets d'une croissance inférieure d'un point à celle prévue mettent en évidence une dégradation des recettes de l'ordre de 0,43 point de PIB.

Le volontarisme de l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2007 ne doit donc pas être mésestimé : avec des hypothèses similaires à celles de votre rapporteur général, la présente étude retient plutôt, pour le retour à l'équilibre, l'échéance de 2008... Encore faut-il rappeler que tous les schémas étudiés mettent de côté les hypothèses de crises, hélas, présentes dans le monde d'aujourd'hui. Nul ne peut dire, en effet, quelles seraient les conséquences induites, par une intervention américaine en Irak, déclenchant une nouvelle discontinuité des marchés financiers, sur le devenir des économies européennes et sur le sort du pacte de stabilité lui-même.

B. LA DETTE : OBJECTIF 2030?

Le rapport précité déposé par le gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire 2002 indiquait que « *pour dégager des marges de manœuvre pour l'action publique et se préparer au futur choc démographique, on peut estimer qu'il conviendrait d'effacer progressivement le triplement du poids de la dette publique dans le PIB intervenu depuis 1980, et le ramener à 20 points de PIB à l'horizon 2020. Ce schéma suppose l'équilibre des finances publiques à partir de 2004* ».

En réalité, le graphique joint montrait que le retour du poids de la dette à 20 points du PIB n'était possible qu'en 2025.



Source : rapport du gouvernement préparatoire au DOB 2002

Un tel objectif de retour du poids de la dette à 20 points du PIB n'est tenable que si l'équilibre des finances publiques perdure, ce qui suppose, après la date de retour à l'équilibre, qu'il s'agisse de 2004, 2005, 2006 ou 2007, une **progression identique des recettes et des dépenses**.

En tenant compte d'un report possible de l'échéance du retour à l'équilibre de nos finances publiques, ainsi que des accidents de conjoncture qui pourraient survenir sur la période, **l'horizon pour le retour du poids de la dette à 20 points du PIB se situe davantage en 2030 qu'en 2025**.

En attendant, il appartient à l'Etat de gérer au mieux le stock de dette qu'il supporte, en se dotant des meilleurs instruments pour réduire la charge de celle-ci. Le programme « dette-trésorerie », introduit par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en mettant en perspective les performances relatives des différents Etats de l'Union, constituera un aiguillon efficace pour une gestion optimale des lignes d'emprunt.

En outre, l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances selon lequel la première partie de la loi de finances « fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an », mettra **la dette publique au cœur du débat budgétaire**. En votant un plafond d'émission d'emprunt, le

Parlement pourra inciter à prendre en considération la nécessaire maîtrise de la dette et à se doter de tous les instruments pour en apprécier les contours.

Votre rapporteur général rappelle qu'il a milité pendant des années pour l'interdiction de financer par l'emprunt d'autres dépenses que des investissements en capital. Il persiste à regretter que les arguments d'opportunité – largement partagés, d'ailleurs, par une très large partie du monde politique et administratif, toutes opinions confondues – aient fait obstacle à l'adoption d'une « règle d'or à la française ».

Voter le niveau maximal des nouveaux emprunts est un acte utilement pédagogique. Il ne suffira malheureusement pas, on peut le craindre, à protéger notre pays contre la politique de facilité, toujours agréable dans le court terme, mais qui compromet à chaque fois la liberté des gouvernants à venir. L'actuel gouvernement en fait aujourd'hui l'expérience. Chacun connaît l'ampleur de ses responsabilités : réformer, ce qui commence souvent par coûter, améliorer l'efficacité de l'Etat, satisfaire de nombreuses attentes sociales, tout en allégeant les prélèvements obligatoires pour libérer les énergies... Plus que jamais, la crédibilité de la France repose sur l'esprit de responsabilité en matière de finances publiques. Quoiqu'il en coûte, déficit et dette devront reculer !

**L'ÉTUDE SUR LA DETTE PUBLIQUE 1996-2000, SES
CONTREPARTIES ET SES PERSPECTIVES D'AVENIR**

AVANT-PROPOS

L'attention portée à la dette publique doit beaucoup au traité de Maastricht, puisque le niveau de la dette publique dans le PIB y a été consacré comme l'un des deux critères de convergence appartenant au domaine des finances publiques, à côté du critère de déficit public.

Il n'est pas inutile de revenir, en introduction de cette étude, sur ces critères, afin de montrer que l'attention accordée à la dette publique dans le dispositif du pacte de stabilité et de croissance gagnerait sans doute à être réestimée, et de rappeler l'intérêt d'une approche de la dette publique fondée sur des indicateurs plus significatifs que celui retenu dans le dispositif communautaire.

♦ On doit d'abord relever la priorité donnée au critère de déficit public sur le critère de dette publique dans le pacte de stabilité et de croissance.

Elle ressort d'abord de l'analyse des normes juridiques puisque, si la barre des 3 % de déficit public dans le PIB est considérée comme une limite absolue au déficit des administrations publiques, le chiffre de 60 % de dette publique dans le PIB n'est qu'une référence relative, la « convergence » pouvant être constatée dès lors que les Etats membres se rapprochent de cette valeur. Il pouvait, au demeurant, difficilement en être autrement, compte tenu des situations de départ de certains d'entre eux. Mais la priorité accordée au critère de déficit public transparaît également au regard du fonctionnement concret du mécanisme communautaire de surveillance des finances publiques. L'accent y est, sans conteste, mis sur le déficit, tandis que le niveau de la dette apparaît secondaire.

A cet égard, les reclassements comptables, intervenus dès après la qualification, pour, notamment, comptabiliser dans la dette publique les engagements des structures de défaisance, qui ont changé le sens de la variation de la dette publique à tel point que le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2000 a pu anticiper un niveau de dette supérieur à 60 %, semblent n'avoir pas suscité de réactions particulières de la part des instances communautaires.

Plus fondamentalement, il faut souligner que l'objectif d'équilibre du solde qui est affirmé dans le pacte de stabilité conduit en tant que tel à une réduction continue du poids de la dette publique.

Dans ces conditions, la priorité accordée au déficit détermine, par elle-même, la trajectoire de la dette publique et est de nature à exclure tout débat sur le niveau de dette acceptable.

♦ **Pourquoi cette situation ?**

Dans l'Union économique et monétaire (UEM) européenne, les deux critères de convergence en matière de finances publiques n'ont pas le même rôle.

Le critère du niveau de déficit public dans le PIB a un rôle constant de force de rappel destinée à garantir le bon équilibre de la combinaison politique budgétaire (ou, plus largement, des finances publiques) – politique monétaire (le « *policy mix* »). Il s'agit de s'assurer, en continu, que les déficits, qui représentent un indicateur important du fonctionnement quotidien des finances publiques, ne créent pas de tensions excessives sur les marchés (financiers ou des biens), auxquelles la politique monétaire devrait répondre par un resserrement du niveau des taux d'intérêt.

Le critère de dette publique est davantage tourné vers la « soutenabilité » de la politique budgétaire. Le niveau de déficit public maximal étant respecté, il s'agit de s'assurer, par le suivi, en amont, d'un indicateur donné, que les Etats membres, du fait d'opérations non prises en compte dans le déficit public (du type des opérations financières non-budgétaires), ne font pas le lit d'une politique des finances publiques non soutenable.

♦ Cette conception du critère de dette publique, qui lui confère le rôle d'un indicateur de la soutenabilité des finances publiques des Etats membres, explique sans doute l'attention seulement relative qui lui est apportée dans le mécanisme de surveillance de l'UEM où, ce qui importe par-dessus tout, est d'assurer une coordination continue et efficace entre la politique des finances publiques et la politique monétaire.

Mais, deux autres considérations importantes contribuent à cet état de fait, qui, compte tenu des enjeux de la gestion des finances publiques, ne peut être considéré comme satisfaisant.

La première est que, sur le plan conceptuel, la question de la soutenabilité de la politique des finances publiques qui, au moment du traité, était à peine explorée, reste, aujourd'hui encore, largement non résolue, quand bien même les perspectives des comptes publics inquiètent.

La seconde, essentielle, et qui conforte de la précédente observation, est que **la définition, par le traité de Maastricht, du critère de dette publique est loin d'être satisfaisante pour apprécier la soutenabilité de l'endettement public d'un Etat.**

En effet, selon les normes européennes, la dette publique désigne « *le total des dettes brutes des administrations publiques (APU), à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année, et consolidées* ».

Cette conception, et l'application qui en est faite, présentent deux faiblesses principales.

La première d'entre elles vient de ce que de nombreux engagements des administrations publiques sont exclus de la comptabilisation des dettes publiques. Il en va ainsi, hormis les crédits commerciaux et les décalages comptables, des engagements implicites, tels ceux constitués dans le cadre des régimes de retraite, ou encore ceux résultant des garanties de toutes natures apportées par l'Etat aux entreprises publiques.

La seconde faiblesse vient de ce que la seule considération de la dette brute conduit à ignorer ses contreparties.

Or, si l'attention portée à l'évolution de la dette brute peut avoir un intérêt pratique de simplicité, elle ne permet pas de prendre en compte explicitement l'impact de la politique budgétaire sur l'évolution des actifs physiques et financiers des administrations. Pourtant, ceux-ci sont eux-mêmes susceptibles d'engendrer des revenus pour les administrations publiques (revenus de la propriété et de l'entreprise : intérêts, dividendes versés par les entreprises publiques, revenus de la terre et des actifs incorporels, etc.).

Ainsi, un accroissement de la dette publique brute ne se traduit pas nécessairement par une dégradation de la solvabilité à long terme des administrations. Une augmentation de la dette servant à financer l'acquisition d'un actif (financier ou physique) de rendement actualisé supérieur au coût de la dette ne dégrade pas la solvabilité des APU. Le patrimoine net des administrations (actifs – passifs) devrait même augmenter à terme.

De même, on devra juger très différemment les situations financières d'Etats connaissant un niveau identique d'endettement brut mais détenteurs d'actifs différant par leur valeur.

*

* *

Ces propos introductifs constituent un appel à diversifier les approches de l'endettement public par rapport à une démarche d'appréciation de la situation des finances publiques, qui apparaît aujourd'hui excessivement centrée sur les concepts de l'UEM.

L'ampleur des dettes implicites des Etats membres démontre assez que ces derniers concepts, qui les ignorent, sont insuffisants.

Ce constat conduit à élargir la gamme des instruments de mesure de l'endettement public. Il constitue une source de perplexité quant aux instruments de référence de la coordination des politiques budgétaires en Europe.

AVERTISSEMENT DE METHODE

Toute étude sur la dette publique doit composer avec la multiplicité des concepts mais aussi des sources utilisées pour la cerner.

La dette publique ne recouvre pas les mêmes engagements en comptabilité publique et en comptabilité nationale et la dette en comptabilité nationale diffère de la dette au sens du traité sur l'Union européenne (voir l'annexe n° 1).

On ne s'étonnera donc pas de trouver dans la présente note des chiffres différents de dette publique. Ils ne sont que le témoignage de cette diversité d'approches. Celle-ci n'est pas le plus souvent le reflet d'incertitudes relatives à la dette ou de querelles de méthodes, mais plutôt le produit d'une quête de pertinence qui conduit à une diversité d'indicateurs en fonction des besoins d'analyse de la dette publique.

A ce dernier propos, il faut d'abord souligner qu'en l'état des choses, des retraitements complexes de données doivent être opérés (voir l'annexe n° 2 sur le passage du solde comptable des administrations publiques à la dette publique au sens du Traité sur l'Union européenne), tandis que la construction de certains comptes pourrait être améliorée (voir l'annexe n° 3 sur les comptes de patrimoine des administrations publiques).

Il faut, en outre, reconnaître que les méthodes d'analyse de la situation des finances publiques s'enrichissent mais demeurent largement un domaine de recherches. La surveillance multilatérale des finances publiques, la progression des comparaisons d'étalonnage internationales des administrations publiques débouchent sur une sophistication des méthodes d'analyse, qui s'accompagnent fréquemment d'une certaine complexité. Plusieurs annexes sont consacrées aux problèmes posés par la méthode de calcul des soldes stabilisants ou de détermination des composantes conjoncturelle et structurelle des soldes publics. Ces annexes mentionnent les difficultés que rencontrent ces méthodes innovantes, qui débouchent sur des résultats sans homogénéité. Par souci d'objectivité, le parti pris de cette note est de reconnaître cette diversité.

Ce même souci d'objectivité conduit, lorsque cela était possible, à emprunter la voie des comparaisons internationales raisonnées, ce que la construction d'une statistique européenne permet de plus en plus, grâce à ses progrès.

La période couverte par la partie d'analyse rétrospective de cette étude recouvre les années 1997 à 2000.

L'année de base a été choisie car elle correspondait à la dernière année couverte avec une précision suffisante par la précédente étude sur la dette publique transmise à la commission des finances du Sénat¹. L'année 2000 était, à l'époque de l'élaboration de cette note, la dernière année pour laquelle des données suffisamment exhaustives étaient disponibles. Depuis, quelques informations relatives à 2001 ont été rendues disponibles. Un bref commentaire leur est consacré en annexe (voir l'annexe n° 7).

¹ « L'évolution de la dette publique en France entre 1980 et 1997 – Les leçons d'une dérive », Philippe MARINI, n° 413 (1998-1999).

INTRODUCTION

Au cours de la période fin 1996-2000, le poids de la dette publique dans le PIB, au sens du traité sur l'Union européenne, a connu un léger accroissement (+ 0,2 point de PIB), mais aussi une inversion de tendance.

Ces évolutions globales recouvrent des situations contrastées parmi les administrations publiques. Le poids de la dette de l'Etat s'est accru (+ 2,8 points de PIB), les autres administrations publiques connaissant des évolutions inverses (- 2,6 points de PIB pour l'ensemble constitué par les organismes divers d'administration centrale – ODAC –, les administrations publiques locales – APUL – et les administrations de sécurité sociale – ASSO –).

Ces performances inégales trouvent leur pendant dans les variations qu'ont connues les situations patrimoniales des différentes administrations publiques. L'Etat est le seul à subir une détérioration de sa position patrimoniale appréciée par différence entre ses actifs et ses passifs. Sa dette s'est développée davantage que ses actifs, ce qui témoigne d'une orientation de ses ressources insuffisamment consacrée à l'investissement.

Au cours de cette période, l'Etat a pourtant réduit suffisamment son besoin de financement pour rejoindre, mais tardivement, les autres administrations publiques et parvenir à enrayer la progression du poids de sa dette dans le PIB, puis, en fin de période, à le réduire.

Une partie de ce chemin a été réalisée grâce à la diminution de la composante structurelle du déficit de l'Etat. La composante conjoncturelle de l'amélioration du solde public a aussi joué dans un contexte de croissance très favorable.

Toutefois, fin 2000, le besoin de financement public subsistant restait, comparativement aux autres pays européens, élevé, la France ayant, en outre, moins que ses partenaires réduit la composante structurelle de son déficit.

En outre, le déficit subsistant était en totalité un déficit structurel, réalisé dans un contexte également particulier à la France, marqué par la persistance d'un haut niveau des dépenses et des recettes publiques. Il faut relever à ce propos que la réduction des déficits, plus importante en moyenne en Europe, s'est appuyée, plus qu'en France, sur une baisse des dépenses publiques.

Compte tenu des liens étroits existant entre la croissance, les besoins de financement publics et la dette, il était à redouter d'une telle configuration qu'un ralentissement de l'activité ajoute au déficit structurel subsistant, une composante conjoncturelle redevenant défavorable, creusant le besoin de financement et débouchant sur une nouvelle progression de la part de la dette dans le PIB. C'est à de telles évolutions qu'il faut s'attendre pour le court terme.

Au-delà, les projections réalisées pour la présente note montrent que tout dépendra du régime de croissance mais aussi, dans un contexte incertain, des décisions susceptibles d'influencer les recettes et les dépenses publiques.

PREMIERE PARTIE :

**L'EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE
ET DE SES CONTREPARTIES
ENTRE 1996 ET 2000**

Entre 1996 et 2000, la dette publique s'est accrue en France tant en niveau qu'au regard de son poids dans le PIB, passant de 57,1 à 57,3 points de PIB.

Cette situation contraste nettement avec les évolutions observées en Europe, où le poids de la dette publique dans le PIB a connu un reflux marqué.

Toutefois, une inversion de tendance est intervenue. Après avoir ralenti, l'accroissement de la part de la dette publique dans le PIB a été interrompu en 1999 et le ratio dette publique/PIB a, cette année-là, décliné de 1 point par rapport à l'année antérieure. En 2000, cette décline a été confirmée si bien qu'en deux ans la dette publique, exprimée en points de PIB, a rétrogradé de 2,2 points. En inversant les tendances de la dette publique, la France a rejoint, tardivement, la « trajectoire » européenne, sans toutefois parvenir à un niveau comparable d'allègement du poids de la dette publique.

La dette publique est, dans notre pays, très majoritairement la dette de l'État et cette caractéristique s'est renforcée au cours de la période récente. Alors que les autres catégories d'administration publique ont réduit le poids de leur dette dans le PIB dès 1998, le poids de la dette de l'État n'aura commencé à entamer un repli significatif qu'en 2000.

Il convient de compléter ces approches, qui portent sur la dette publique brute, par la prise en compte de ses contreparties afin d'évaluer les variations de la situation patrimoniale des administrations publiques.

Une telle analyse peut être conduite à partir des comptes de patrimoine des administrations publiques dont les concepts – voir l'annexe n° 3 – appellent une attention particulière et parfois un certain dépassement.

Elle livre des enseignements nécessairement complexes d'où ressort cependant une conclusion forte : **sur fond d'amélioration de la situation patrimoniale des administrations publiques, l'Etat a subi une dégradation de sa propre situation.**

Celle-ci est d'autant plus regrettable que la prise en compte d'engagements de l'Etat non recensés en l'état des conventions comptables conduirait à un diagnostic plus pessimiste.

CHAPITRE I :

L'EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 1996 ET 2000 :

ACCROISSEMENT NET MAIS INVERSION DE TENDANCE

Entre 1996 et 2000, la dette publique en France s'est alourdie. Cependant, après avoir connu un pic, en 1998, le poids de la dette publique dans le PIB s'est ensuite réduit.

La dette de l'Etat, qui représente l'essentiel de la dette publique, a contrecarré une réduction plus prompte. Si les autres administrations publiques ont réussi à maîtriser leur dette tôt au cours de cette période, celle de l'Etat n'a que tardivement été réduite.

I. ENTRE FIN 1996 ET FIN 2000, UN ALOURDISSEMENT DU POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE PIB

A. UN ALOURDISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE EN FRANCE...

Entre la fin 1996 et la fin 2000, la dette publique notifiée à la Commission européenne est passée de 691,8 à 812,5 milliards d'euros. Elle a augmenté de 120,7 milliards d'euros (790milliards de francs). Elle a progressé à un rythme annuel moyen de 4,1 % en valeur nominale et était à un niveau supérieur de 17,4 % fin 2000 par rapport à fin 1996.

DETTE PUBLIQUE NOTIFIEE A LA COMMISSION EUROPEENNE (1996-2000)

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000
État	515	553,1	600,7	622,3	642,2
Organismes divers d'administration centrale	51	57,3	56,1	51,4	51,7
Administrations locales	106,6	106,2	106,7	105,9	105,8
Administrations de sécurité sociale	19,2	25	13,7	12,5	12,8
Total administrations publiques	691,8	741,6	777,2	792,1	812,5

Source : INSEE

Dans le même temps, le produit intérieur brut, du fait de la croissance économique, a augmenté de 204,7 milliards d'euros. Sa progression annuelle moyenne a été de 4 % et son niveau était, fin 2000, supérieur de 16,9 % par rapport à fin 1996.

VARIATIONS DU PIB 1996 - 2000

(en milliards d'euros)

1996	1997	1998	1999	2000
1 212,2	1 251,2	1 305,9	1 355,1	1 416,9

Source : INSEE, Comptes Nationaux

Le numérateur du rapport dette publique/PIB ayant progressé davantage que son dénominateur, le poids de la dette publique dans le PIB s'est alourdi de 0,2 point de PIB, passant de 57,1 % du PIB fin 1996 à 57,3 % fin 2000.

EVOLUTION DU RATIO DETTE PUBLIQUE/PIB ¹⁾

(en points de PIB)

1996	1997	1998	1999	2000
57,1	59,3	59,5	58,5	57,3

1. Au sens du protocole de Maastricht.

Source : INSEE, Comptes Nationaux

B. ... MAIS UNE INVERSION DE TENDANCE EN COURS DE PERIODE

Les variations de date à date rappelées ci-dessus recouvrent des évolutions intermédiaires notables.

L'augmentation de la dette publique s'est nettement modérée en cours de période.

VARIATIONS ANNUELLES DE LA DETTE PUBLIQUE

	1997	1998	1999	2000
Valeur nominale ¹⁾	49,8	35,7	14,8	20,4
Pourcentage d'accroissement / n - 1	7,2	4,8	1,9	2,6

1) En milliards d'euros

A l'inverse, la croissance du PIB s'est accélérée, atteignant un rythme sensiblement plus élevé que ceux de la croissance tendancielle et de la croissance potentielle habituellement avancés pour l'économie française - voir *infra* -.

**VARIATIONS ANNUELLES DU PIB A PRIX
COURANTS
(1997 - 2000)**

(Evolution en %)

1997	1998	1999	2000
3,2	4,4	3,8	4,6

Source : INSEE, Comptes Nationaux

La croissance dynamique du PIB nominal, qui sert de dénominateur au ratio dette publique/PIB, est intervenue dans un contexte de réduction marquée de l'augmentation des prix du PIB.

VARIATIONS ANNUELLES DES PRIX DU PIB

(Evolution en %)

1997	1998	1999	2000
1,3	1	0,6	0,8

Source : INSEE, Comptes Nationaux

Cette tendance, comptablement défavorable à la décreue du poids de la dette publique dans le PIB, a été plus que compensée par une accélération du rythme de la croissance en volume, qui a constamment dépassé la croissance potentielle de l'économie française - voir *infra* -.

VARIATIONS ANNUELLES DU PIB EN VOLUME

(Evolution en %)

1997	1998	1999	2000
1,9	3,4	3,2	3,8

Source : INSEE, Comptes Nationaux

Ces évolutions annuelles se reflètent dans la variation du poids de la dette publique dans le PIB.

VARIATIONS ANNUELLES DU POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE PIB

(en points de PIB)

1997	1998	1999	2000
+ 2,2	+ 0,2	- 1	- 1,2

Source : INSEE, Comptes Nationaux

En 1997, la conjonction d'une forte augmentation nominale de la dette et d'une croissance moyenne (1,9 % en volume) suscite un net alourdissement du ratio dette publique/PIB. Celui-ci progresse encore, mais beaucoup moins, en 1998, grâce à la combinaison d'un ralentissement de l'endettement supplémentaire, qui croît cependant fortement (+ 4,8 %), et d'une nette accélération de la croissance. Les années 1999 et 2000 voient, l'une (1999), un net tassement de l'augmentation de la dette publique sur fond de croissance ralentie mais cependant élevée, l'autre (2000), le retour à une croissance très dynamique, qui a permis de compenser, et au-delà, l'augmentation du rythme de croissance de la dette publique.

C. LA DETTE PUBLIQUE S'EST DAVANTAGE REDUITE EN EUROPE QU'EN FRANCE

Le tableau ci-dessous montre que la France est, après l'Allemagne, le pays qui a le moins réduit le poids de sa dette publique dans le PIB depuis 1996.

DETTE PUBLIQUE DES ETATS DE L'UNION EUROPEENNE¹

(en % du PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	Variations	
						2000-1996	2000-1997
BELGIQUE	130,5	125,3	119,8	116,4	110,8	- 19,7	- 14,5
DANEMARK	65,1	61,2	55,6	52	46,3	- 18,8	- 14,9
ALLEMAGNE	59,8	60,9	60,7	61,1	60,3	+ 0,5	- 0,6
GRECE	111,3	108,3	105,5	104,6	103,9	- 7,4	- 4,4
ESPAGNE	68,1	66,7	64,7	63,4	60,6	- 7,5	- 6,1
FRANCE	57,1	59,3	59,7	58,8	58	+ 0,9	- 1,3
IRLANDE	74,5	65,1	55	50,1	38,9	- 35,4	- 26,2
ITALIE	122,1	120,1	116,2	114,5	110,2	- 11,9	- 9,9
LUXEMBOURG	6,2	6	6,4	6	5,3	- 0,9	- 0,7
PAYS-BAS	75,2	70	66,8	63,2	56,1	- 19,1	- 13,9
AUTRICHE	69,2	64,7	63,9	64,7	62,9	- 6,3	- 1,8
PORTUGAL	62,8	59,1	55,3	55	54,1	- 8,7	- 5
FINLANDE	57,1	54,1	48,8	46,9	44	- 13,1	- 10,1
SUEDE	76	73	71,8	65,2	55,6	- 20,4	- 17,4
ROYAUME-UNI	52,7	51,1	48,1	45,7	42,9	- 9,8	- 8,2
ZONE EURO (12)	75,4	75,3	73,7	72,7	70,3	- 5,1	- 5
EUROPE A 15	72,2	71,1	69	65,7	64,5	- 7,7	- 6,6

Source : Commission européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 2001. N° 72, 2001, p. 316 et s

1. Les écarts entre les « chiffres européens » et les « chiffres nationaux » tiennent à des causes partiellement explicables par des dates de production décalées.

La France connaissait en 1996 une situation de dette publique relativement favorable. Elle ne l'a pas conservée au cours de la période sous revue, ayant moins « maîtrisé » sa dette publique que ses partenaires européens.

Selon les données utilisées par la Commission européenne, la dette publique de l'Europe des 15 a reculé de 7,7 points de PIB entre 1996 et 2000 contre une augmentation de 0,9 point de PIB en France (0,2 point si l'on se réfère aux dernières données de la comptabilité nationale).

Une comparaison portant sur les années 2000 et 1997 montre que le poids de la dette publique recule de 1,3 point en France, mais de plus de 6,5 points de PIB dans l'Europe des 15.

Des éléments purement arithmétiques ont joué.

En effet, à croissance et situation budgétaire identiques, deux pays dont les situations d'endettement initiales diffèrent sont, en effet, susceptibles de connaître des variations du poids de leur dette publique très contrastées.

**UN EXEMPLE ARITHMETIQUE DE L'IMPACT DE LA SITUATION
D'ENDETTEMENT DE DEPART SUR LA TRAJECTOIRE DU RATIO
DETTE PUBLIQUE / PIB**

Soit deux pays (A et B) connaissant une même croissance économique (+ 5 % l'an) et un même niveau de déficit public (5 points de PIB la première année, 4 points de PIB la seconde), mais le pays A un ratio dette publique/PIB initial de 100, et le pays B un ratio de 50, on montre que le premier pays (A) connaîtra une décreue du ratio dette publique/PIB tandis que le second pays subira une augmentation de ce ratio.

PIB des pays A et B : 1^{ère} année : 105 (a) ; 2^{ème} année : 110,25 (b)

Dette du pays A : 1^{ère} année : 105 (b1) ; 2^{ème} année : 109 (b2)

Dette du pays B : 1^{ère} année : 55 (c1) ; 2^{ème} année : 59 (c2)

Ratio dette publique/PIB du pays A :

1^{ère} année (b1/a) : 100 % 2^{ème} année (b2/a) : 98,8 %

Ratio dette publique/PIB du pays B :

1^{ère} année (c1/a) : 52,3 % 2^{ème} année (c2/a) : 53,5 %

Ces données arithmétiques expliquent en partie pourquoi les pays initialement les plus fortement endettés sont aussi ceux pour lesquels la réduction du poids de la dette publique dans le PIB a été la plus nette.

Pour autant, même si la France connaissait une situation de départ relativement favorable, d'autres pays proches d'elles de ce point de vue ont beaucoup plus allégé le poids de la dette publique dans le PIB.

Il en va ainsi du Danemark, de l'Espagne, de l'Irlande, du Portugal, de la Finlande, de la Suède ou du Royaume-Uni.

Mais, l'essentiel est venu d'ailleurs. Les dynamiques économiques comparées ont influencé les trajectoires des dettes publiques des différents Etats européens, mais leur valeur explicative reste mineure par rapport à celle qu'il faut attribuer à la réduction délibérée des besoins de financement des administrations publiques, qui a été plus nette en Europe, en moyenne, qu'en France (voir *infra* chapitre I de la deuxième partie).

II. LA POURSUITE DES TENDANCES DE LA DETTE PUBLIQUE

Alors que les autres administrations publiques ont réduit le poids de leur dette dans le PIB entre 1996 et 2000, l'Etat a vu celui-ci se renforcer.

En outre, la composition de la dette publique a poursuivi ses tendances vers un renforcement de la part de la dette rémunérée.

A. DES DONNEES ET DES EVOLUTIONS TRES VARIABLES POUR LES DIFFERENTES CATEGORIES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les variations de l'endettement de chacune des catégories d'administrations publiques ont été très inégales.

DETTE PUBLIQUE ¹⁾ Répartition par administration publique

(en % du PIB)

	1989	1993	1996	1997	1998	1999	2000	Variations 2000-1996	Variations 2000-1997
État	24,6	33,6	42,5	44,2	46	45,9	45,3	+ 2,8	+ 1,1
ODAC ²⁾	0,1	0,4	4,2	4,6	4,3	3,8	3,6	- 0,6	- 1
APUL ³⁾	8,5	9	8,8	8,5	8,2	7,8	7,5	- 1,3	- 1
Administrations de sécurité sociale	0,8	2,3	1,6	2	1,1	0,9	0,9	- 0,7	- 1,1
Total des administrations publiques⁴⁾	34	45,3	57,1	59,3	59,5	58,5	57,3	+ 0,2	- 2

1. Au sens du « Traité de Maastricht ».

2. Organismes divers d'administration centrale.

3. Administrations publiques locales.

4. Rappel 1980 : 21 %.

La dette de l'Etat, au sens du Traité sur l'Union européenne, a augmenté de 2,8 points de PIB entre fin 1996 et fin 2000, soit 127 milliards d'euros. Les autres catégories d'administrations publiques ont vu leur dette diminuer, tant en points de PIB (- 2,6 points de PIB) qu'en montant absolu (- 6,3 milliards d'euros).

Au cours de cette période, il n'est au demeurant pas une année où la dette de l'État se soit repliée davantage que celle des autres catégories d'administrations publiques.

Ce n'est d'ailleurs qu'en 2000 que la dette de l'État exprimée en points de PIB s'est nettement réduite, après une quasi-stagnation en 1999.

B. UNE DETTE DONT LES MUTATIONS DE STRUCTURE SE SONT POURSUIVIES

La tendance de long terme à un renforcement de la part de la dette de l'État soumise à conditions de marché s'est poursuivie malgré le niveau déjà élevé atteint fin 1996 par la dette négociable.

ENCOURS DE LA DETTE DE L'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE ^(a)

(en milliards d'euros)

	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.- Dette négociable	30,01	208,48	270,14	325,26	378,13	431,33	474,44	514,91	560,25	583,13	616,34
<i>Part dans la dette publique totale (en %)</i>	47,1%	76,8%	84,1%	86,7%	85,4%	86,9%	87,9%	89,1%	91,4%	89,2%	90,2%
A.- Dette à long terme	17,36	124,65	161,18	206,20	237,81	270,49	308,29	330,87	363,53	395,17	419,20
<i>dont OAT</i>		103,43	153,30	185,39	217,99	251,91	289,70	329,44	362,11	394,68	419,12
<i>(pour mémoire : OAT émises au profit du FSR)</i>			(0,71)	(1,77)	(1,65)	(1,87)	(3,00)	(0,40)	(0,70)	(0,70)	(0,00)
B.- Bons du Trésor à court et moyen terme	12,65	83,83	108,96	119,07	140,31	160,84	166,16	184,04	196,72	187,96	197,14
<i>BTF</i>			39,41	28,79	36,39	44,92	41,26	41,23	47,19	33,69	43,01
<i>(pour mémoire : BTF émis au profit du FSR)</i>			-	-	(0,15)	-	-	-	-	-	-
<i>BTAN</i>			69,55	90,27	103,92	115,93	124,89	142,81	149,52	154,27	154,13
<i>(pour mémoire : BTAN émis au profit du FSR)</i>			-	(0,15)	(0,75)	(0,91)	(0,20)	(0,25)	(0,20)	(0,15)	(0,0)
II.- Dette non négociable	33,76	63,12	51,02	50,03	64,66	64,79	65,57	62,91	52,79	70,30	67,02
A.- Engagements de l'État et dette d'organismes supprimés prise en charge par l'État	0,91	12,14	7,65	11,83	11,42	10,44	8,34	5,68	4,30	3,38	2,60
B.- Bons du Trésor sur formules	7,41	4,61	2,91	2,32	1,92	1,55	1,47	2,14	2,31	2,05	1,76
C.- Bons souscrits par des organismes internationaux	2,11	5,83	8,44	8,82	9,55	8,99	8,70	8,59	7,60	10,28	12,13
D.- Dépôts des correspondants du Trésor et des particuliers	24,85	49,29	46,41	49,52	55,29	58,33	60,26	63,17	68,79	74,19	68,49
E.- Dette nette du Trésor envers la Banque de France ^(b)	- 2,75	- 11,28	- 16,47	- 24,66	- 15,47	- 6,78	- 0,66	- 4,07	- 11,46	0,57	- 0,58
F.- Créances nettes (-) des opérations de pension ^(c)						- 9,76	- 14,64	- 14,77	- 20,98	- 22,48	- 19,77
G.- Divers ^(d)	1,23	2,52	2,09	2,19	1,96	2,03	2,09	2,17	2,23	2,31	2,39
Dette totale de l'Etat	63,77	271,59	321,16	375,29	442,79	496,12	540,01	577,82	613,04	653,42	683,36
En % du PIB	14,9%	27,4 %	29,6%	34,1%	38,7%	42,0%	44,5%	46,2%	46,9%	48,4%	48,6%

(a) Hors titres émis au profit du Fonds de soutien des rentes (FSR).

(b) Concours de la Banque de France au Trésor (= dette du Trésor) - compte courant du Trésor à la Banque de France (= créance du Trésor).

(c) Valeur des titres pris en pension - valeur des titres mis en pension. Ces créances nettes, venant en atténuation de la dette de l'État, sont affectées d'un signe (-).

(d) Depuis 1990, est prise en compte uniquement la dette résultant de l'émission des monnaies métalliques.

Source pour les années 1990 à 2000 : SROT au 31 décembre. Source pour les années antérieures : Compte de la dette publique.

En contrepartie, la part de la dette non négociable s'est encore repliée.

Ces évolutions qui renchérissent le coût de la dette de l'État ont été, sous cet aspect, partiellement, contrecarrées par un allongement des échéances. Il a permis de tirer profit du repli des taux d'intérêt à long terme, qui, sur la période, a été plus marqué que celui des taux courts.

RÉPARTITION DE L'ENCOURS DE LA DETTE PAR CATÉGORIE DE DETTE

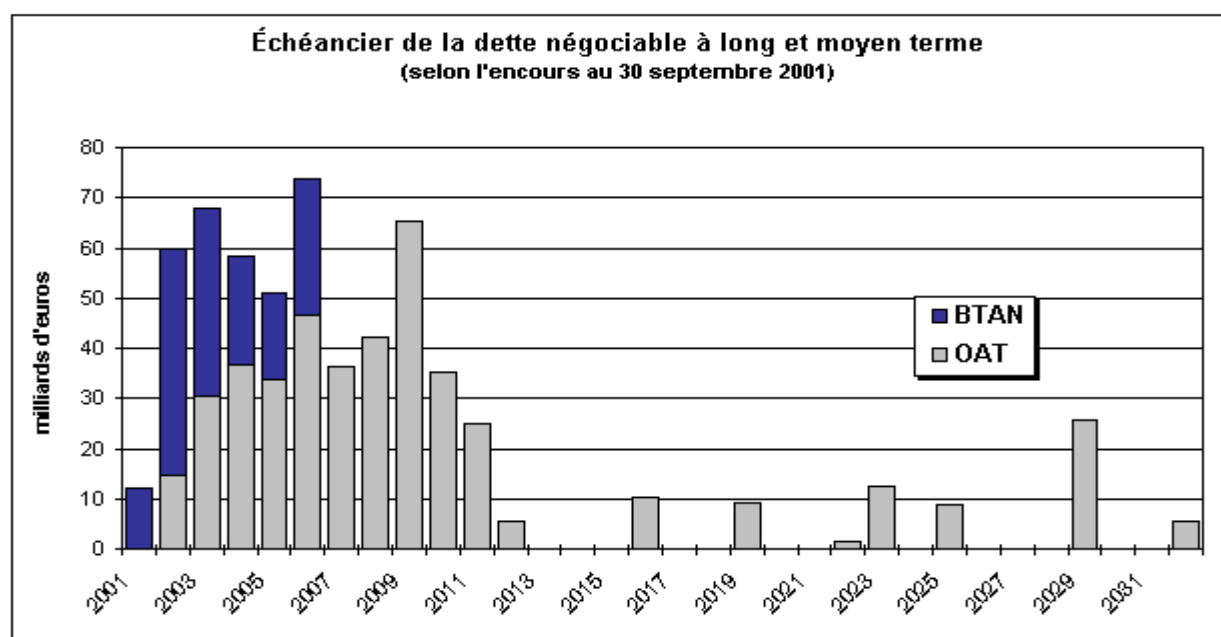
(en %)

	1989	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Dépôts	12,2	8,1	6,1	5,2	5,2	5,5	4,2
Titres du marché monétaire	24,3	23,8	25,5	26,6	26,2	24,2	24,8
Obligations	35	41,4	46	46,7	49,7	52,9	54,1
Crédits à court terme	2,7	5,6	2,5	3,2	1,6	1,6	1,6
Crédits à long terme	25,8	21,1	19,9	18,3	17,3	15,8	15,3
Total	100	100	100	100	100	100	100

La part de la dette obligataire s'est développée au détriment des financements de court terme.

La dette à long terme qui représentait en 1996 un peu moins de 65 % de la dette négociable en représentait, en 2000, 68 %.

Malgré l'allongement de la durée de vie des titres de dette, l'essentiel de la dette de l'État devra être honoré avant 2010, ce qui, quelle que soit l'évolution des besoins de financement nouveaux, entretiendra les appels bruts de l'Etat aux marchés.



Source : bulletin mensuel Valeurs du Trésor, n° 137, octobre 2001

ÉCHÉANCIER DE LA DETTE NÉGOCIABLE À LONG ET MOYEN TERME ^(a)
(selon l'encours au 30 septembre 2001, hors réserve du FSR)

Année	OAT et emprunts à moyen et long terme		BTAN		Total (en milliards d'euros)
	Valeur (en milliards d'euros)	Contrevaleur en milliards de francs	Valeur (en milliards d'euros)	Contrevaleur en milliards de francs	
2001			12,13	79,55	12,13
2002	14,81	97,15	45,05	295,50	59,86
2003	30,30	198,76	37,64	246,93	67,94
2004	36,53	239,61	21,95	143,99	58,48
2005	33,77	221,54	17,23	112,99	51,00
2006	46,75	306,88	26,97	176,94	73,73
2007	36,41	238,83			36,41
2008	42,97	277,91			42,37
2009	65,22	427,85			65,22
2010	35,12	230,40			35,12
2011	25,12	164,76			25,12
2012	5,49	35,98			5,49
2016	10,21	66,98			10,21
2019	9,30	61,03			9,30
2022	1,41	9,24			1,41
2023	12,54	82,28			12,54
2025	8,83	57,90			8,83
2028	0,05	0,30			0,05
2029	16,88	167,96			16,88
2032	25,61	36,08			25,61
Total	445,34	2.921,25	160,97	1.055,90	606,31

(a) 1 euro = 6,55957 francs, sur la base du taux irrévocable de conversion.

Source : bulletin mensuel Valeurs du Trésor, n° 137, octobre 2001

SYNTHESE DU CHAPITRE

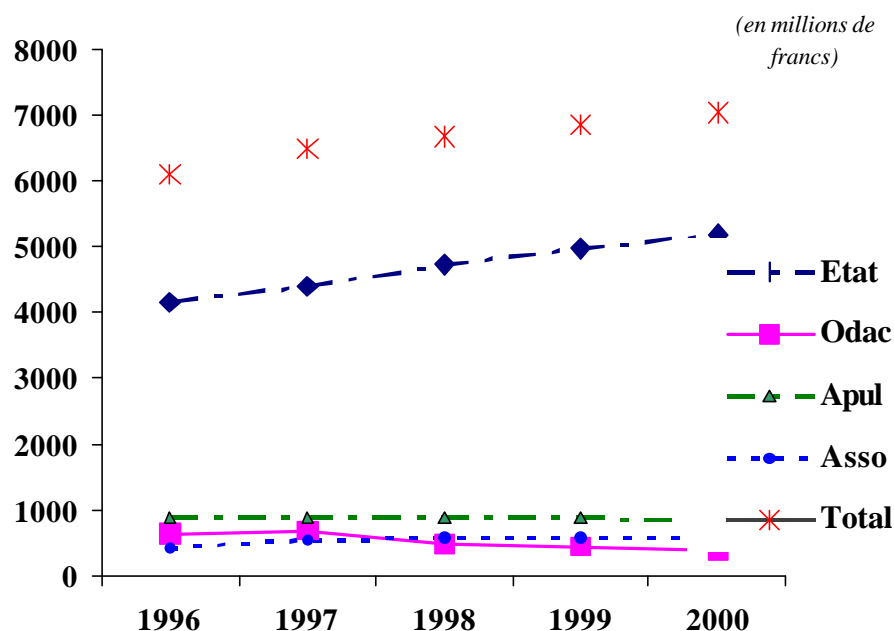
I. Entre 1996 et 2000, le poids de la dette publique dans le PIB s'est accru, mais une inversion de tendance s'est produite.

A. Un accroissement net du poids de la dette publique dans le PIB

Entre 1996 et 2000, le poids de la dette publique, au sens du protocole de Maastricht s'est accru de 0,2 point de PIB, passant de 57,1 % à 57,3 %.

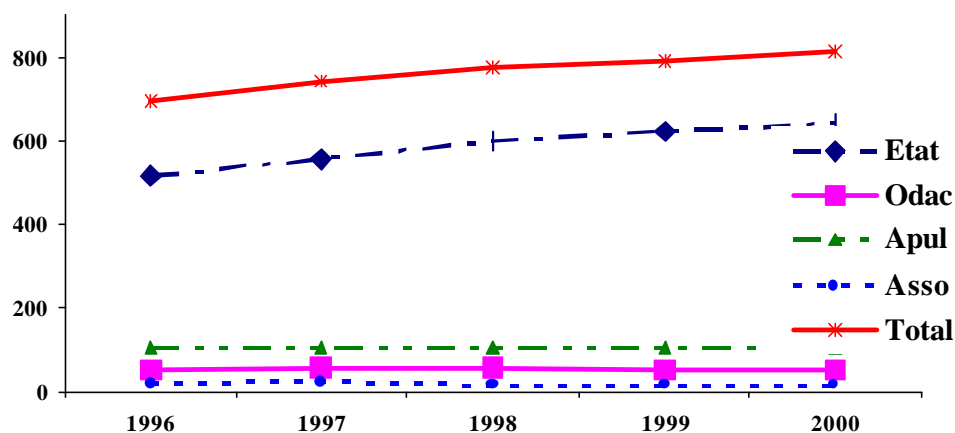
On relève que le concept de dette publique du protocole diffère de celui de la Comptabilité nationale. Dans ses conventions, on relève une baisse du poids de la dette des administrations publiques dans le PIB, mais aussi un niveau sensiblement plus élevé de dette publique. En tout état de cause, quel que soit le cadre comptable qui est adopté, la dette publique a enregistré une forte augmentation de son niveau.

EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU SENS
DE LA COMPTABILITE NATIONALE



EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DE MAASTRICHT

(en millions d'euros)



B. Une inversion de tendance

Toutefois, une inversion de tendance doit être relevée. Après avoir connu un pic en 1998, la part de la dette publique dans le PIB a reculé de 1 point en 1999, puis de 1,2 point en 2000.

Ces évolutions reflètent, dans une certaine mesure, le tassement du rythme d'augmentation de la dette qui a connu un point bas en 1999. Cependant, en 2000, la réaccélération observée a été plus que compensée par celle de la croissance, permettant au ratio de connaître sa décade historiquement la plus nette. Il reste que ce dernier résultat est plus venu d'une augmentation du dénominateur du ratio que d'une maîtrise de son numérateur.

C. Une dette publique dont les variations tranchent avec celles observées dans les pays européens

La France connaissait en 1996 une situation de dette publique relativement favorable. Elle ne l'a pas conservée, ayant moins maîtrisé sa dette publique que ses partenaires européens.

Dans l'Union européenne, le poids de la dette publique dans le PIB a reculé de 7,7 points entre 1996 et 2000 et de 5,1 points dans la zone euro. En France, il a augmenté de 0,2 point.

II. Une dette publique qui, structurellement, a poursuivi ses tendances

A. Une dette publique qui, de plus en plus, est la dette de l'Etat

En 1989, la dette de l'Etat représentait 72 % de la dette publique ; en 2000, ce pourcentage s'élève à 79 %.

Sur la période 1996-2000, seul l'Etat a connu une augmentation du poids de sa dette dans le PIB : celui-ci a crû de 2,8 points contre une diminution de 2,6 points pour les autres administrations publiques.

B. Une dette qui doit, de plus en plus, être rémunérée

La part de la dette négociable supportant une rémunération aux taux de marché s'est encore accrue.

La tendance à l'allongement de la dette s'est également poursuivie.

Cependant, l'amortissement de la dette, qui devra être réalisé, pour l'essentiel, dans les dix années à venir, entretiendra les appels bruts de l'Etat aux marchés, même dans l'hypothèse d'une réduction des besoins de financement nouveaux.

CHAPITRE II :

UNE DETTE PUBLIQUE SANS CONTREPARTIE PATRIMONIALE EQUIVALENTE

Par définition, la variation de la dette publique est égale à la somme du besoin de financement des administrations publiques et de leurs acquisitions nettes de créances.

De 1996 à 2000, cette identité comptable s'est exprimée comme suit :

1. Augmentation de la dette publique : 936,3 milliards de francs.

2. Emplois :

a) **Besoins de financement des administrations publiques :**
747,1 milliards de francs ;

b) **Acquisitions nettes de créances : 189,2 milliards de francs.**

Cependant, l'analyse doit dépasser cette égalité comptable.

En effet, l'endettement d'un agent peut avoir des contreparties très diverses. Il peut servir à financer des dépenses courantes ou des investissements, des dépenses récurrentes ou des dépenses exceptionnelles, des dépenses susceptibles de produire des richesses différées ou des dépenses qui n'ont pas cette propriété. Les administrations publiques n'échappent pas à ce cadre d'analyse, qui prescrit généralement de ne s'endetter que lorsque le bien ainsi financé est producteur de richesses à venir.

Toutefois, la nature particulière du rôle des administrations publiques comme productrices de biens publics rend très délicate l'application de ce dernier critère aux biens qu'elles produisent. Deux questions sont souvent abordées, mais sans être vraiment résolues.

DEUX QUESTIONS SUR LE PROBLEME DES CONTREPARTIES DE LA DETTE PUBLIQUE

1. La première consiste à établir une typologie des contreparties de l'endettement public, c'est-à-dire des dépenses publiques et *in fine* des biens publics qu'elles servent à produire.

Elle s'énonce usuellement dans ces termes : comment classer les dépenses publiques au-delà de leur apparence et de leur rattachement comptable – dans le cadre d'une nomenclature donnée – entre les dépenses élevant, plus ou moins, directement la production et celles qui n'ont pas cet effet ?

Ce problème n'est pas propre à la sphère des administrations publiques. La comptabilité privée n'est pas exempte de questions sur la nature de certaines dépenses. Ainsi, certaines entreprises classent une partie des frais de recherche-développement comme des actifs immobilisés, d'autres non.

Elle revêt cependant une particulière acuité pour les administrations publiques puisque celles-ci sont, par nature, productrices de biens majoritairement immatériels, biens qui sont ceux pour lesquels les critères servant à départager les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont particulièrement débattus.

Au stade actuel de la réflexion, il reste prudent de recourir à une distinction simple fondée sur la récurrence de la dépense plutôt que sur la nature du bien qu'elle sert à financer. Dans cette approche, l'existence d'une contrepartie sous forme d'actif est une approximation admissible servant à distinguer selon les emplois de l'endettement public. Cette approche est celle qui est ici développée à partir des comptes de patrimoine des administrations publiques construits par les comptes nationaux moyennant un certain nombre de retraitements.

2. Une deuxième question peut être succinctement évoquée. Pour tout agent se pose le problème de la **soutenabilité de son endettement**. Il faut, en particulier, se garder de voir se réaliser le risque d'insolvabilité, mais aussi celui de subir un déséquilibre dans l'allocation de ses revenus, au terme duquel les charges de la dette conduiraient à sacrifier d'autres postes cruciaux du budget. Les administrations publiques, quoique différemment des autres agents, sont soumises à de telles contraintes. Il est d'ailleurs constant que les charges de la dette ont pesé sur l'allocation des ressources de l'Etat, ponctionnant une part de plus en plus grande de ses recettes, évinçant par là même certaines dépenses prioritaires ou gênant les politiques d'allégement de la pression fiscale.

On s'accorde, généralement, pour estimer que le risque de solvabilité est sans doute moins accusé pour l'État, qui a toujours (ou presque) la faculté d'augmenter ses ressources *via* une hausse de la fiscalité, que pour d'autres agents. Mais, ce risque ne peut être apprécié sans prendre encore en compte les effets macro-économiques de l'endettement public et, inversement, d'une politique axée sur le désendettement. Cette question est au coeur des débats sur la politique des finances publiques, en tant qu'elle participe au régime de croissance, mais aussi à la stabilisation économique. Il n'entre pas dans l'objet de cette étude de la trancher, d'autant que la vivacité des débats qu'elle suscite actuellement en Europe et aux Etats-Unis démontre la persistance de nombreuses inconnues. Deux récentes recherches réalisées par la Commission européenne sont toutefois présentées en annexe, l'une relative à la qualité des dépenses publiques, l'autre à la soutenabilité des comptes publics en Europe dans le contexte du vieillissement de la population.

On se limitera donc, dans cette étude, à dresser le bilan des variations d'actifs et de dettes des administrations publiques afin d'appréhender si l'augmentation de la dette publique a eu une contrepartie équivalente dans la progression de leurs actifs.

Un bref retour historique montre, qu'au terme de variations inégales, le poids dans le PIB des actifs financiers et non financiers détenus par les administrations publiques était resté quasiment stable depuis 1980, alors que le poids de la dette dans le PIB s'était nettement accru. Cette dernière augmentation ne pouvait donc pas s'expliquer par un rôle accru des administrations publiques en tant qu'actionnaire, intermédiaire financier ou investisseur physique. **On pouvait en conclure que l'augmentation très importante de l'endettement avait servi à financer des dépenses de fonctionnement et de transfert, ce qui avait engendré une dégradation de la situation patrimoniale nette des administrations publiques.**

Ces tendances à la dégradation de la situation patrimoniale des administrations publiques ont apparemment été stoppées depuis 1996.

Mais, une analyse approfondie des évolutions enregistrées depuis cette date montre des évolutions moins positives : la situation de l'Etat a continué à se dégrader et le volume des actifs publics s'est sensiblement réduit.

L'effet de l'alourdissement de la dette publique observé entre 1996 et 2000 sur la valeur nette du patrimoine public a, certes, été compensé par un accroissement de la valeur des actifs (en particulier financiers) détenus par les administrations publiques.

Si, en proportion du PIB, leur patrimoine non financier a poursuivi son repli, leurs actifs financiers ont connu une évolution inverse.

Mais ces phénomènes de valorisation, toujours réversibles et parfois assez artificiels – voir *infra* –, ne doivent pas masquer la poursuite de la réduction en volume de la part occupée dans le PIB par les actifs des administrations publiques.

C'est un fait important que, du fait du comportement financier de l'Etat, les flux de dette publique ont excédé, au cours de la période, les flux nets d'actifs en volume.

Enfin, il faut, pour compléter l'analyse, en élargir les perspectives, les données qu'offrent les comptes nationaux étant partielles. Il importe en particulier, pour apprécier la situation patrimoniale des administrations publiques, de prendre en considération les importants engagements implicites de l'État qui, en raison de conventions contestables, ne sont pas comptabilisés.

I. LA SITUATION PATRIMONIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : UNE AMELIORATION EN VALEUR MAIS UNE DEGRADATION EN VOLUME

Une analyse de la situation patrimoniale nette des administrations publiques¹, entre 1996 et 2000, montre que la valeur nette de leur patrimoine s'est redressée. Elle est passée de 15,6 à 19,8 points de PIB (+ 4,2 points de PIB).

Cette évolution globale recouvre des situations et des trajectoires très différentes. Au sein des administrations publiques, la situation de l'Etat s'est dégradée, mais celle des autres administrations publiques s'est améliorée.

¹ Cette analyse est conduite en soustrayant des actifs des administrations publiques évalués dans les termes de la comptabilité nationale leur dette au sens du Traité sur l'Union européenne.

**EVOLUTION DU PATRIMOINE NET DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
1996-2000**

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000
Etat					
Actifs	26,7	26,5	26,6	30,5	27,3
Dette brute ¹⁾	52,2	54	57,3	55	54,9
Valeur nette	- 25,5	- 27,5	- 30,7	- 24,5	- 27,6
ODAC²⁾					
Actifs	7	7,2	5,3	5,2	5
Dette brute ¹⁾	8,2	7,8	6,5	5,4	5,1
Valeur nette	- 1,2	- 0,6	- 1,2	- 0,2	- 0,1
APUL³⁾					
Actifs	46	45,7	44,9	47	46,6
Dette brute ¹⁾	11	10,2	9,7	9,3	8,9
Valeur nette	+ 35	+ 35,5	+ 35,2	+ 37,7	+ 37,7
ASSO⁴⁾					
Actifs	12,7	13,3	14,3	14,1	14,1
Dette brute ¹⁾	5,3	6,8	4,2	4,4	4,3
Valeur nette	+ 7,4	+ 6,5	+ 10,1	+ 9,7	+ 9,8
TOTAL					
Actifs	92,3	92,7	91,1	96,7	93
Dette brute	76,7	78,8	77,7	74,1	73,2
Valeur nette	+ 15,6	+ 13,9	+ 13,4	+ 22,6	+ 19,8

1) Y compris effets de valorisation et « autres changements de volume et ajustements ».

2) Organismes divers d'administration centrale.

3) Administrations publiques locales.

4) Administrations de sécurité sociale.

Ces données doivent en outre être corrigées si on souhaite apprécier les évolutions en volume, puisqu'elles intègrent des phénomènes de valorisation qui concernent tant l'actif que le passif des administrations publiques. Ces phénomènes, qui jouent d'ailleurs principalement pour l'Etat, compte tenu de la structure de son patrimoine, occultent, en effet, des évolutions en volume moins favorables.

A. UNE LEGERE AMELIORATION APPARENTE DE LA SITUATION PATRIMONIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Malgré une diminution du poids dans le PIB des actifs non financiers des administrations publiques, la progression de la valeur de leur patrimoine financier a engendré une amélioration apparente de leur situation financière.

1. La poursuite de la baisse du poids des actifs non financiers des administrations publiques dans le PIB

La nouvelle « base 1995 » de comptabilité nationale conduit à estimer que le poids dans le PIB des actifs non financiers¹ des administrations publiques qui s'élevait, en 1996, avec 4 630,7 milliards de francs, à 58,2 % du PIB, a diminué depuis, et s'élève, malgré une augmentation nominale les ayant porté à 5 242,3 milliards de francs, en 2000, à 56,4% du PIB (- 1,8 point de PIB).

**ACTIFS NON FINANCIERS
VARIATIONS ENTRE 1996 ET 2000**

(en points de PIB)

	1996	2000	Ecart
Etat	10,9	9,6	- 1,3
ODAC	1,9	1,8	- 0,1
APUL	42,3	42,1	- 0,2
ASSO	3,1	2,9	- 0,2
Total	58,2	56,4	- 1,8

¹ Le domaine public « naturel » (paysages, espace aérien, eaux territoriales, etc.) est exclu du champ de la comptabilité nationale, car il n'a pas été acquis à titre onéreux. D'autre part, les biens durables militaires (porte-avions par exemple), considérés comme issus d'un investissement en comptabilité budgétaire (ils sont inscrits au titre V) sont exclus du patrimoine des administrations publiques (APU) par la comptabilité nationale, qui les classe en consommations intermédiaires.

Il est intéressant de préciser la répartition des actifs non-financiers entre les différentes catégories d'administrations publiques.

**REPARTITION DES ACTIFS NON FINANCIERS
PAR CATEGORIE D'ADMINISTRATIONS
PUBLIQUES EN 1996 ET EN 2000**

(en % du total)

	1996	2000
Etat	18,8	17
ODAC	3,3	3,3
APUL	72,5	74,6
ASSO	5,4	5,1
Total	100	100

On constate que la très grande majorité des actifs non financiers relève des administrations publiques locales et que cette caractéristique s'est renforcée ces dernières années.

Le poids dans le PIB des actifs non financiers des administrations publiques locales s'est beaucoup moins infléchi que celui de l'Etat.

La part des actifs non financiers de l'Etat est passée de 10,9 % du PIB en 1997 à 9,6 % en 2000 (- 1,3 point de PIB) et ne représente plus que 17 % du total des actifs non financiers des administrations publiques contre 18,8 % en début de période. Pour les administrations publiques locales, leurs actifs non financiers ont évolué à peu près comme le PIB et leurs actifs financiers représentent 42,1 points de PIB en 2000 contre 42,3 points de PIB en 1996.

C'est le résultat d'un très inégal dynamisme des acquisitions d'actifs non financiers de l'Etat, dont la valeur ne s'est accrue que de 2,2 % entre 1996 et 2000 (0,6 % par an) et des administrations publiques locales (16,4 % entre 1996 et 2000, soit plus de 3,8 % de croissance annuelle moyenne).

2. Une légère augmentation des actifs financiers

En ce qui concerne les actifs financiers des administrations publiques, en nouvelle « base 1995 » de comptabilité nationale, ils étaient estimés à 34,1 % du PIB en 1996 (2 717,6 milliards de francs). Leur poids dans le PIB a progressé, entre 1996 et 2000, où ils représentaient, avec 3 406,6 milliards de francs, 36,6 % du PIB (+ 2,5 points de PIB).

ENCOURS DE CREANCES

(en points de PIB)

	1980¹⁾	1996	1997	1998	1999	2000
Etat	25,5	15,8	16,0	17,1	20,6	17,7
Organismes divers d'administration centrale	2,4	5,1	5,3	3,4	3,3	3,2
Administrations publiques locales	4,5	3,7	4	4,2	3,4	4,5
Administrations de sécurité sociale	8,3	9,5	10,2	11,3	11,2	11,2
Total	40,7	34,1	35,5	36	38,5	36,6

Source : Comptes nationaux « base 95 »

1. En « base 1980 » de la comptabilité nationale.

3. Des actifs financiers principalement détenus par l'Etat

a) La répartition des actifs financiers entre les différentes catégories d'administrations publiques

La répartition des actifs financiers par administration publique diffère sensiblement de celle des actifs non financiers.

**REPARTITION DES ACTIFS FINANCIERS
PAR CATEGORIE D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
EN 1996 ET EN 2000**

(en % du total)

	1996	2000
Etat	46,3	48,3
ODAC	14,9	8,7
APUL	7,2	12,3
ASSO	31,6	30,7
Total	100	100

En dépit d'un net repli de ses créances par rapport à 1980, l'État détient près de la moitié des actifs financiers des administrations publiques, tandis que les administrations publiques locales, dont relève la plus grande part des actifs non financiers, apparaissent, sous cet angle, relativement « pauvres ».

A ces écarts globaux s'ajoutent de très grandes différences dans la composition des patrimoines financiers des administrations publiques.

Le patrimoine financier de l'Etat apparaît comme le plus diversifié, mais aussi comme le plus orienté vers les actifs à revenus variables. En 1997, l'Etat détenait plus des trois-quarts des actions à l'actif des administrations publiques et les administrations publiques locales à peine 4,5 %.

Les actifs financiers des administrations publiques représentent environ 39 % de leur patrimoine en 2000. Mais, cette réalité globale s'accompagne de situations très différentes.

REPARTITION DU PATRIMOINE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du total)

	Actifs non financiers	Actifs financiers	Total
Etat	35,3	64,7	100
ODAC	37,3	62,7	100
APUL	90,2	9,8	100
ASSO	20,3	79,7	100

Le patrimoine financier des administrations publiques locales représente une faible part de leur patrimoine.

Pour les autres catégories d'administrations publiques, le patrimoine financier occupe une part majoritaire de leurs actifs.

b) Des caractéristiques qui ne sont pas sans incidences

Du fait de sa nature, la valeur du patrimoine des administrations publiques locales est plus stable que celle des autres administrations publiques. En particulier, l'importance prise par les actions dans le patrimoine de l'Etat fait que sa valeur dépend de phénomènes de valorisation, qui, en partie, lui échappent. **Autrement dit, l'Etat est exposé à des « effets de**

richesse » qu'il lui faudrait, idéalement, prendre en compte dans le cadre d'une bonne gestion de son patrimoine.

En outre, si le patrimoine des APUL est sans rendement financier, d'autant que s'impose aux collectivités locales l'obligation de déposer leurs disponibilités auprès du Trésor Public, il n'en va, théoriquement, pas de même pour l'Etat.

De fait, celui-ci bénéficie de « retours » sous deux formes.

Il s'agit d'abord des recettes courantes que constituent principalement les dividendes.

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES ISSUES DU SECTEUR PUBLIC DEPUIS 1995

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	LF 2001	Révisé 2001	PLF 2002
Dividendes	1.728,28	1.525,73	1.229,44	1.343,55	1.647,84	1.798,58	2.172,55	2.551,88	4.003,60
<i>dont :</i>									
- entreprises financières ^(a)	360,82	224,28	147,11	431,98	411,96	667,44	968,05	1.141,73	1.410,70
- entreprises non financières ^(b)	1.367,47	1.301,44	1.082,33	911,57	1.235,87	1.131,14	1.204,50	1.410,15	2.592,90
Intérêts des dotations en capital ^(c)	337,45	337,89	291,54	287,38	292,72	186,45	294,23	17,07	17,10
Total	2.065,73	1.863,61	1.520,98	1.630,93	1.940,55	1.985,02	2.466,78	2.568,95	4.020,70

(a) Ligne 110.

(b) Ligne 116.

(c) Ligne 407.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La séquence des dividendes versés entre 1996 et 2000 indique toutefois que le rendement des actifs financiers de l'Etat est faible. Tournant autour de 1 %, il est inférieur de près de 4 points au coût de la dette. Il y a là une source mécanique de dégradation du besoin de financement de l'Etat puisque les revenus courants de ses actifs financiers sont moins élevés que les charges courantes liées au financement de leur acquisition.

Mais, l'Etat puise aussi de ses actifs des recettes provenant des aliénations de son patrimoine financier.

RECETTES DE PRIVATISATIONS DE 1993 A 2001

(en millions d'euros)

	Recettes		Imputation budgétaire	
	Brutes	Nettes	Recettes brutes	Frais et commissions
1993	7.250	6.950	4.506 CAS ^(a) n° 902-24 2.744 BG ^(b) ligne 210	197 CAS n° 902-24 104 BG
1994	9.419	9.215	1.796 CAS n° 902-24 7.622 BG ligne 210	91 CAS n° 902-24 112 BG
1995	3.216	3.099	2.211 CAS n° 902-24 1.006 CAS n° 902-27	76 CAS n° 902-24 41 CAS n° 902-27
1996	2.010	1.950	2.010 CAS n° 902-24	60 CAS n° 902-24
1997 (c) dont :	8.203	7.932	8.203 CAS n° 902-24	271 CAS n° 902-24
- ERAP - Cession de titres	1.539	1.539	1.539 CAS n° 902-24	
- BULL - Privatisation	42	42	42 «	
- AGF - Privatisation	32	27	32 «	5 CAS n° 902-24
- Usinor-Sacilor-Privatisation	30	34	34 «	
- France Télécom - Ouverture du capital	6.532	6.271	6.532 «	261 «
1998 (d) dont :	7.793	7.572	7.793 CAS n° 902-24	221 CAS n° 902-24
- AXA/UAP - Cession de titres	79	79	79 CAS n° 902-24	
- Péchiney - Cession de titres	347	345	347 «	2 CAS n° 902-24
- AGF - Cession de titres	81	81	81 «	
- AGF - Privatisation	43	43	43 «	
- SEITA - Cession de titres	114	113	114 «	1 «
- Total - Cession de titres	126	126	13 «	0 «
- SFP - Remboursement trop versé	183	183	183 «	
- Erap - Cession de titres Elf Aquitaine	15	15	15 «	
- CNP - Ouverture du capital	1.091	1.066	1.091 «	25 «
- France Télécom-Ouverture du capital II	5.469	5.281	5.469 «	188 «
1999 (e) dont :	4.644	4.559	4.644 CAS n° 902-24	86 CAS n° 902-24
- France Télécom - Ouverture du capital II	166	166	166 CAS n° 902-24	
- Air France - Ouverture du capital	576	552	576 «	27 CAS n° 902-24
- Aérospatiale-Matra - Privatisation	1.548	1.495	1.548 «	53 «
- Alcatel-Cession de titres Thomson-CSF	566		566 «	
- Société de gestion de garanties et de participations	1.372	1.372	1.372 «	
- Sogepa-Dividende 1998	173	173	173 «	
2000 dont :	1.730	1.703	1.730 CAS n° 902-24	28 CAS n° 902-24
- Cession de titres EADS	1.107	1.096	1.107 CAS n° 902-24	11 CAS n° 902-24
- France Télécom-Ouverture du capital II	89	85	89 «	5 CAS n° 902-24
- EPRD - reversement de l'excédent de trésorerie	69	69	69 «	
- Altadis- cession de la participation résiduelle de l'État	135	135	135 «	
- SMC - clause de retour à meilleure fortune	58	58	58 «	
2001 dont :	1.519	1.517	1.519 CAS n° 902-24	1 CAS n° 902-24
- Thomson SA - remontée du produit de cession de TMM	724	724	724 «	
- SGGP/GAN	198	198	198 «	
- Soulte Lagardère	175	175	175 «	
- EADS	165	165	165 «	1 «
- France Télécom - ouverture du capital II	119	119	119 «	
Total général	47.785	44.496	34.413 CAS n° 902-24 10.367 BG ligne 210 1.006 CAS n° 902-27	1.032 CAS n° 902-24 216 BG 41 CAS n° 902-27

(a) Compte d'affectation spéciale.

(b) Budget général.

(c) Ligne de recette 01 du compte n° 902-24, modifiée par la LFI 1997. Le compte a également encaissé 496,37 millions d'euros (3,256 millions de francs) au titre des cessions de participations minoritaires (ligne 02) et 0,34 milliards d'euros (2,24 milliards de francs) de versements à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes, destinés à une dotation en capital à l'EPRD.

(d) Ligne de recette 01 du compte n° 902-24, modifiée par la LFI 1998. Le compte a également encaissé 411,76 millions d'euros (2,701 millions de francs) versés à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes et destinés à un apport à la SMC.

(e) Lignes de recettes 01 et 02 du compte n° 902-24, modifié par la LFR 1998. Le compte a également encaissé 121,96 millions d'euros (800 millions de francs) versés à partir du chapitre 54-90 du budget des charges communes et destinés à une dotation à CDF.

Source : Tableau construit à partir des informations fournies par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'Etat a tiré de ces ventes des recettes très importantes au cours de la période sous revue. Les recettes brutes de privatisations inscrites au compte spécial du Trésor n° 902-24, qui est censé retracer la totalité des recettes issues des ventes de titres publics, ont atteint 146 milliards de francs entre fin 1996 et 2000 (143 milliards de francs de recettes nettes), soit **un peu plus d'1/5^e (23 %) du « patrimoine actions » de l'État tel que valorisé à la fin 1996**. A ce total, il faut ajouter les recettes qui n'ont pas été rattachées à ce compte (en particulier GAN, Crédit Lyonnais), mais se sont traduites, pour l'Etat, par des cessions d'actifs financiers, soit environ 48 milliards de francs. **Ainsi, l'Etat aura cédé, depuis 1996, quelque 30 % des actions inscrites alors en valeur d'actif.**

B. LA DEGRADATION DE LA SITUATION PATRIMONIALE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES NE S'EN EST PAS MOINS POURSUIVIE SOUS L'EFFET D'UN APPAUVRISSEMENT REEL DE L'ETAT

Entre 1996 et 2000, l'actif des administrations publiques a augmenté de 1 301 milliards de francs. Mais, ces gains s'expliquent davantage par des phénomènes de valorisation (+ 992,5 milliards de francs) que par des flux nets d'actifs, qui n'ont atteint que 373,3 milliards de francs.

Afin d'appréhender les variations en volume des actifs des administrations publiques, il convient de neutraliser ces effets de valorisation. Cette opération ne signifie pas que la valorisation des actifs publics soit indifférente, même si elle repose partiellement sur des conventions comptables en partie contestables – voir *infra* –.

Mais il est légitime de souhaiter appréhender les évolutions en volume des actifs des administrations publiques non seulement parce que c'est une composante essentielle de leur richesse, mais encore parce que seules ces évolutions peuvent être mises en relation avec la dette contractée au cours d'une période. Il est en effet évident que la valorisation des actifs n'est pas une contrepartie de la dette.

Une analyse pertinente des contreparties de la dette suppose donc d'isoler les flux des autres variables concourant à la valeur des actifs publics.

Mise en regard des flux nets d'actifs (373,3 milliards de francs), l'augmentation de l'endettement appréciée en volume en cumulant les flux annuels de dette (+ 936,3 milliards de francs) met en évidence le creusement des déséquilibres de la situation patrimoniale des administrations publiques.

En outre, l'analyse de ces déséquilibres par administration publique montre que ce creusement est en totalité imputable à l'Etat.

1. En volume, la part des actifs publics dans le PIB a diminué

Les évolutions du patrimoine public en valeur, qui intègrent des phénomènes de valorisation, ne doivent pas induire en erreur sur le diagnostic relatif à la situation des actifs des administrations publiques, appréciée en volume.

Les flux bruts d'actifs non financiers ont représenté 12,15 points de PIB, à quoi s'ajoutent 2,15 points de PIB de flux positifs d'acquisitions nettes d'actifs financiers, mais il convient de soustraire de ce total (14,3 points de PIB), 10,1 points de PIB de consommation de capital fixe correspondant à l'obsolescence des actifs non financiers.

Ainsi, les flux nets d'actifs des administrations publiques hors effets de valorisation (et autres ajustements) ne se sont élevés qu'à 4,2 points de PIB en cumulé entre 1996 et 2000. Il en est résulté une diminution du volume des actifs publics dans le PIB.

VARIATION DES ACTIFS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ENTRE FIN 1996 ET FIN 2000 ¹⁾

(en milliards de francs)

	1997	1998	1999	2000	Variations 2000-1996
Actifs non financiers²⁾	+ 57	+ 33,4	+ 367,6	+ 153,6	+ 611,6
<i>dont :</i>					
a) flux	+ 238,7	+ 265	+276,2	+ 293,4	+ 1 073,3
b) consommation de capital fixe	- 213,5	- 217,2	- 223,1	- 235	- 888,8
c) flux nets : a – b	+ 25,2	+ 47,8	+ 53,1	+ 58,4	+ 184,5
d) réévaluation	+ 28,9	+ 43,3	+ 313,5	+ 106	+ 493,7
Actifs financiers³⁾	+ 203,2	+ 168,9	+ 422,9	- 105,6	+689,4
<i>dont :</i>					
a) flux	+ 140,7	- 51,8	+ 51,3	+ 49	+ 189,2
b) réévaluation	+ 105,9	+ 171,2	+ 376,3	- 154,6	+ 498,8

¹⁾ Hors ajustements

²⁾ Montants de fin d'année : 1996 : 4 630,7 ; 1997 : 4 687,7 ; 1998 : 4 721,1 ; 1999 : 5 088,7 ; 2000 : 5 242,3.

³⁾ Montants de fin d'année : 1996 : 2 717,2 ; 1997 : 2 920,4 ; 1998 : 3 089,3 ; 1999 : 3 512,2 ; 2000 : 3 406,6.

Les flux nets d'actifs non financiers ont atteint 2 points de PIB en cumulé.

**FLUX NETS D'ACTIFS NON FINANCIERS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(1996-2000)**

(en points de PIB)

1997	1998	1999	2000	Cumul 1997-2000
0,3	0,5	0,6	0,6	2

Ils n'ont pas été suffisants pour prévenir une diminution du poids des actifs non financiers publics dans le PIB apprécié à partir de leur volume.

**EVOLUTION DU VOLUME DES ACTIFS NON FINANCIERS
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(1996-2000)**

(en points de PIB)

1996	1997	1998	1999	2000	Ecart 2000-1996
58,2	56,7	54,9	53,5	51,8	- 6,4

Pour les actifs financiers, leurs flux nets ont atteint 2,2 points de PIB.

**FLUX NETS D'ACTIFS FINANCIERS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(1996-2000)**

(en points de PIB)

1997	1998	1999	2000	Cumul 1997-2000
1,7	- 0,6	+ 0,6	0,5	2,2

Leur variation en volume appelle un diagnostic identique à celui porté sur les actifs non financiers.

**EVOLUTION DU VOLUME DES ACTIFS FINANCIERS
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
(1996-2000)**

(en points de PIB)

1996	1997	1998	1999	2000	Ecart 2000-1996
34,2	34,8	32,8	32,1	31,3	- 2,9

Pour maintenir constant le volume des actifs publics dans le PIB au niveau de 1996, les flux nets d'actifs auraient dû s'élever à 1 212,1 milliards de francs contre les 373,7 milliards de francs cumulés au cours de la période.

**VARIATION DE LA SITUATION ACTIVE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
SOUS L'EFFET DES SEULS FLUX NETS D'ACTIFS
(1996-2000)**

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000
Valeur des actifs	92,3	92,7	91,1	96,7	93
Valeur des actifs hors effets de valorisation	92,3	91,4	87,6	85,6	83,7
Écart	0	- 1,3	- 3,5	- 11,1	- 9,3

Au terme des seuls flux nets d'actifs publics, on peut constater que le poids en volume des actifs des administrations publiques a rétrogradé de près de 8,6 points de PIB entre 1996 et 2000.

A ces éléments quantitatifs, il est probablement justifié d'ajouter des appréciations plus qualitatives, qui concernent plus particulièrement l'évolution des actifs financiers de l'Etat.

D'importantes cessions ont réduit le volume du secteur public. Elles n'ont certes pas empêché un accroissement net des actifs financiers publics. Aux « acquisitions » que les produits de ces cessions ont permis de financer, s'en sont ajoutées d'autres, financées par la dette. Mais, il faut envisager que ces mouvements se soient accompagnés d'une dégradation de la qualité des actifs financiers de l'Etat. Il conviendrait d'établir si les actifs cédés n'ont pas représenté les « meilleurs actifs en portefeuille » et si les flux nets d'acquisition réalisés entre 1996 et 2000 ont suffi à compenser, de ce point de vue, les cessions effectuées.

Seule une information rigoureuse sur la situation et les perspectives du secteur public, qui fait malheureusement défaut, permettrait d'apaiser des inquiétudes que les quelques éléments d'information disponibles – voir *infra* – conduisent à nourrir.

2. La valeur nette réelle du patrimoine des administrations publiques s'est dégradée en valeur absolue

La *valeur nette* du patrimoine d'un agent est égale à la différence entre ses actifs et ses passifs.

a) Des flux bruts d'actifs supérieurs aux flux de dette

Globalement, au cours de la période considérée, la dette des administrations publiques a augmenté moins que leurs acquisitions **brutes** d'actifs.

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FLUX D'ACTIFS ET DE PASSIFS (1996-2000)

(en milliards de francs)

Années	A Actifs		B Passifs	B – A Ecart
	Non financiers	Financiers		
1997	238,7	140,7	390	10,6
1998	265	- 51,8	177,1	- 36,1
1999	276,2	51,3	193,8	- 133,7
2000	293,4	49	174,6	- 167,8
TOTAL	1 073,3	189,2	935,5	- 327

Leur situation patrimoniale **apparente** se serait donc améliorée, à hauteur de 4 points de PIB en cumulé¹, si les actifs n'avaient pas été frappés d'obsolescence.

VARIATIONS DE LA SITUATION PATRIMONIALE APPARENTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ¹⁾ (1996-2000)

(en points de PIB)

1997	1998	1999	2000	Cumul
- 0,1	+ 0,4	+ 1,9	+ 1,8	4

¹⁾ Flux bruts d'actifs – flux de passif

¹ Hors le poste « Autres changements de volume et ajustements ».

b) Mais des flux de dette supérieurs aux flux réels d'actifs

Mais il faut tempérer l'appréciation favorable qu'engendre la seule considération des flux bruts d'actifs pour prendre en compte l'amortissement des actifs publics et la qualité des actifs financiers.

- (1) Un endettement limité au prix d'une réduction en volume du poids des actifs non financiers dans le PIB...

Il faut d'abord prendre en compte la dépréciation des actifs non financiers des administrations publiques.

Le besoin de financement des administrations publiques, qui est le solde de leurs ressources et de leurs emplois non financiers, est resté inférieur à leurs acquisitions **brutes** d'actifs non financiers. Il a atteint 747,1 milliards de francs contre des flux cumulés d'actifs non financiers de 1 073,3 milliards. On peut en déduire une conclusions **comptable** : une partie des acquisitions brutes d'actifs non financiers a été financée à partir de ressources propres. Mais, un diagnostic plus **économique** impose de tenir compte de l'**obsolescence** des actifs. Une partie importante des flux d'acquisitions brutes d'actifs non financiers a, en effet, eu pour objet de la compenser. La consommation de capital fixe, qui la désigne en comptabilité nationale, s'est élevée à 888,8 milliards de francs.

Une fois prise en compte cette dépréciation, il apparaît que le volume des actifs non financiers dans le PIB a rétrogradé de 5,9 points de PIB. Les flux nets d'acquisition d'actifs non financiers ayant été moins élevés que les flux de dettes engendrés par le besoin de financement des administrations publiques, la valeur nette en volume du patrimoine non financier des administrations publiques s'est détériorée de 3,5 points de PIB.

Plusieurs conclusions peuvent découler de ce constat d'un écart entre les besoins de financement et les flux réels d'actifs :

- **Toutes choses égales par ailleurs, il aurait fallu contracter un supplément de 547,3 milliards de francs de dettes pour maintenir en volume la part des actifs non financiers publics dans le PIB au niveau qui était le leur en 1996.**

- **On peut constater que l'emploi des ressources totales des administrations publiques a été insuffisamment orienté vers l'acquisition d'actifs non financiers pour en éviter une diminution du volume, apprécié en points de PIB.**

- **On peut par conséquent souligner que l'endettement public a été freiné au prix d'une réduction du volume des actifs non financiers publics.**

(2) ... et de celui des actifs financiers

Il faut aussi souligner, s'agissant des acquisitions brutes de créances, que leur impact sur les variations de l'endettement public a été significativement limité par les importantes cessions de titres publics, qui ont permis d'en autofinancer une part importante.

Une interrogation cruciale pour l'avenir réside dans le niveau des ressources que pourront procurer les cessions d'entités publiques, qui ont atténué, pour près de 200 milliards de francs, les besoins de recours à l'endettement entre 1996 et 2000. La structure des actifs publics s'est en effet modifiée non sans - voir *supra* - qu'on puisse en redouter un affaiblissement de leur valeur économique.

Par ailleurs, l'existence d'un net écart entre le coût de la dette contractée pour financer les acquisitions nettes d'actifs financiers au cours de la période sous revue et leur rendement financier a ajouté à l'écart mentionné plus haut entre les charges de financement des actifs financiers publics et leur rendement.

C. UNE DEGRADATION QUI EST ATTRIBUABLE A L'ÉTAT

1. Une nette hiérarchie de performances

Dans ce panorama global, on doit relever d'importantes nuances. La situation des administrations publiques locales et de sécurité sociale doit être distinguée de celle de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale (ODAC), la situation de ces deux dernières catégories devant être appréciée globalement, compte tenu des liens qui les unissent.

Les premières ont combiné une réduction du poids de leur dette (- 2,1 points de PIB) avec un accroissement de leurs actifs (+ 0,6 point de PIB). Leur situation patrimoniale s'est très sensiblement améliorée.

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES
FLUX D'ACTIFS ET DE PASSIFS
(1996-2000)

(en milliards de francs)

Années	A Actifs		B Passifs	B – A Ecart
	Non financiers	Financiers		
1997	166,4	25,8	6,8	- 185,4
1998	172	31,6	5,5	- 198,1
1999	184,6	29,9	- 1,6	- 216,1
2000	197,7	20,5	- 4,4	- 222,6
TOTAL	720,7	107,8	6,3	- 822,2

Corrigée de l'obsolescence des actifs non financiers (549,8 milliards de francs), l'évolution des actifs des administrations publiques locales apparaît moins favorable. Elle reste cependant positive à hauteur de plus de 278 milliards de francs et la valeur nette des APUL s'est redressée en volume de 271,7 milliards de francs.

Il en va de même pour les administrations de sécurité sociale. La prise en compte de la dépréciation de leurs actifs non financiers (92,2 milliards de francs) ne les empêche pas d'avoir amélioré leur situation active de 201,5 milliards de francs et leur situation nette de 40,9 milliards de francs. A leur sujet, il doit cependant être relevé qu'elles ont bénéficié, pour 10 milliards, d'une reprise de dette réalisée par l'Etat.

**ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE
FLUX D'ACTIFS ET DE PASSIFS
(1996-2000)**

(en milliards de francs)

Années	A Actifs		B Passifs	B – A Ecart
	Non financiers	Financiers		
1997	25	89,4	125,1	10,7
1998	24,2	9,3	18,7	- 14,8
1999	22,5	39,9	15,2	- 47,2
2000	27,2	56,2	1,6	- 81,8
TOTAL	98,9	194,8	160,6	- 133,1

L'ensemble ODAC et Etat a, quant à lui, connu, globalement, une détérioration de sa valeur nette. Cumulée, leur dette s'est accrue, alors qu'en volume leurs flux nets d'actifs ont été presque nuls.

S'agissant des ODAC, leurs flux nets d'actifs financiers ont été positifs pour 15,1 milliards de francs (70,9 milliards de consommation de capital fixe) et leurs flux d'actifs financiers ont été négatifs (- 136,8 milliards de francs). Cette évolution a contribué à un désendettement net qui a été plus prononcé, la dette brute des ODAC reculant de 244,3 milliards de francs.

**ODAC
FLUX D'ACTIFS ET DE PASSIFS
(1996-2000)**

(en milliards de francs)

Années	A Actifs		B Passifs	B – A Ecart
	Non financiers	Financiers		
1997	15,8	64,9	4,3	- 76,4
1998	17,9	- 151,1	- 161,2	- 28
1999	18,4	- 54	- 74,8	- 39,2
2000	18,8	3,4	- 12,6	- 34,8
TOTAL	70,9	- 136,8	- 244,3	- 178,4

Leur situation s'est donc relativement améliorée mais la dégradation de la situation de l'Etat a été plus accusée que cette amélioration relative.

Le poids de la dette de l'Etat s'est nettement accru (de 2,7 points de PIB), sans que cet accroissement ne trouve de contrepartie à son actif. Les flux bruts de créances de l'Etat se limitent sur la période à 0,7 point de PIB. Exprimés en valeur absolue, on observe que les flux de dette de l'Etat se sont élevés à 1 012,8 milliards de francs contre des flux réels d'actifs de 15,5 milliards de francs.

ETAT
FLUX D'ACTIFS ET DE PASSIFS
(1996-2000)

(en milliards de francs)

Années	A Actifs		B Passifs	B – A Ecart
	Non financiers	Financiers		
1997	31,5	- 39,4	253,7	261,6
1998	50,9	+ 58,5	314	204,6
1999	50,7	+ 35,5	255,1	168,9
2000	49,7	- 31	190	171,3
TOTAL	182,8	23,6	1 012,8	806,4

Plusieurs conclusions s'imposent :

- la dette contractée par l'Etat a, pour près de 80 % de son montant, servi à financer des dépenses sans contrepartie patrimoniale ;

- alors qu'un maintien du volume des actifs de l'Etat aurait supposé, à variation de la dette donnée, de réduire ce type de dépenses de 331,7 milliards de francs pour allouer ces ressources à des acquisitions d'actifs.

2. La perte de substance du patrimoine de l'État

Les actifs détenus par l'Etat s'élevaient à 26,7 points de PIB en 1996. Ils représentaient 27,3 points de PIB en 2000, soit un léger gain de 0,6 point de PIB. La *valeur nette* du patrimoine de l'Etat, qui était négative de 25,5 points de PIB en 1996, s'est, toutefois, encore détériorée au cours de la période (- 2,1 points de PIB). Elle représentait - 27,6 points de PIB en 2000 en raison d'une dette brute qui s'est accrue plus rapidement que les actifs.

a) Des flux nets d'actifs non financiers négatifs

Le poids des actifs non financiers de l'Etat, qui s'élevait en 1996 à 10,9 % du PIB, s'est replié pour atteindre 9,6 points de PIB en 2000. De 1996 à 2000, les flux bruts ont représenté 2,1 points de PIB, avec un cumul de 182,8 milliards de francs. Ils ont été insuffisants pour compenser une consommation de capital fixe estimée à 190,9 milliards de francs, si bien que les flux nets d'actifs non financiers de l'Etat ont été négatifs (- 8,1 milliards de francs).

PATRIMOINE NON FINANCIER DE L'ETAT FLUX NETS ¹⁾

	1997		1998		1999		2000		Cumul	
	Valeur ²⁾	Points de PIB	Valeur ²⁾	Points de PIB	Valeur ²⁾	Points de PIB	Valeur ²⁾	Points de PIB	Valeur ²⁾	Points de PIB
Flux bruts	31,5	0,4	50,8	0,6	50,7	0,6	49,7	0,5	182,8	2,1
Consommation de capital fixe	- 46,3	- 0,6	- 46,8	- 0,5	- 47,5	- 0,5	- 50,3	- 0,5	190,9	- 2,1
Total net	- 14,8	- 0,2	4,1	0,1	3,2	0,1	- 0,6	0	- 8,1	0

1) Aux arrondis près

2) En milliards de francs

b) Une réduction en volume du poids des actifs financiers de l'Etat dans le PIB

L'augmentation du poids des actifs financiers de l'Etat en valeur dans le PIB a compensé ces évolutions. Il est passé de 15,8 % du PIB à 17,7 % entre 1996 et 2000.

Toutefois, ces dernières données doivent être affinées afin de rendre compte d'une évolution de la situation patrimoniale de l'Etat, qui, en volume, a été nettement moins favorable.

En effet, l'enrichissement financier apparent de l'Etat dépend non seulement de ses acquisitions nettes, mais aussi de phénomènes de valorisation, toujours réversibles et résultant pour partie de conventions contestables.

Il est légitime d'entreprendre une neutralisation de ces effets de valorisation pour de nombreuses raisons. La première d'entre elles est qu'ils ne sont aucunement la contrepartie de la dette nouvellement contractée. Pour apprécier cette contrepartie, il faut ne retenir que les flux. En outre, les conventions parfois contestables, selon lesquelles les participations de l'Etat sont valorisées, et la réversibilité d'effets de richesse, toujours fragiles, que montre l'évolution de la valeur des participations de l'Etat entre 2000 et 2001, invitent à une approche prudentielle.

Sur cette période, la valeur des participations cotées de l'Etat, qui avait progressé depuis 1996, s'est réduite de près de 60 %. On observe en outre qu'elle dépend, pour plus des 2/3 d'une seule participation, France Telecom dont, - voir *infra* -, la situation financière s'est nettement dégradée et dont la valeur boursière a considérablement rétrogradé.

APERÇU SUR L'EVOLUTION RECENTE DE LA SITUATION FINANCIERE DE FRANCE TELECOM

Les dettes de France Télécom ont enregistré un accroissement considérable, passant de 14,6 milliards d'euros à 61 milliards d'euros entre 1999 et 2000. Cet endettement, dont les causes devraient, dans leur complexité, être élucidées, paraît sans équivalent en Europe.

(en milliards d'euros)

	Dettes fin 2000	Ratio dette nette/EBITDA fin 2000	Cession d'actifs programmée
France Télécom	61	5,6	22
Telefonica	28	2,4	3
British Telecom	38	4,9	18
KPN	22	6,7	6
Deutsche Telekom	54	4,3	21

Il s'en est ensuivi une détérioration importante des ratios de l'entreprise.

EVOLUTION DES PRINCIPAUX RATIOS FINANCIERS DE FRANCE TELECOM

	1998	1999	2000
Dettes nette/EBITDA	146 %	152 %	556 %
EBITDA/Frais financiers nets	9,7	14,1	5
Capacité d'autofinancement/Dettes nette	51 %	50 %	11 %
Dettes financière nette/Capitaux propres	77 %	78 %	181 %

Cette détérioration a été prise en compte par des agences de notation.

NOTATION S&P^{a)} DES OPÉRATEURS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS (septembre 1999 – mai 2001)

	Septembre 1999	Décembre 1999	Mars 2000	Juin 2000	Septembre 2000	Janvier 2001	Mai 2001
AA+	FT¹⁾ ,BT	BT	BT				
AA	KPN	FT¹⁾ ,KPN	KPN	KPN			
AA-	DT	DT	DT, FT¹⁾	FT¹⁾			
A+	Telefonica	Telefonica	Telefonica	Telefonica	Telefonica	Telefonica	Telefonica
A	Vodafone	Vodafone	Vodafone	BT	FT¹⁾ ,BT, Vodafone	FT¹⁾ ,BT, Vodafone	Vodafone
A-				DT, Vodafone	KPN,DT	KPN,DT	FT¹⁾ ,DT,BT
BBB+							KPN

a) S&P = Standard and Poors

1) FT = France Télécom

Cette baisse des notes de France Télécom est de nature à renchérir le coût de sa dette, ce qui accroît le problème déjà aigu du financement de cette dette et trouve son écho dans la chute de son cours de bourse, à l'origine d'un « effet de richesse » négatif, qui entame sérieusement le patrimoine public.

ESTIMATIONS DES PARTICIPATIONS COTÉES DE L'ÉTAT

	Situation au 28/09/2001					Situation au 29/12/2000					Evolution de la valorisation des participations du 29/12/2000 au 28/09/2001 (en millions d'euros)			
	Nombre d'actions détenues par l'État	Part de l'État dans l'entreprise	Nombre d'actions	Cours du jour en euros	Capitalisation boursière (en millions d'euros)	Nombre d'actions	Nombre d'actions détenues par l'État	Part de l'État dans l'entreprise	Cours du jour en euros	Capitalisation boursière (en millions d'euros)	Valorisation 29/12/2000	Effet cours	Effet volume	Valorisation 28/09/2001
France Télécom	640.658.242	55,5%	1.153.831.943	34,6	39.946	1.153.817.643	640.658.242	56%	92,0	106.094	58.909	- 36.729	0	22.180
Air France	122.951.666	55,9%	219.780.887	12,0	2.637	218.780.887	122.951.736	56%	25,0	5.495	3.074	- 1.598	0	1.475
EADS ⁽¹⁾	134.430.478	16,7%	807.157.667	11,9	9.565	807.157.667	134.430.478	17%	23,7	19.097	3.181	- 1.588	0	1.593
Crédit Lyonnais ⁽²⁾	39.832.069	11,6%	344.139.912	34,6	11.914	340.995.569	43.135.708	13%	37,2	12.685	1.605	- 111	- 114	1.379
TMM ⁽³⁾	100.622.247	38,0%	265.113.508	21,5	5.700	265.113.508	100.622.147	38%	49,8	13.213	5.015	- 2.852	0	2.163
Thalès (ex TCSF) ⁽⁴⁾	54.766.344	32,7%	167.731.513	40,0	6.709	167.731.513	55.991.736	33%	51,1	8.571	2.861	- 622	- 49	2.191
Renault	106.037.141	44,2%	239.798.567	32,0	7.674	239.798.567	106.037.141	44%	55,5	13.309	5.885	- 2.492	0	3.393
Dassault-Systèmes	17.821.334	15,6%	114.319.178	33,5	3.824	113.205.787	17.773.309	16%	73,0	8.264	1.297	- 703	2	596
Bull	27.743.824	16,3%	170.198.899	0,8	136	165.481.662	27.743.824	17%	4,9	809	136	- 113	0	22
CNP	1.684.039	1,2%	137.127.708	34,2	4.683	137.127.708	1.684.039	1%	42,7	5.854	72	- 14	0	58
Péchiney	51.945	0,1%	80.501.059	41,5	3.341	80.493.118	51.945	0,1%	48,7	3.919	3	0	0	2
Usinor	129.818	0,1%	250.591.544	8,8	2.205	243.223.398	129.818	0,1%	14,1	3.420	2	- 1	0	1
Total											82.038	- 46.823	- 162	35.053

(1) Dont la majeure partie détenue par la SOGEPa et 2.748.681 (à la CDC).

(2) Indemnisation des rompus + restitution suite à attribution gratuite.

(3) Détenues par Thomson S.A

(hors exercice de la greenshoe, dans le cas contraire, la participation publique s'élève à 37%).

(4) Détenues par Thomson S.A.

CAC 40 au 28 septembre 2001

4.079,02

Evolution du CAC 40/fin décembre 2000

- 31,17%

Evolution des participations de l'État/fin décembre 2000

- 57,27%

Participations de l'État hors France Télécom/fin décembre 2000 - 44,34%

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Mais il faut également s'interroger sur les méthodes de valorisation des participations non cotées, puisqu'elles semblent leur attribuer une valeur contestable.

**LA VALORISATION DES DOTATIONS EN CAPITAL
ET PARTICIPATIONS DANS LES COMPTES NATIONAUX**

Le problème de la valorisation des participations de l'Etat est particulièrement ardu, dès lors que nombre de ces participations correspondent à des entités qui ne sont pas cotées.

Il est résolu différemment selon les cadres comptables qu'on envisage.

Dans le compte général de l'administration des finances (CGAF), une importante réforme est intervenue en 1999.

Jusqu'en 1999, la valorisation des participations de l'Etat dans les organismes du secteur public marchand et non marchand était fondée sur la quote-part de la situation nette détenue par l'Etat. Depuis 1999, elle est fondée sur la quote-part des capitaux propres des organismes, ce qui suppose de prendre en compte non seulement leur résultat mais encore les provisions réglementées à caractère de réserves (à l'exclusion donc des autres provisions), et, pour le seul secteur non-marchand, les subventions d'investissement. L'intégration des subventions d'investissement au secteur non marchand a entraîné une valorisation supplémentaire de 79,6 milliards de francs. En outre, la prise en compte des bilans consolidés a entraîné un surcroît de valorisation de 24 milliards de francs.

Dans les comptes nationaux, cette valorisation obéit aux principes suivants.

Pour les actions cotées, leur valeur de bourse de fin d'année est retenue.

Pour les actions non cotées, il leur est fait application du ratio valeur boursière / fonds propres des sociétés dont les actions sont cotées.

Pour les autres participations, la valeur de leurs fonds propres comptables (capital + réserves + report à nouveau) est retenue.

Les méthodes de valorisation choisies par les comptables nationaux dans ces deux derniers cas ne sont pas sans incidences.

Tout d'abord, le périmètre des fonds propres retenu conduit à y inclure la totalité des dotations en capital versées par l'Etat, solution qui obéit davantage à une logique juridique qu'elle n'est respectueuse des réalités économiques puisque la partie de ces dotations qui pourrait être assimilée à un comblement de passif ne serait vraisemblablement pas versée par un actionnaire ordinaire au cours de la vie normale d'une entreprise. En conséquence, la méthode de valorisation retenue a pour effet d'effacer l'impact des résultats négatifs sur la valeur des entités les subissant, dès lors que les dotations publiques viennent les compenser.

De plus, elle conduit à minimiser la prise en compte des dettes de ces unités puisque l'incidence de ces dettes sur leur valorisation, d'ailleurs souvent neutralisée par les dotations dont elles bénéficient, se résume aux charges qu'elles engendrent et à leur effet sur les résultats, alors que pour les entreprises cotées, le niveau de l'endettement est un élément à part entière de leur valorisation par le marché.

Enfin, ces incidences sont amplifiées par l'application aux fonds propres des entités du secteur public non cotées d'un ratio prenant en compte la valeur boursière des entreprises cotées. Cette méthode recèle un effet multiplicateur, d'autant plus fort que les marchés financiers sont bien orientés, qui accroît sans justification évidente la valorisation d'entités dont la mise sur le marché pourrait se révéler ardue, voire impossible. Pour le comprendre, on peut s'interroger sur la pertinence d'appliquer un tel ratio aux dotations budgétaires d'équilibre que l'Etat verse régulièrement au GIAT.

Hors effets de valorisation, on observe que les flux d'acquisitions nettes de créances très faibles réalisés sur la période ont entraîné une baisse importante du poids, en volume, des actifs financiers de l'Etat dans le PIB.

Compte tenu de son importance patrimoniale, il est particulièrement justifié d'analyser les variations du poste « actions » du patrimoine de l'Etat.

LES VARIATIONS DU « POSTE-ACTIONS » DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT

Pour les actions, les acquisitions nettes ont été minimales. Elles se sont élevées à 11,1 milliards de francs entre 1996 et 2000 (0,1 point de PIB).

PATRIMOINE FINANCIER DE L'ÉTAT VARIATIONS DE L'ACTIF ACTIONS

	1997		1998		1999		2000		Cumul	
	Valeur ¹⁾	Points de PIB	Valeur ¹⁾	Points de PIB	Valeur ¹⁾	Points de PIB	Valeur ¹⁾	Points de PIB	Valeur ¹⁾	Points de PIB
Flux	- 13,4	- 0,2	- 0,3	0	26,8	0,3	- 2	0	+11,1	+ 0,1
Réévaluation	84,8	1	105	+ 1,2	347,2	3,9	-151,7	- 1,6	385,3	+ 4,5
Variations nettes	+71,4	+ 0,8	104,7	+ 1,2	374,0	4,2	-153,7	- 1,6	396,4	+ 4,6

1) En milliards de francs

On relèvera que cette évolution est intervenue malgré le versement d'importantes dotations au capital des entités relevant du secteur public. Celles retracées par le compte n° 902-24 se sont élevées à plus de 134,5 milliards de francs au cours de cette période.

Mais, les vagues successives de privatisations menées par l'Etat (premières privatisations en 1986-1987, cessions minoritaires d'actifs de 1991 à 1993, puis nouvelles privatisations à partir de 1993) ne se sont pas interrompues, et les recettes brutes de « privatisations » ont atteint près de 200 milliards de francs et ont donc excédé les dotations financées par elles.

Si la valeur des actions et autres participations de l'État, qui avaient fortement diminué, de 15,7 points du PIB en 1980 à 9,1 points en 1997, s'est appréciée entre 1997 et 2000, où elle s'élevait à 11,2 % du PIB, cette appréciation résulte donc de la bonne tenue des marchés financiers jusqu'en 1999 qui a favorisé la constitution de plus-values latentes, dans un contexte comptable marqué par l'application de conventions contestables (voir *supra*).

En revanche, la période 1996-2000 a été caractérisée par une baisse sensible du volume des actifs financiers de l'Etat.

DOTATIONS EN CAPITAL AU SECTEUR PUBLIC VERSEES DEPUIS 1994

(en millions d'euros)

	Dotations versées en 1994	Dotations versées en 1995	Dotations versées en 1996	Dotations versées en 1997	Dotations versées en 1998	Dotations versées en 1999	Dotations versées en 2000
I- AUDIOVISUEL ET COMMUNICATION							
FR2	38,9						
FR3	0,8						
TSFE	12,7						
SEPT	0,8						
SFP	30,5	38,1	53,4		327,8		
SOFIRAD				12,2			
Total	83,5	38,1	53,4	12,2	327,8	0,0	0,0
II- INSTITUTIONS FINANCIÈRES							
BDPME							
CEPME - BPBME			42,4	27,1			
SOFARIS	29,0	19,8	61,0	129,6			
GAN					76,2		
COMPAGNIE FINANCIÈRE HERVET	114,3						
SOCIÉTÉ MARSEILLAISE DE CRÉDIT	49,7	161,6	130,8		443,5 ^(e)		
SPBI SNC		1,5					
FIN BNP							
EUSTACHE	91,5						
EPRD		748,1	204,3	524,4 ^(e)	213,4		
EPFR		432,7	177,1	2.058,1	1.905,6	457,3	228,7
CDC					38,1		
Capital risque CDC					45,7	22,9	22,9
AFD				152,4	13,7		
Total	284,5	1.363,7	615,6	4.290,2	2.736,3	480,2	251,5
III- INDUSTRIE							
CGMF	182,9	22,9	270,6	57,2			3,0
AÉROSPATIALE AIR FRANCE	1.018,4	1.039,7	762,2				
EMC		38,1	38,1	38,1	41,9	41,9	41,9
CEA		54,3	38,1	53,4			
CADEC		0,9	6,7	1,7			11,1
CFNR		1,5					
CHARBONNAGES DE FRANCE		12,3		397,1	533,6	541,2 ^(h)	320,1
GIAT INDUSTRIES			572,1 ^(a)	1.219,6	869,0		
SODERAG		15,1	11,6	9,8			
SNECMA							
SNCF							
SNPE					1.676,9		
THOMSON					37,0		
BULL	381,1	91,5					
USINOR SACILOR	61,0	3,0					
RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE				1.219,6	2.286,7	1.905,6	1.067,1
Total	1.643,4	1.279,4	1.699,5	4.710,4	3.731,2	2.488,7	1.443,4
DIVERS	5,2	2,1	11,1	4,7	2,4	66,2⁽ⁱ⁾	5,5
TOTAL GÉNÉRAL	2.016,6^(b)	2.683,3^(c)	2.379,6^(d)	9.017,5^(f)	6.797,7	3.035,1	1.700,4

(a) Dont 566,50 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget des Charges communes et 38 millions de francs à partir du compte n° 902-24

(b) Dont 246,51 millions d'euros à partir du compte n° 904-09

(c) Dont 495,61 millions d'euros à partir du compte n° 904-09

(d) Dont 7,93 millions d'euros à partir du compte n° 904-09

(e) Dont 341,49 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget Charges communes

(f) Dont 273,45 millions d'euros de janvier à juin 1997

(g) Dont 411,76 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget Charges communes

(h) Dont 121,96 millions d'euros à partir du chapitre 54-90 du budget Charges communes

(i) Dont 45,73 millions d'euros à la CGLS

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En ne tenant compte que des seuls flux nets d'acquisitions, on peut établir que l'ensemble des actifs financiers de l'État - qui comprennent les actions mais aussi ses autres créances financières - ne serait accru que de 23,6 milliards de francs entre 1996 et 2000. Les actifs financiers de l'État auraient alors représenté 13,8 points de PIB contre les 17,7 points observés. Par rapport à 1996, le volume des actifs financiers de l'État a rétrogradé de 2 points de PIB.

*

* *

En volume, le patrimoine actif total de l'État s'est ainsi nettement replié entre 1996 et 2000, passant de 26,7 points à 23,1 points de PIB (- 3,6 points de PIB). Dans le même temps, la dette de l'État s'est accrue de 2,7 points de PIB. L'alourdissement de la dette de l'État est donc loin d'avoir eu une contrepartie équivalente sur la substance de son patrimoine. Elle a largement excédé les flux nets d'actifs en volume.

II. UNE SITUATION PATRIMONIALE D'AUTANT PLUS INQUIETANTE QUE D'AUTRES ENGAGEMENTS DOIVENT ETRE PRIS EN CONSIDERATION

L'actif financier de l'Etat est largement constitué de ses participations dans le secteur public. Or, la situation financière du secteur public, qui devrait être rigoureusement établie et faire l'objet d'une information fiable, reste mal connue. Il n'entre pas dans l'objet de la présente étude de remédier à cette situation. Mais, il serait léger de ne pas formuler les questions que posent certaines évolutions et dresser certains constats au sujet de l'équilibre financier des unités du secteur public. On en a plus haut évoqué un aspect à travers les conventions retenues pour les valoriser. Il convient de développer les interrogations que suscite leur capacité à faire face à leurs dettes (de bilan et de hors-bilan), interrogations qui conduisent à s'interroger sur le périmètre de la dette publique mais aussi sur la contrepartie financière que l'Etat peut escompter de ses actifs.

En outre, il faut prendre en compte les engagements publics implicites associés aux régimes de retraites puisque s'ouvre la perspective, désormais proche, d'une nette montée en charge des dépenses annuelles qui y sont liées.

A. LA SITUATION FINANCIERE DU SECTEUR PUBLIC

1. Des critères de délimitation de la dette publique excessivement étroits

Pour être classée dans la dette publique, une dette doit être explicitement imputable aux administrations publiques. Ce critère a pour effet d'établir une cloison étanche entre l'endettement considéré comme public – la dette publique – et l'endettement des autres agents économiques. Pour ce dernier, l'appartenance de ces agents à d'autres catégories que celles des administrations publiques suffit à exclure leur dette du champ de la dette publique.

Cette « muraille de Chine » est contestable lorsqu'elle ne rend pas compte des réalités économiques. Celles-ci suggèrent de considérer que la dette d'un agent est composée de l'ensemble des engagements dont il assume le risque final, quel que soit le statut juridique de ces engagements. C'est, au demeurant, une telle démarche qui a prévalu dans l'opération de reclassement des dettes liées aux défaisances financières survenues dans les années 90, et en particulier pour celle du Crédit Lyonnais.

LE RECLASSEMENT DE LA DETTE DU CONSORTIUM DE REALISATION (CDR)

Dans le cadre de la crise du Crédit Lyonnais, l'Etat est intervenu afin d'aider cette société à se défaire de certains de ses actifs. Une double structure a été mise en place : une structure de financement (EPFR), et des structures de cantonnement et de gestion des actifs (regroupées dans le groupe CDR). Dans le cadre de ce dispositif, l'Etat a apporté sa garantie à un prêt effectué par la banque à la structure de financement.

Un temps, on considéra que les organismes de défaillance étaient engagés dans une forme d'intermédiation financière, empruntant pour financer l'achat d'actifs qu'ils revendaient ensuite sur le marché. Ils furent exclus du champ des administrations publiques et leur dette ne fut dès lors pas considérée comme une composante de la dette publique, solution qui favorisa le respect du critère de dette publique posé comme exigence à l'adoption de l'euro.

Le SEC 95 (§ 2.34) devait estimer que le fait de s'exposer réellement au risque est une caractéristique essentielle de l'intermédiation financière. On dut alors considérer que ces structures agissaient au nom des administrations publiques, lesquelles prenaient de fait à leur charge la majeure partie du coût final de la défaillance.

Pour la structure de financement (l'EPFR), on considéra que, mise en place par l'État, contrôlée et *in fine* largement financée par lui, elle avait naturellement vocation à être classée dans le secteur des administrations publiques.

Pour la structure de cantonnement et de gestion des actifs (le CDR), son statut et la réalité de son activité financière sur le marché, qui auraient pu conduire à la classer formellement dans la catégorie des institutions financières, cédèrent devant le critère essentiel de l'exposition au risque ; celui-ci n'étant pas respecté, le dispositif de défaillance a été considéré dans sa globalité, et dans sa signification économique, par-delà l'apparence juridique.

Les deux structures (à l'exception d'une filiale du CDR) ont donc été reclassées en ODAC et furent ainsi, tardivement, réintégrées dans les administrations publiques. Considérées finalement comme des gestionnaires publics de biens, ayant une activité non marchande, leur dette fut intégrée dans la dette publique.

Ces problèmes de frontières peuvent être résolus par des modifications comptables, comme pour les défaisances financières, mais également de manière plus directe, telle la reprise pure et simple de la dette d'entités extérieures aux administrations publiques.

On voit, par ces exemples, combien le contour de la dette publique peut être flou.

Appréhender la dette publique à partir des critères privilégiés par la comptabilité nationale conduit à retenir une vision étroite des engagements publics.

En effet, la solution appropriée retenue à l'égard des structures de défaisances financières est restée ponctuelle et n'a pas été étendue à d'autres organismes pour lesquels elle serait probablement tout autant justifiée.

Le SEC 95 a pris le parti de considérer que devaient être exclues du champ des administrations publiques toutes les unités marchandes – même celles contrôlées par les administrations publiques – dont les ventes couvrent plus de 50 % des coûts de production. Ce critère conduit à exclure la dette de telles entités du champ de la dette publique.

La question de la pertinence de ce critère est posée. Est-il cohérent de considérer que la dette d'une entité contrôlée par les administrations publiques – à l'égard de laquelle celles-ci ont donc une responsabilité particulièrement évidente –, dont la viabilité économique n'est pas garantie – l'exigence d'une couverture par son chiffre d'affaires de plus de 50 % de ses coûts de production est d'autant moins rigoureuse que les coûts financiers ne sont pas pris en compte – doit être systématiquement exclue du champ de la dette publique ?

La réponse théorique est probablement négative et elle invite à rechercher si certains des engagements du secteur public ne devraient pas être considérés comme relevant de la dette des administrations publiques.

Cette recherche est d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait de résoudre un paradoxe qui vient troubler l'appréciation de la situation patrimoniale des administrations publiques. En effet, si leur passif est, par définition, évalué net des engagements des entités sous revue, leur actif comprend, en revanche, les participations des administrations publiques dans ces entités. Ce traitement comptable, asymétrique, est susceptible de biaiser l'appréciation de la situation patrimoniale des administrations publiques puisqu'il semble que la valorisation des participations figurant à l'actif des administrations publiques ne tient que partiellement compte de leur situation d'endettement.

Il serait à tous égards plus clair de disposer d'un état annexe au compte de patrimoine des administrations publiques, détaillant, pour chacune des unités considérées, sa dette, et exposant son plan de financement. On serait alors en mesure d'apprécier réellement les besoins de financement que la situation du secteur public conduit inéluctablement à transférer à terme à l'Etat.

D'ores et déjà, la récurrence du versement de dotations budgétaires à certaines entités du secteur public destinées à cantonner leur dette démontre que la dette publique devrait être augmentée des dettes que des entités extérieures au secteur des administrations publiques ne peuvent assumer. Tel est le cas des versements réservés à Réseau ferré de France (RFF) ou de ceux effectués au profit de Charbonnages de France (CdF).

Mais, au-delà de ces deux organismes, la situation financière d'ensemble du secteur public doit être considérée.

2. Une dette du secteur public élevée et mal cernée

La dette du secteur public est élevée et elle s'est considérablement accrue en 2000.

La dette des entreprises du secteur public comptabilisée par le ministère de l'économie et des finances dépassait 130 milliards d'euros en 2000, soit environ 9 % du PIB.

**DETTES FINANCIÈRES NETTES DES ENTREPRISES PUBLIQUES
DU SECTEUR CONCURRENTIEL NON FINANCIER**

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EMC ^(a)	972	1 070	1 083	1 169	1 274	1 372	1 551
France Télécom	14 733	13 313	10 540	15 396	13 067	14 628	60 998
Thomson SA ^(b)	3 269	3 661	4 102	1 138	1 910	1 144	- 48
SNPE	177	186	197	182	235	298	384
SNECMA	515	357	372	229	133	- 282	472
Aérospatiale	1 163	992	447	143	- 7	-	-
GIAT Industries	- 135	141	- 235	- 421	- 546	- 980	- 501
Air France ^(c)	4 214	3 712	2 557	2 466	2 279	2 034	2 915
AREVA (ex-CEA Industries)	- 617	- 912	- 2640	- 1879	- 364	- 534	- 137
Total	24 290	22 520	16 423	18 424	17 981	17 681	65 634

(a) A compter de 1998, mise en équivalence du groupe Sanders ; antérieurement, intégration globale.

*(b) A compter de 1998, mise en équivalence de Thomson CSF ; antérieurement, intégration globale.
Depuis 2000 : mise en équivalence de Thomson Multimédia.*

(c) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1993 (3/12/93), 1994-95 (15 mois du 01/01/94 au 31/03/95), 1995-96, 1996-97, 1997-98, 1998-99 et 1999-2000 (clôture au 31/03).

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

DETTES FINANCIÈRES NETTES DES (EX) GRANDES ENTREPRISES NATIONALES

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Aéroports de Paris (ADP) ^{(a) (b)}	904	980	1 042	1 104	1 268	1 317	1 539
Charbonnages de France (« Groupe ») ^(c)	3 816	4 320	4 585	4 861	4 905	5 305	5 514
Compagnie nationale du Rhône ^(a)	537	406	332	288	156	101	62
EDF ^(b)	26 753	24 333	21 662	19 928	19 470	17 444	17 560
GDF ^(b)	2 023	1 787	1 189	1 275	1 746	1 348	2 853
RATP ^(a)	3 638	3 925	4 129	4 225	4 053	4 088	3 839
La Poste	3 395	2 908	2 905	2 407	2 920	2 695	2 522
SNCF	24 617	27 771	30 347	29 735	28 497	27 236	24 158
Réseau ferré de France ^(a)	-	-	-	22 568	23 232	23 420	23 911
Total	65 683	66 429	66 190	86 391	86 247	82 954	81 958
Dettes financières RFF envers SNCF	-	-	-	-20 337	-19 304	-18 176	-16 262
Total (c)	65 683	66 429	66 190	66 055	66 943	64 777	65 696

(a) Comptes sociaux.

(b) « Groupe » CDF = CDF + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du Midi.

(c) Après déduction de la dette financière RFF représentative de la dette financière de la SNCF (article 7 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997).

d) Hors dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) ; la dette n'est pas nette de la créance sur RFF.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Elle a connu une forte augmentation par rapport à 1999 (+ 48,6 milliards d'euros) sous l'effet des dettes en numéraire contractées par France Telecom pour financer son développement. Cette opération, à tous égards exceptionnelle, mise de côté (voir *supra* pour ses effets patrimoniaux pour l'État), il reste à s'interroger sur la capacité des entreprises du secteur public à faire face à leurs engagements.

Même en excluant le cas de France Telecom, on soulignera que les résultats des entreprises du secteur public conduisent à poser la question de la soutenabilité de leur dette.

La dette du secteur public hors France Telecom, telle qu'elle est comptabilisée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie représente, globalement, près de 30 années de résultats du secteur public en 2000.

**RÉSULTAT NET CONSOLIDÉ DES ENTREPRISES PUBLIQUES
DU SECTEUR CONCURRENTIEL NON FINANCIER**

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EMC	- 75	- 52	- 41	- 153	- 82	- 78	- 50
France Télécom	1 501	1 410	243	2 116	2 167	2 571	3 608
Thomson SA ^(a)	- 381	- 449	- 506	- 194	- 171	342	1 552
SNPE	22	4	6	8	14	26	6
SNECMA	- 334	- 130	- 43	114	260	275	331
Aérospatiale	- 82	- 220	93	217	175	-	-
GIAT Industries	- 445	- 1 570	- 300	- 434	- 139	- 144	- 280
Air France ^(b)	- 545	- 432	- 45	289	253	358	425
AREVA (ex-CEA Industries)	478	603	491	456	558	1 212	785
Total	138	- 836	- 101	2 420	3 034	4 562	6 377

(a) A compter de 1998, mise en équivalence de Thomson-CSF. Depuis 2000 : la mise en équivalence de Thomson Multimédia.

(b) Date de clôture de l'exercice modifiée au cours de la série : 1993 (3/12/93), 1994-95 (15 mois du 01/01/94 au 31/03/95), 1995-96, 1996-97, 1997-98, 1998-99 et 1999-2000 (clôture au 31/03).

RÉSULTAT NET CONSOLIDÉ DES (EX) GRANDES ENTREPRISES NATIONALES

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Aéroports de Paris (ADP) ^{(a)(b)}	59	65	75	75	93	117	134
Charbonnages de France (« Groupe ») ^(c)	- 79	- 635	- 713	- 924	- 902	- 919	- 927
Compagnie nationale du Rhône ^(a)	10	- 1	- 1	- 4	- 33	- 0	0
EDF ^(b)	773	653	1 271	72	1 116	1 196	1 166
GDF ^(b)	404	524	726	542	756	468	483
RATP ^(a)	14	- 93	72	13	11	1	22
La Poste	36	- 166	- 93	9	51	285	144
SNCF	- 1 283	- 2 510	- 2 672	- 101	- 83	40	296
Réseau ferré de France ^(a)	-	-	-	- 2 149	- 2 091	- 1 580	- 1 701
Total	- 65	- 2 164	- 1 335	- 2 466	- 1 082	- 392	- 383

(a) Comptes sociaux

(b) Avant prélèvements proportionnel et variable de l'Etat

(c) « Groupe » CDF = CDF + Houillères du Bassin de Lorraine + Houillères du Centre et du Midi.

Cet aperçu global doit être affiné. Il faut d'abord tenir compte des situations financières particulières. Si certaines entreprises sont en mesure de couvrir leurs dettes, d'autres, à l'instar de celles du pôle ferroviaire, ne semblent en état de le faire qu'au moyen d'un financement public récurrent.

Mais il faut aussi s'interroger sur la qualité des comptes présentés. Les entreprises du secteur public sont notamment caractérisées par l'existence de régimes sociaux spéciaux dont les charges, en particulier celles de pension, vont s'alourdir. Seuls un recensement exhaustif de ces charges¹ et une estimation, au cas par cas, des besoins de financement qui y sont associés permettraient d'apprécier justement la situation financière des entreprises du secteur public. Ce recensement devrait être systématiquement effectué, par exemple, dans le cadre du rapport annuel sur l'Etat actionnaire imposé par l'article 142 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Il n'en est malheureusement rien. Ledit rapport recense certes quelques-uns des engagements du hors-bilan pour certaines entités. Il en va ainsi pour la RATP, la SNCF, AREVA ou les Charbonnages de France, dont le total des engagements de retraite est estimé à 25,7 milliards d'euros. Mais, ce recensement est partiel et, en particulier, le rapport se contente de citer les réserves exprimées par les commissaires aux comptes relativement au recensement des engagements importants contractés en ce domaine par des entités aussi considérables qu'EDF ou GDF. Quant à La Poste, rien même n'est dit sur ce sujet. En bref, sans même évoquer d'autres situations particulières², le « hors-bilan » des entreprises publiques doit impérativement être mieux cerné.

Cette situation est d'autant plus insatisfaisante qu'un tel travail constitue un préalable absolu à une évaluation précise du montant des engagements que l'Etat pourrait devoir reprendre si les entreprises dont s'agit ne pouvaient y faire face. En outre, ce travail préalable est nécessaire pour clarifier les perspectives financières que l'Etat peut escompter de ses participations dans les unités du secteur public. Cette opération de clarification s'impose d'autant plus que si, dans le passé, les aliénations de son patrimoine financier ont permis à l'Etat de limiter son recours à l'endettement en finançant par leurs produits des charges récurrentes, un tel mode de financement pourrait être moins accessible à l'avenir face à des besoins qui, eux, pourraient, non seulement subsister, mais encore s'accroître.

¹ ... et de l'ensemble des autres charges non portées au bilan.

² Tel que le problème du provisionnement du démantèlement des centrales nucléaires.

B. LES ENGAGEMENTS EN MATIERE DE RETRAITES

La politique des finances publiques ne peut pas être appréciée sans tenir compte des perspectives de long terme offertes par le vieillissement démographique. La surveillance instantanée des comptes publics organisée dans le Traité sur l'Union européenne ne suffit pas. Il faut lui adjoindre la prise en compte des charges futures que suscitera le vieillissement des populations. Elles constituent autant d'effets d'engagements implicites, qui, quoique inéluctables, ne sont pas recensés dans les concepts de dette publique utilisés pour « surveiller » la position budgétaire des États européens.

L'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques est difficile à mesurer. Celui-ci peut agir sur les comptes publics à travers deux canaux : d'abord par ses effets sur la croissance économique ; ensuite, par ses incidences sur les dépenses publiques. Parmi celles-ci, on attend, en général, du vieillissement des populations une réduction des dépenses d'indemnisation du chômage, mais une hausse des dépenses d'assurance-maladie et de pensions. On se limitera, dans le cadre de cette étude, à cette dernière catégorie de dépenses.

Elles devraient connaître un net accroissement.

Sous réserve de leur exactitude, en ligne avec celles retenues dans un récent rapport du Conseil d'analyse économique, les plus récentes projections démographiques réalisées par Eurostat montrent que le rapport de la population âgée de plus de 65 ans sur la population des 15-64 ans devrait fortement augmenter. Il passerait, pour la France, de 30 % en 2000 à 40 % en 2025 et 50 % en 2050.

A législation inchangée, il résulterait de ces évolutions, un net accroissement des dépenses de retraite. Leur poids dans le PIB augmenterait de près de 4 points à l'horizon 2030.

PROJECTIONS DES CHARGES DE RETRAITES 2000 –2005

(en points de PIB)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Variation entre 2000 et le « pic » de charges
BELGIQUE	9,3	8,7	9	10,4	12,5	13	12,6	3,7
DANEMARK	10,2	11,3	12,7	14	14,7	13,9	13,2	4,5
ALLEMAGNE	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
GRÈCE	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
ESPAGNE	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
FRANCE	12,1	12,2	13,1	15	16	15,8	n.a.	3,9
IRLANDE	4,6	4,5	5	6,7	7,6	8,3	9	4,4
ITALIE	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
LUXEMBOURG	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
PAYS-BAS	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
AUTRICHE	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17	15,1	3,1
PORTUGAL	9,8	10,8	12	14,4	16	15,8	14,2	6,2
FINLANDE	11,3	10,9	11,6	14	15,7	16	16	4,7
SUEDE	9	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10	1,7
ROYAUME-UNI	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	- 1,2

Source : Commission européenne. Rapport sur la situation des finances publiques en Europe 2001

On remarque que la France n'est pas le pays européen où la progression des dépenses de retraite serait la plus forte en raison du niveau relativement élevé déjà atteint et de ses caractéristiques démographiques.

En outre, si l'alourdissement des pensions n'intervient qu'après 2005, et si le maximum de son aggravation se produit en 2030, il faut observer que, dès 2010, leur poids aura augmenté de près de 1 point de PIB.

Cette projection, qui est construite avec l'hypothèse d'une croissance égale à la croissance potentielle de l'économie française, signifie que, toutes choses égales par ailleurs, le besoin de financement des administrations publiques augmenterait spontanément à due concurrence de l'augmentation des dépenses de retraite dans le PIB.

Soit le besoin de financement des administrations publiques prévisible en 2002 (- 2 points de PIB), le creusement de ce besoin de financement engendré par la seule augmentation du poids des retraites dans le PIB connaîtrait la séquence temporelle qui suit.

IMPACT DE L'ALOURDISSEMENT DES CHARGES DE PENSION SUR LE BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES A LONG TERME

(en points de PIB)

2002	2005	2010	2020	2030
- 2	- 2,1	- 3	- 4,9	- 5,9

Source : Calcul du Service des études à partir des projections de charges de retraites de la Commission européenne

L'accélération des dépenses de retraite entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, un creusement spontané du besoin de financement qui atteindrait 1 point de PIB à l'horizon 2010.

Une réduction du besoin de financement s'impose donc afin d'éviter l'enclenchement d'une nouvelle spirale d'endettement. Si une croissance effective supérieure à la croissance potentielle de l'économie française constituerait un facteur très positif pour atteindre ce résultat, il est sans doute peu conforme à un principe de prudence de se fonder exclusivement sur une telle perspective. **Il convient donc, sauf à accepter un alourdissement de la pression fiscale, de rechercher dans un allègement du poids des dépenses publiques la solution au problème des retraites¹.** Des réformes visant à atténuer la progression des charges de retraite constituent l'une des voies envisageables. Faute de l'emprunter, ce sont les autres dépenses publiques qu'il faudrait infléchir.

A ce propos, sans qu'il faille nécessairement adopter le point de vue qui la sous-tend, on met parfois en évidence l'idée d'un équilibre entre les charges de la dette publique et celles de la dette implicite constituée par les engagements au titre des retraites. Selon cet équilibre, il conviendrait de réduire les premières pour financer les secondes. Pour apprécier les exigences d'un tel équilibre, il faut rappeler qu'à coût de la dette publique inchangé, une réduction des charges de la dette de 1 point de PIB – soit le surcroît de dépenses publiques lié aux charges de retraites à l'horizon 2010 – supposerait de réduire le poids de la dette publique d'environ 18 points de PIB par rapport au niveau atteint en 2000.

¹ Un tel objectif fait, implicitement, partie des programmes de stabilité notifiés par notre pays dans le cadre de la surveillance européenne multilatérale des situations budgétaires.

SYNTHESE DU CHAPITRE

Au cours de la période 1996-2000, la situation patrimoniale des administrations publiques s'est, en apparence, améliorée, si l'on se réfère aux comptes de patrimoine de la comptabilité nationale.

En valeurs, leurs actifs ont davantage progressé que leurs dettes.

Toutefois, une analyse approfondie de la situation patrimoniale des administrations publiques conduit à nuancer ces résultats. Il faut en outre tenir compte des dettes qui ne sont pas recensées par les comptes de patrimoine.

I- Une étude approfondie des contreparties de la dette publique contractée entre 1996 et 2000 montre que, globalement, les dettes contractées au cours de cette période n'ont pas eu de contrepartie patrimoniale équivalente

Cumulés, les flux annuels de dettes des administrations publiques ont atteint 935,5 milliards de francs. Le volume des actifs n'a, quant à lui, progressé que de 373,3 milliards de francs, soit un écart de - 562,2 milliards de francs.

C'est grâce aux phénomènes de valorisation – les « effets-prix » –, qui jouent sur le prix des actifs et ont plus que compensé la dégradation en volume de la situation patrimoniale des administrations publiques, que les comptes de patrimoine extériorisent une amélioration de la situation nette des administrations publiques.

On doit s'en réjouir mais il ne faut pas oublier plusieurs considérations :

- Si le volume des actifs publics n'avait pas été réduit au cours de la période sous revue, ces « effets-prix » auraient eu un impact nettement plus fort, ne serait-ce que parce qu'ils se seraient appliqués à une assiette plus large¹.

¹ En outre – voir infra –, la qualité des actifs financiers publics doit être prise en compte. Une partie importante des flux bruts d'actifs financiers a été financée à partir des produits de cessions d'actifs financiers. Le bilan économique de ces arbitrages, qui reste à faire, serait déséquilibré si, comme il est probable, le rendement des actifs cédés excédait celui des actifs acquis à partir du produit de leur cession.

- Les phénomènes de valorisation du patrimoine public sont fragiles et réversibles, comme le montre les évolutions récentes, du fait de leur concentration sur certains actifs (France Télécom tout particulièrement) et reposent – voir *infra* – sur des conventions comptables parfois contestables.

- Enfin, ces phénomènes dépendent largement d'évolutions de contexte qui échappent aux administrations publiques, même s'il faut prendre en compte la qualité de la gestion du secteur public. En tout cas, seuls les flux d'actifs peuvent être considérés comme une contrepartie de la dette.

II - La dégradation de la situation patrimoniale nette des administrations publiques est entièrement imputable à l'Etat

Avec des flux d'endettement négatifs, soit un désendettement de 77,4 milliards de francs, les autres administrations publiques ont augmenté le volume de leurs actifs de 357,8 milliards de francs. Elles ont donc amélioré leur situation réelle en cumulant désendettement et progression en volume de leurs actifs.

Pour l'Etat, les flux de dettes ont atteint 1 012,8 milliards de francs avec pour contrepartie un accroissement du volume de ses actifs de seulement 15,5 milliards. Sa situation patrimoniale appréciée en volume s'est par conséquent très nettement dégradée.

L'évolution en volume du patrimoine de l'Etat montre que l'allocation de ses ressources a été insuffisamment orientée vers des emplois ayant pour contrepartie la constitution d'actifs. Si l'Etat avait souhaité maintenir en volume le poids de ses actifs dans le PIB, cela aurait supposé des flux nets d'actifs s'élevant à 347,2 milliards de francs, soit 331,7 milliards de plus que ce qui a été réalisé. De telles acquisitions auraient pu être financées par la dette mais avec pour résultat un niveau d'endettement supérieur de 3,6 points de PIB par rapport au niveau atteint en 2000. Une solution alternative aurait consisté à réduire les dépenses de l'Etat sans contrepartie à son actif de 331,7 milliards de francs, soit un effort annuel d'économies sur ces dépenses de l'ordre de 83 milliards de francs.

III - La détérioration de la substance du patrimoine de l'Etat est d'autant plus préoccupante qu'il faut prendre en considération des engagements non enregistrés à son passif, du fait de conventions comptables contestables

Les conventions comptables selon lesquelles, en comptabilité nationale, sont recensés les actifs et les passifs des administrations publiques ne permettent pas toujours d'avoir une représentation fidèle de leur situation patrimoniale.

Un grand nombre d'engagements implicites sont exclus du champ de la dette publique et les méthodes de valorisation des actifs, en particulier pour les actifs financiers, n'offrent pas la garantie que ces actifs sont estimés à leur juste valeur économique, même si cette dernière est délicate à apprécier.

Pour se limiter, dans cette synthèse, aux questions posées par les passifs, il faut d'abord appeler l'attention sur la nécessité de corriger les approches étroites de la dette publique par la considération des dettes des entités du secteur public dont la capacité autonome d'en assumer les conséquences à terme n'est pas démontrée. Il serait à tous égards nécessaire de préciser les contours de cette dette, ne serait-ce que pour envisager les perspectives offertes par des reprises de dettes qui, compte tenu de la qualité attribuée à la signature de l'Etat, pourrait *in fine* se révéler économes en deniers publics.

Mais, il faut également prendre en compte l'endettement implicite qu'offrent les perspectives de déséquilibre des régimes de retraite¹. Il se traduira rapidement par une aggravation des charges de l'Etat qu'il faudra soit modérer, *via* une baisse des prestations, soit financer.

Deux solutions sont fréquemment avancées pour réunir ce financement sans augmenter les cotisations sociales et donc, les prélèvements obligatoires.

La première consiste à accumuler des actifs publics au travers d'un fonds de réserve des retraites. Avec un rendement de 5 %, il faudrait accumuler 1 800 milliards de francs pour financer durablement, sans consommer les actifs accumulés, une charge supplémentaire qui, selon les prévisions, équivaldrait à 1 point de PIB en 2010. L'expérience de la période 1996-2000, qui a vu une réduction du volume des actifs publics en points de PIB, provoque, en soi, un certain scepticisme à l'égard d'une telle méthode. Mais il faut également s'interroger sur la provenance des financements attribués à un tel fonds. Si ceux-ci devaient venir de l'aliénation de ce qui reste du secteur public, en supposant même résolue la question, pourtant cruciale, du niveau des recettes envisageables, force est de constater qu'alors, le volume des actifs publics serait inchangé, les acquisitions d'actifs nettes des cessions étant nulles par construction. Il faut donc envisager une autre source de financement, soit l'accumulation d'actifs financiers, à partir de ressources ne provenant pas de l'aliénation du secteur public. Une telle accumulation suppose de satisfaire des exigences rigoureuses.

¹ Il ne s'agit pas ici d'évoquer le Fonds de réserve des retraites (FRR) créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, dont les missions restent assez incertaines, mais d'apprécier l'effort financier qu'impliquerait l'objectif de couvrir les suppléments prévisibles de charges de retraites à l'horizon 2010 à travers les revenus courants d'actifs publics constitués à cet effet.

Il faut d'abord ne pas alourdir le poids de la dette publique dans le PIB, sans quoi les ressources tirées des nouveaux actifs seraient compensées par les coûts engendrés par cette dette supplémentaire. Il faut également assurer le maintien des actifs existants, c'est-à-dire financer des flux d'acquisitions d'actifs nécessaires à la stabilité du volume des actifs publics pour ne pas « paupériser » l'Etat. Il faut enfin acquérir les actifs nécessaires au financement du supplément prévisible des charges de retraite.

Le tableau ci-dessous récapitule les flux d'actifs nécessaires pour satisfaire à ces deux dernières conditions¹.

**FLUX D'ACTIFS CUMULES NECESSAIRES POUR ACCROITRE
LE POIDS DES ACTIFS AFIN DE FINANCER LES CHARGES DE RETRAITE
ENTRE 2002 ET 2010**

(en milliards de francs)

A. Actifs non financiers¹⁾ :	3 541,8
dont : - flux bruts :	1 661,8
- flux compensant la consommation de capital fixe :	1 880
B. Actifs financiers :	2 879,9
dont : - flux nécessaires pour maintenir leur poids dans le PIB :	1 079,9
- flux nécessaires pour financer les charges supplémentaires de retraite :	1 800
Total : A + B	6 421,7

1. Il s'agit des flux nécessaires pour maintenir, en volume, le poids des actifs non financiers dans le PIB.

Le maintien en volume des actifs non financiers dans le PIB suppose un cumul de dépenses de 3 541,8 milliards de francs ; pour les actifs financiers, ce dernier montant s'élève à 1 079,9 milliards. A cette dernière somme, il faut ajouter 1 800 milliards de francs pour financer les charges supplémentaires de retraite. Au total, le montant cumulé des acquisitions d'actifs nécessaires est de 6 421,7 milliards de francs (802,7 milliards par an).

Pour financer ces flux, il faut tenir compte de la contrainte d'un maintien inchangé du poids de la dette publique dans le PIB, qui se traduit par un plafond de recours à la dette égal à 2 521,4 milliards de francs.

¹ Les estimations figurant dans le tableau montrent une hypothèse simplificatrice selon laquelle les produits engendrés par les actifs nouvellement acquis servent à financer la montée en charge des dépenses de pension.

Les acquisitions d'actifs à autofinancer s'élèvent donc à 6 421,7 – 2 521,4 milliards de francs, soit 3 900,3 milliards de francs sur 8 ans (487,5 milliards de francs par an), soit un taux d'autofinancement en moyenne annuelle de 60,7 %.

Ces chiffres peuvent être mis en rapport avec les données correspondantes observées entre 1996 et 2000. Au cours de cette période :

- les flux nets d'actifs ont atteint, en moyenne annuelle, 93,4 milliards de francs contre les 802,7 milliards de francs nécessaires entre 2002 et 2010 ;

- les flux de dettes ont excédé les flux nets d'actifs à hauteur de 562,2 milliards de francs, soit un taux d'autofinancement négatif.

Ces quelques données conduisent à estimer quelque peu irréaliste cette première solution.

La seconde solution consisterait à gager les surcroûts de charges de retraites par les économies réalisées sur les charges d'intérêts. Elle impliquerait, à coût de la dette inchangée, de réduire le poids de la dette publique appréciée dans les concepts de la comptabilité nationale de 23 points de PIB par rapport au niveau atteint en 2000. Une telle performance implique, dans un contexte d'une croissance nominale de 3,5 %, de cumuler des capacités de financement au cours de la période puisque la dette publique devrait être réduite en niveau absolu de l'ordre de 196,5 milliards de francs. La projection présentée à la fin de la présente note ne laisse pas présager une telle évolution. Par ailleurs, il faut s'interroger sur le bien-fondé d'une politique de financement des charges supplémentaires de retraite qui s'appuierait sur des arbitrages réalisés au détriment des autres dépenses publiques.

DEUXIEME PARTIE :

LES RESSORTS DE LA DETTE PUBLIQUE :

LE PASSE ET LE FUTUR

Les liens entre croissance et trajectoire de la dette publique dans le PIB sont à la fois étroits et complexes.

Tout d'abord, la trajectoire de la dette publique dans le PIB dépend, mécaniquement, dans un contexte donné de croissance, de l'accumulation des besoins de financement des administrations publiques¹.

C'est un constat simple que d'établir qu'il existe, à taux de croissance donné, un besoin de financement qui permet de stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB.

Ce besoin de financement est celui qui fait varier la dette publique à un rythme strictement parallèle au rythme de croissance.

**EXEMPLE SIMPLIFIE DU BESOIN DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PERMETTANT DE STABILISER
LE POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE PIB**

Soit un niveau du ratio dette publique/PIB égal à 50 % et une croissance nominale de 3 %, le besoin de financement permettant de stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB est celui qui ne fait pas varier le niveau de la dette publique de plus de 3 %. Il est donc égal, en ce cas, à 1,5 point de PIB.

Le besoin de financement établissant la dette publique une année n est égal au ratio dette publique $n - 1$ / PIB n - le ratio dette publique $n - 1$ / PIB $n - 1$.

¹ Aux acquisitions nettes de créances près.

1. On peut en tirer une **première conclusion** : plus la croissance est élevée, plus il est aisé de stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB, parce que, à besoin de financement donné, l'augmentation de la croissance provoque, en elle-même, une inflexion du ratio dette publique/PIB.

Cette donnée mécanique est confortée et amplifiée par des phénomènes de nature économique, puisque la croissance influence le niveau des besoins de financement publics.

Toutes choses égales par ailleurs, une croissance qui accélère favorise, en effet, la réduction du besoin de financement des administrations publiques à travers deux enchaînements.

Tout d'abord, elle réduit (s'il s'agit d'un déficit) ou augmente (s'il s'agit d'un excédent) le solde public à travers ses effets sur les recettes¹.

Ensuite, comme elle diminue l'écart entre le coût de la dette et le niveau de la croissance, elle provoque en elle-même, une réduction du poids des intérêts exprimés en points de PIB². En cela, elle pèse sur l'évolution spontanée du poids des dépenses publiques dans le PIB. Cet effet est crucial car il permet de desserrer la contrainte pesant sur les autres dépenses publiques. On observe alors que l'atténuation de « l'effet boule de neige » de la dette réduit les exigences concernant le solde primaire (soit l'écart entre les recettes publiques et les dépenses publiques hors dépenses d'intérêt) – voir *infra*.

2. Une **deuxième conclusion** s'impose : par ses effets sur le solde, mais aussi par ses effets sur l'évolution spontanée des dépenses d'intérêt, une croissance qui accélère est favorable à l'obtention d'un besoin de financement public compatible avec la maîtrise du ratio dette publique/PIB.

En bref, une accélération de la croissance, en même temps qu'elle réduit les exigences à satisfaire pour infléchir le poids de la dette publique, exerce des effets favorisant leur réalisation.

Ces effets cumulatifs favorables se muent en effets cumulatifs défavorables lorsque la croissance décélère.

Or, la période de 1996 à 2000 a été marquée par une accélération de la croissance. Il convient donc de déterminer dans quelle mesure cette accélération a exercé un impact sur la trajectoire de la dette publique. Plusieurs questions doivent être envisagées :

¹ Et plus marginalement, sur les dépenses publiques primaires.

² Cet effet est démultiplié lorsqu'une réduction des taux d'intérêt intervient, comme cela s'est produit au cours de la période sous revue.

1°) Quel a été l'impact mécanique de la croissance sur la trajectoire du ratio dette publique/PIB, à besoins de financement donnés ?

2°) Quel a été l'impact de la croissance sur l'évolution des besoins de financement, ce qui revient à déterminer, par différence, l'évolution du solde public attribuable à des décisions relevant de la politique des finances publiques ?

3°) Dans quelle mesure l'atténuation de l'effet « boule de neige » de la dette a-t-elle simplifié les arbitrages sur les dépenses publiques qu'implique nécessairement un objectif de solde donné ?

Il est nécessaire de répondre à ces différentes questions pour appréhender exactement l'état des grands équilibres des finances publiques. Cependant, on ne peut se contenter de raisonner à partir des seules performances réalisées en matière de croissance. Il faut compléter l'analyse pour déterminer si, au cours d'une période donnée, l'équilibre des comptes publics a pu tirer parti, ou être handicapé, par un régime de croissance exceptionnel, non soutenable.

L'expérience et les approches économétriques montrent en effet que si la croissance est fluctuante, il existe, sur le moyen terme, une espérance raisonnable de croissance. Autrement dit, les phases hautes d'un cycle sont suivies de phases basses (et *vice versa*) qui ramènent l'activité sur une tendance de moyen terme.

C'est en raison des effets de l'activité sur les équilibres des comptes publics qu'il est indispensable de dépasser la seule considération de ces équilibres à un instant donné. Il convient de les envisager en fonction de leur contexte économique, afin de déterminer ce que ces équilibres doivent à une croissance « excédentaire » (ou « déficitaire ») et d'isoler leur situation structurelle. Ce travail d'analyse s'appuie sur des méthodes présentées en annexe (voir l'annexe n° 4) dont l'objet est d'appréhender la situation réelle des finances publiques.

Les analyses portant sur la période de 1996 à 2000 montrent que, si la situation réelle des finances publiques a été améliorée, la trajectoire du ratio dette publique/PIB a également bénéficié d'un environnement économique dont tous les éléments ont été favorables et se sont renforcés les uns les autres.

Malgré ces évaluations, l'équilibre des comptes publics en fin de période pouvait être jugé comme encore vulnérable et semblait n'offrir la perspective d'étapes supplémentaires de réduction du poids de la dette publique qu'à de strictes conditions.

La projection présentée ici confirme ce diagnostic. Elle comporte une actualisation des projections à moyen terme disponibles, dont aucune n'avait jusqu'alors intégré l'impact du ralentissement économique en cours.

CHAPITRE I :

UNE INVERSION DE TENDANCE FAVORISEE ET AMPLIFIEE PAR DES FACTEURS EXCEPTIONNELS

L'ampleur du rythme de croissance observé entre fin 1996 et 2000 a, par ses effets sur la composante conjoncturelle des déficits publics mais aussi sur la trajectoire des dépenses d'intérêt, contribué à la moitié de la réduction du besoin de financement public au cours de cette période, l'autre partie de cette variation pouvant être attribuée à une amélioration structurelle des comptes publics.

Ces évolutions se sont plaquées sur un contexte où l'*écart de croissance* positif, qui rend compte d'une croissance effective supérieure à la croissance potentielle durable de l'économie française, a nettement allégé les exigences à satisfaire pour maîtriser la trajectoire du poids de la dette publique dans le PIB.

Des résultats positifs ont pu être atteints mais, d'une part, une comparaison avec les performances de nos partenaires européens tend à en relativiser l'importance et, d'autre part, ils laissent subsister une situation vulnérable.

Le déficit structurel, dont la réduction a été due en grande partie à une hausse des recettes publiques, restait élevé fin 2000, exposant les comptes publics à une nouvelle dégradation en cas de ralentissement économique et à une nouvelle aggravation du poids de la dette publique dans le PIB.

Le tableau ci-après, qui récapitule les efforts d'ajustement réalisés en France et en Europe, témoigne de ces écarts de performance.

**PRESENTATION SYNTHETIQUE DE L'AJUSTEMENT
DES FINANCES PUBLIQUES ENTRE 1996 ET 2000
COMPARAISON FRANCE EUROPE ¹**

(en points de PIB)

	France	Zone euro (12)	Union européenne
Variation du besoin de financement	- 2,8	- 4,7	- 5,4
Variation de la composante conjoncturelle du besoin de financement	- 0,8	- 0,8	- 0,8
Variation de la composante structurelle du besoin de financement	- 2	- 3,9	- 4,7
Variation des recettes publiques	+ 0,5	+ 0,1	+ 0,1
Variation des dépenses publiques	- 2,3	- 4,5	- 5,3
Variation des dépenses d'intérêt	- 0,6	- 1,6	- 1,7
Variation des dépenses primaires ²⁾	- 1,7	- 2,9	- 3,6

¹ Aux arrondis près

² Dépenses publiques – dépenses d'intérêt.

Source : Calcul du Service des Etudes à partir de données de la Commission européenne

I. UN CONTEXTE ECONOMIQUE FAVORABLE A UNE INFLEXION DU RATIO DETTE PUBLIQUE / PIB

La trajectoire du ratio dette publique/PIB est étroitement dépendante de la croissance économique. Celle-ci commande l'évolution du dénominateur du ratio d'endettement et représente une variable essentielle de l'équilibre des comptes publics. Elle dépend également du niveau des taux d'intérêt qui influence le coût de la dette.

A. UN CONTEXTE ECONOMIQUE FAVORABLE...

1. Une croissance économique dynamique

La croissance économique observée entre 1996 et 2000 a offert un cadre très favorable à la décreue du ratio dette publique/PIB. **Elle s'est élevée, en volume, à 3,1 % en moyenne par an.** Hormis pour 1997, elle a été, chaque année, supérieure à la croissance de l'économie française considérée comme soutenable. Celle-ci fait l'objet d'estimations variables – voir *infra* – selon qu'on retient la croissance historique de l'économie (la « croissance tendancielle », soit 2,1 % en moyenne annuelle depuis 1978) ou une croissance calculée à partir des évolutions de la population active et des gains de productivité (la « croissance potentielle », soit environ 2,5 %).

Les performances économiques enregistrées sur la période ont ainsi provoqué une augmentation du PIB très supérieure à ce qu'elle aurait été dans un contexte de croissance soutenable. Le tableau ci-après en rend compte.

EFFET CUMULE SUR LE PIB DE « L'ECART DE CROISSANCE » 1997-2000
(EN VOLUME)¹

	1997	1998	1999	2000
A) PIB effectif en volume	101,9	105,4	108,7	112,9
B) PIB potentiel	102,5	105,1	107,7	110,4
C) PIB tendanciel	102,1	104,2	106,4	108,7

¹ Indice 100 en 1996

Par rapport à une situation où la France aurait connu une croissance en ligne avec sa croissance potentielle, la dynamique du PIB s'est d'abord traduite, en 1997, par un niveau de PIB inférieur au potentiel. Mais ce « déficit » a été rapidement comblé. Dès 1998, le niveau du PIB excède de 0,3 point celui que la France aurait connu en régime de croisière. Cet écart positif s'est creusé par la suite. Il a atteint, en 2000, 2,5 points de PIB. Calculé à partir des performances historiques de croissance en France, il a été encore plus élevé (4,2 points de PIB).

Malgré un ralentissement de l'inflation, cet excédent de croissance en volume a eu des répercussions importantes sur le supplément de valeur créé au cours de la période.

IMPACT DE L'ECART DE CROISSANCE SUR LE PIB EN VALEUR
(EN MILLIARDS D'EUROS)

	1997	1998	1999	2000
A) PIB effectif	1 251,2	1 305,9	1 355,1	1 416,9
B) PIB potentiel	1 257,1	1 301	1 341,4	1 385,6
C) PIB tendanciel	1 253,4	1 292,3	1 327,2	1 365,7
Écart A - B	- 5,9	+ 4,9	+ 13,7	+ 31,3
Écart A - C	-2,2	+ 13,6	+ 27,9	+ 51,2

Si, en 1997, le PIB effectif a subi les effets d'une croissance inférieure au potentiel, par la suite ce handicap a été beaucoup plus que comblé. En 2000, le niveau du PIB s'est trouvé supérieur de 3 points par rapport à ce qu'il aurait été dans l'hypothèse d'une croissance potentielle (4,3 points par rapport à une croissance tendancielle).

2. La réduction du coût de la dette publique...

Sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt, le coût de la dette n'a cessé de se réduire dans la seconde moitié des années 90, réduisant les exigences à satisfaire pour stabiliser la dette publique.

a) La décrue des taux d'intérêt...

Après avoir connu une tendance lourde à l'augmentation jusqu'au début des années 90, les taux d'intérêt ont entamé un mouvement de décrue.

TAUX D'INTERET A 3 MOIS DU MARCHE MONETAIRE DE LA ZONE EURO

(données mensuelles)

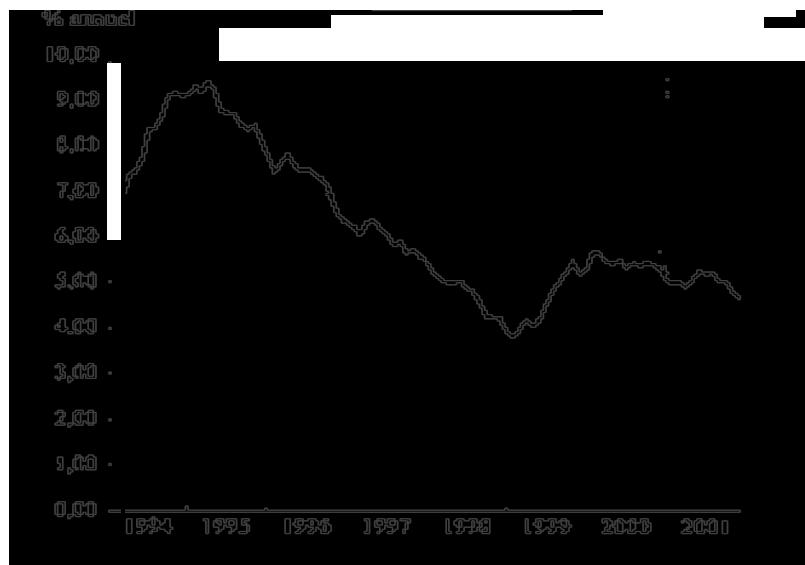


Source : Bulletin mensuel de la BCE – Décembre 2001

Sur la période, malgré une inflexion à compter de 1999, un repli des taux d'intérêt à court terme est intervenu. Il s'est accompagné d'une réduction des taux à long terme qui a favorisé la diminution du taux des emprunts publics à 10 ans.

RENDEMENTS DES EMPRUNTS PUBLICS A 10 ANS DE LA ZONE EURO

(données mensuelles)



Source : Bulletin mensuel de la BCE – Décembre 2001

On remarquera que la remontée des taux courts en fin de période n'a pas été suivie d'une augmentation des taux longs à due proportion. Les emprunts publics à 10 ans ont connu une nette diminution de leur taux jusqu'en 1998, avant une période de tensions, qui sont restées relativement modérées.

b) ... a provoqué une diminution du coût relatif de la dette

Ces différentes évolutions se sont répercutées sur le coût de la dette publique française.

EVOLUTION DU COUT DE LA DETTE DE L'ETAT

(en points de PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Coût apparent de la dette (en %)	8,7 %	8,2 %	8,0 %	7,4 %	6,7 %	6,3 %	5,8 %	5,8 %

Source : Rapport économique, social et financier. Années 1999 et 2002.

Le coût de la dette a été réduit de 1,6 point entre 1996 et 1999 – il s'élevait à 7,4 % en 1996 – pour se stabiliser autour de 5,8 % en 2000.

B. ... A UNE INFLEXION SPONTANEE DE LA TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE

1. Des effets comptables directs

Des enchaînements comptables favorables sont intervenus dans la période 1996-2000. Une variation donnée de la dette (en valeur) se traduit par autant de trajectoires du ratio dette publique/PIB qu'il y a de taux de croissance.

Sans même évoquer ici l'impact de la croissance sur le besoin de financement de administrations publiques, il est, d'abord, à souligner que, à besoin de financement donné, plus la croissance est forte, plus le ratio diminue (ou moins il augmente). Le tableau ci-dessous rend compte de ce que l'évolution du ratio dette publique/PIB doit mécaniquement à la croissance dégagée entre 1996 et 2000.

IMPACT COMPTABLE DE L'ECART DE CROISSANCE SUR LE POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE PIB

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000
A) Dette publique notifiée	57,1	59,3	59,5	58,5	57,3
B) Dette publique en cas de croissance potentielle	57,1	59	59,7	59,1	58,6
C) Dette publique en cas de croissance tendancielle	57,1	59,2	60,1	59,7	59,5
Écart A – B	0	+ 0,3	- 0,2	- 0,6	- 1,3
Écart A – C	0	+ 0,1	- 0,6	- 1,2	- 2,2

On relève que l'écart positif entre la croissance effective et la croissance potentielle a engendré un effet comptable permettant de réduire l'impact du supplément d'endettement constaté sur le ratio dette publique/PIB à hauteur de 1,3 point de PIB en 2000 (2,2 points si la croissance avait suivi la croissance tendancielle).

Il se serait accru de 1,5 point de PIB pour une croissance égale à la croissance potentielle, et même de 2,4 points de PIB pour une croissance évoluant comme la croissance tendancielle.

Tout comme dans la situation réellement observée, le pic de l'endettement public serait intervenu en 1998 et une diminution du poids de la dette publique dans le PIB se serait produite en 1999. Mais cette réduction aurait été sensiblement moins accusée.

Mais, il faut surtout souligner une autre face de l'écart de croissance. L'accélération de la croissance a créé un contexte où la stabilisation du poids de la dette publique dans le PIB a pu être obtenue à partir d'exigences moins fortes de besoins de financement.

En 1996, il fallait un déficit n'excédant pas 1,4 point de PIB pour stabiliser le ratio dette publique/PIB.

En 2000, une performance moins exigeante était requise puisqu'un déficit de 2,5 points de PIB suffisait à stabiliser ce ratio.

L'impact de l'écart entre la croissance effective entre 1996 et 2000 et la croissance potentielle sur le relâchement des contraintes à satisfaire pour maîtriser le ratio dette publique/PIB peut être appréhendé en confrontant les soldes stabilisant la dette publique dans les deux configurations de croissance.

Impact de l'écart de croissance sur le solde stabilisant

(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000
A) Solde stabilisant la dette publique entre 1996 et 2000 en configuration de croissance effective	- 1,8	- 2,5	- 2,2	- 2,5
B) Solde stabilisant la dette publique entre 1996 et 2000 en configuration de croissance potentielle	- 2	- 2	- 1,2	- 1,6
Écart B – A	+ 0,2	- 0,5	- 1	- 0,9

De ces constats se dégage une conclusion forte : sur la base d'enchaînements purement mécaniques, les besoins de financement public observés au cours de la période¹ se seraient traduits par une augmentation nettement plus importante du ratio dette publique/PIB entre 1996 et 2000

¹ Qui – voir infra – auraient supposé de plus grands efforts d'ajustement.

s'ils avaient été réalisés dans le contexte d'une croissance plus conforme au potentiel de l'économie française.

2. L'effet « boule de neige » de l'endettement public a été considérablement atténué à la fin des années 90

Grâce à la décrue des taux d'intérêt, combinée à l'accélération de la croissance, phénomènes assez largement exogènes, les efforts à entreprendre pour maîtriser le poids de la dette publique dans le PIB ont été nettement réduits dans la seconde partie des années 90. L'effet « boule de neige » de la dette, qui décrit la dynamique autonome de la dette à solde public donné, a, en effet, été sensiblement atténué.

a) Le rôle du coût de la dette

Les politiques des finances publiques orientées vers la maîtrise du poids de la dette publique dans le PIB sont plus ou moins aisées selon le niveau relatif des taux d'intérêt et du taux de croissance.

Soit un objectif de stabilisation du rapport entre la dette publique et le PIB, plus le taux d'intérêt nominal de la dette est supérieur au taux de croissance en valeur du PIB, plus il faut resserrer la politique des finances publiques.

La stabilisation du poids de la dette publique dans le PIB suppose que le déficit des administrations publiques débouche sur une progression de la dette publique strictement égale en pourcentage à celle du PIB.

Or, si les taux d'intérêt nominaux servis sur la dette publique sont supérieurs au taux de croissance du PIB, les dépenses d'intérêt croissent spontanément davantage que ce dernier. Dans cette situation, le seul équilibre du solde des recettes et des dépenses publiques hors intérêt¹ s'accompagne d'un déficit public égal au montant des intérêts. Celui-ci provoque, en lui-même, une croissance du ratio dette publique/PIB égale au différentiel entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du PIB. C'est l'effet « boule de neige » de la dette.

Cette hausse ne peut être évitée que si le solde primaire – recettes publiques moins dépenses publiques hors charges d'intérêt – est excédentaire d'un montant suffisant pour compenser cette dérive spontanée.

En résumé, plus l'écart entre le niveau des taux d'intérêt – plus précisément, le coût de la dette publique, qui en dépend très étroitement – et le rythme de la croissance est élevé, plus les efforts à entreprendre pour

¹ Solde communément appelé « solde primaire ».

maîtriser la dette publique sont importants. Plus élevé alors, en effet, doit être l'excédent primaire.

b) L'effet « boule de neige » de la dette publique s'est trouvé sensiblement atténué.

Or, la période 1996-2000 a été marquée par une forte diminution de l'écart entre le coût de la dette et le taux de croissance de l'économie. Ce phénomène a considérablement atténué l'ampleur de l'effet « boule de neige » de l'endettement.

La baisse du coût de la dette, engendrée par la diminution des taux d'intérêt, s'est combinée avec une accélération du rythme de la croissance du PIB pour réduire l'écart entre le taux d'intérêt servi sur la dette publique et la croissance du PIB. Atteignant 4,7 points en 1996, cet écart a régulièrement diminué pour ne plus s'élever qu'à 1,1 point en 2000.

Les contraintes pesant sur l'ajustement des finances publiques en ont été considérablement détendues.

COUT DE LA DETTE DE L'ÉTAT ET SOLDES STABILISANTS

(en points de PIB)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Coût apparent de la dette (en %)	8,7 %	8,2 %	8,0 %	7,4 %	6,7 %	6,3 %	5,8 %	5,8 %
B. Taux de croissance du PIB nominal (en %)	1,0 %	4,4 %	3,5 %	2,6 %	3,2 %	4,4 %	3,8 %	4,6 %
Ecart : A - B	7,7 %	3,6 %	4,3 %	4,7 %	3,4 %	1,8 %	1,9 %	1,1 %
Solde primaire stabilisant	3,0	1,6	2,1	2,1	1,5	0,9	1,6	0,7
Solde stabilisant	- 0,4	- 1,9	- 1,7	- 1,4	- 1,8	- 2,5	- 2,2	- 2,5

Source : *Rapport économique, social et financier. Années 1999 et 2002*

Alors qu'en 1996, les dynamiques relatives des taux servis sur la dette publique d'un côté, et, de l'autre, de celle du PIB, supposaient de dégager un excédent primaire à hauteur de 2,1 points de PIB, cette contrainte a été nettement desserrée au cours de la période. Dès 1997, un excédent primaire de 1,5 % suffisait à stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB. En 2000, un excédent primaire de 0,7 point permettait d'atteindre cet objectif.

*

* *

Le rythme de croissance atteint au cours de la période 1996-2000 a constitué un contexte particulièrement favorable à une inflexion de la dette publique.

A des effets comptables directs freinant l'impact des augmentations de dette sur le ratio dette publique/PIB, il faut ajouter l'atténuation des exigences de résultats à satisfaire pour stabiliser ce ratio.

La contrainte de réduction du besoin de financement public a été nettement allégée. A cet impact favorable s'est ajouté celui de l'allègement du coût de la dette. La réduction du poids des intérêts dans le PIB a réduit le niveau de l'excédent primaire nécessaire pour satisfaire la contrainte de solde public stabilisant.

Le pilotage des finances publiques en a été nettement simplifié. Il est devenu possible d'infléchir le ratio dette publique/PIB à partir d'un solde des recettes et des dépenses primaires moins nettement excédentaire. Des marges de manoeuvre sont donc apparues par rapport à la situation initiale.

II. UNE CROISSANCE QUI A FORTEMENT CONTRIBUE A REDUIRE UN BESOIN DE FINANCEMENT RESTE, MALGRE TOUT, TROP ELEVE

Dans un contexte facilitant l'inflexion spontanée de la trajectoire du ratio dette publique/PIB, une réduction du besoin de financement des administrations publiques s'est produite. Celui-ci s'est progressivement rapproché du solde stabilisant le poids de la dette dans le PIB pour l'atteindre après 1998.

Cette performance doit être analysée afin d'isoler ce qu'elle doit à l'environnement économique de ce qui relève des orientations données aux éléments structurant la situation des comptes publics.

Elle doit également être appréciée en fonction des performances réalisées par nos partenaires européens.

Le tableau ci-après présente une vision synthétique de ces données.

**DECOMPOSITION DE L'AMELIORATION DU SOLDE PUBLIC
EN FRANCE ET POUR LA ZONE EURO ¹⁾
1996-2000**

(en points de PIB)

	France	Zone euro	Ecart
Réduction du solde public total	+ 2,8	+ 4,7	+ 1,9
dont :			
- composante conjoncturelle	+ 0,8	+ 0,8	0
- composante structurelle	+ 2	+ 3,9	+ 1,9
dont			
- Solde primaire	+ 1,4	+ 2,3	+ 0,9
- Intérêts	+ 0,6	+ 1,6	+ 1

1. Calcul du service des Etudes à partir des données de la Commission européenne.

**A. LE SOLDE PUBLIC A PROGRESSIVEMENT REJOINT LE SOLDE
STABILISANT LE POIDS DE LA DETTE PUBLIQUE DANS LE PIB**

Entre 1996 et 2000, le besoin de financement des administrations publiques s'est réduit de 2,8 points de PIB.

1. Une réduction dont l'ampleur annuelle a été inégale

Cette réduction n'a pas été linéaire. Importante en 1997, grâce à l'événement exceptionnel qu'a représenté le versement de la soulte France Telecom de 37,5 milliards de francs, elle n'a été plus modérée en 1998 qu'en apparence puisque l'effet de la soulte France Telecom ne jouant plus, la réduction du besoin de financement a, en réalité, été plus élevée de 0,5 point de PIB que ce qu'indiquent les chiffres. L'ampleur de cette réduction est restée importante en 1999, première année où le niveau du besoin de financement des administrations publiques a été compatible avec un allègement du poids de la dette publique dans le PIB. En 2000, le repli du besoin de financement des administrations publiques s'est poursuivi mais avec, cependant, une amplitude très réduite.

BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (1996-2000)¹

	1996	1997	1998	1999	2000	Variation 2000-1996
Administrations publiques	- 4,1	- 3 ²	- 2,7	- 1,6	- 1,3	+ 2,8
État	- 3,7	- 3,6	- 3	- 2,5	- 2,4	+ 1,3
ODAC	0	0,7	0,1	0,3	0,4	+ 0,4
APUL	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	+ 0,1
ASSO	- 0,4	- 0,4	- 0,1	0,3	0,5	+ 0,9

Source : rapport économique, social et financier

2. Un solde de l'État qui n'a atteint que tardivement le niveau requis pour la stabilisation du poids de sa dette

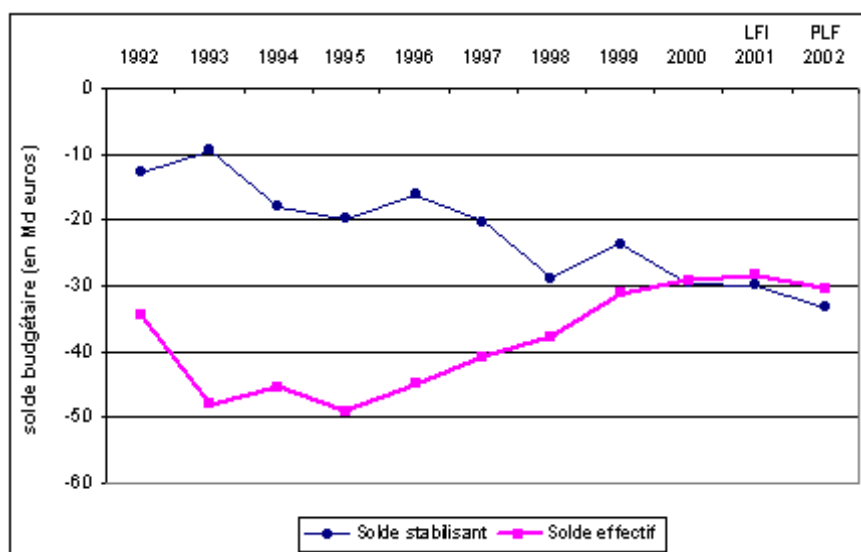
Si ce n'est qu'en 1999 que le niveau atteint par le besoin de financement des administrations publiques a permis de stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB, la responsabilité en incombe entièrement à l'Etat. Le besoin de financement des autres catégories d'administrations publiques a été, quant à lui, constamment suffisant pour stabiliser, à partir de 1997, et même réduire, le poids de leur dette dans le PIB.

Quant à l'Etat, ce n'est qu'en 2000 que son besoin de financement effectif a atteint le niveau nécessaire pour stabiliser sa dette dans le PIB.

¹ Aux arrondis près

² Dont + 0,5 point de PIB au titre de la soulte France Telecom en 1997

SOLDE STABILISANT ET SOLDE EFFECTIF DEPUIS 1992



B. UNE AMELIORATION SEULEMENT RELATIVE DU SOLDE STRUCTUREL

1. La réduction du besoin de financement public a, pour beaucoup, reposé sur une composante conjoncturelle toujours réversible

La croissance a exercé un impact très favorable sur l'évolution du besoin de financement des administrations publiques. En effet, en plus que de créer un environnement propice à une maîtrise comptable du ratio dette publique/PIB, l'écart de croissance a exercé un impact financier important, d'autant qu'il s'est combiné avec une élasticité exceptionnelle des recettes publiques.

L'analyse économique des soldes publics suppose de séparer leur composante structurelle, c'est-à-dire le niveau du solde public qui serait observé si l'économie se situait sur son sentier de croissance naturelle ou encore le solde public qui serait atteint s'il n'y avait pas de fluctuations conjoncturelles, et leur composante conjoncturelle.

A cet effet, plusieurs méthodes sont disponibles (voir l'annexe n° 4), qui débouchent sur des résultats différents. Toutefois, leur application aux soldes publics dégagés en France entre 1996 et 2000 apporte des résultats qui, pour être nuancés, livrent un enseignement peu ambigu.

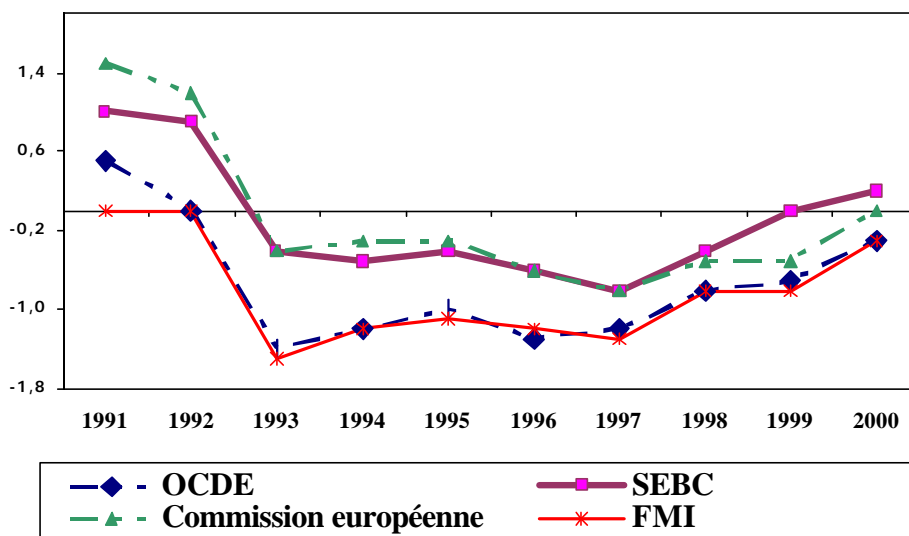
La composante conjoncturelle du solde public a nettement contribué à la réduction du besoin de financement des administrations publiques entre 1996 et 2000 et la France connaissait, à cette dernière échéance, un déficit structurel élevé relativement à ses partenaires européens.

Différentes méthodes d'estimation de la composante conjoncturelle des soldes publics coexistent (voir l'annexe n° 4).

Elles produisent des résultats contrastés, comme en témoigne le graphique ci-dessous :

**Soldes budgétaires conjoncturels (1991 – 2000)
FRANCE**

(en points de PIB)



Source : SEBC

Ainsi, pour la période 1991-2000, les estimations de l'OCDE et du FMI accordent aux variations négatives de la conjoncture, à partir de 1992, un effet plus marqué sur le creusement du solde des finances publiques que celui évalué par la Commission européenne ou les travaux du système européen de banques centrales (SEBC). Par la suite, ces écarts de diagnostic initial se retrouvent dans l'appréciation du niveau absolu de la composante conjoncturelle des soldes publics. Celle-ci est toujours plus élevée dans les estimations de l'OCDE et du FMI que dans celles de la Commission et du SEBC

Toutefois, en tendance, les différentes méthodes donnent, *grosso modo*, des résultats semblables. La composante conjoncturelle du redressement des soldes publics s'affirme à partir de 1997.

Au cours de la période 1996 à 2000, le besoin de financement public a été réduit de 2,8 points de PIB. Selon les estimations de la Commission européenne, la composante structurelle du besoin de financement des administrations publiques s'élèverait à 1,3 point de PIB en 2000 contre 3,3 points en 1996 et le déficit structurel aurait ainsi été réduit de 2 points de PIB contre une contribution de la croissance à la diminution du besoin de financement de 0,8 point de PIB.

**VARIATIONS DU SOLDE PUBLIC
ET DE SES COMPOSANTES (1996-2000)**
(METHODE COMMISSION EUROPEENNE)

(en points de PIB)

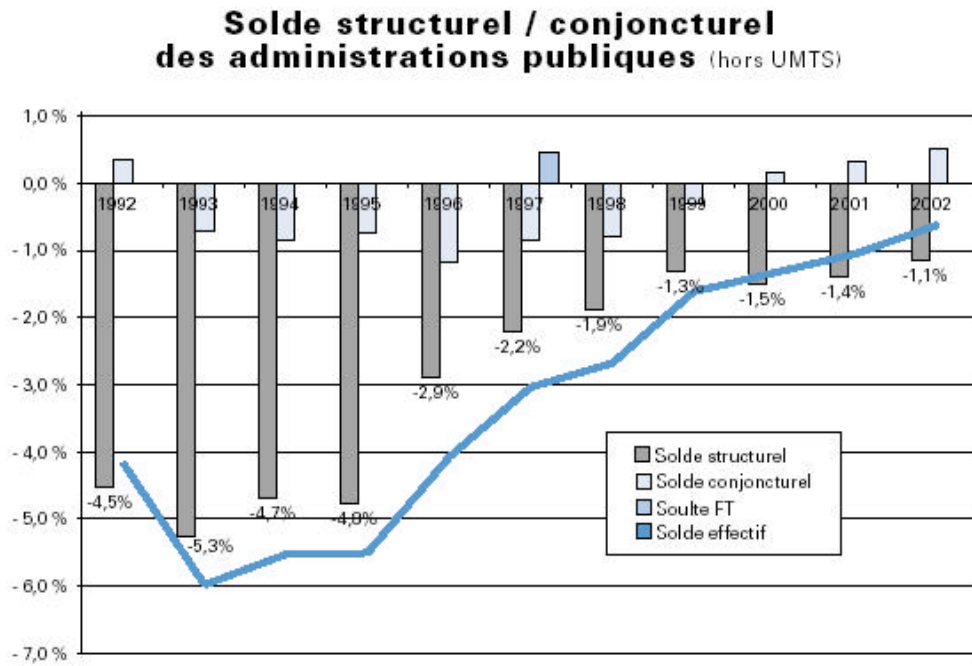
	1996	1997	1998	1999	2000
Déficit total	- 4,1	- 3	- 2,7	- 1,6	- 1,3
Déficit structurel	- 3,3	- 2,2	- 2,2	- 1,3	- 1,3
Déficit conjoncturel	- 0,8	- 0,8	- 0,5	- 0,3	0

Il faut souligner que dans cette évaluation, la totalité de la réduction du poids des intérêts dans le PIB est attribuée à l'effort d'amélioration du solde structurel.

Compte tenu de l'impact de la croissance – voir *supra* – sur la variation des charges d'intérêt, une autre vision est possible consistant à les imputer à la composante conjoncturelle des soldes publics. Dans cette dernière approche, la réduction de la composante structurelle du déficit public n'aurait atteint que 1,4 point de PIB entre 1996 et 2000, l'autre moitié de l'amélioration du besoin de financement public étant due à la réduction de la composante conjoncturelle des déficits publics.

Sans privilégier une approche plutôt que l'autre, il faut insister sur le caractère largement exogène des taux d'intérêt pour un pays comme la France et relever qu'à taux d'intérêt donné, il aurait fallu réduire le poids de la dette dans le PIB de près de 10 points pour enclencher une baisse du poids des charges d'intérêt semblable à celle qui est intervenue depuis 1996.

On peut retrouver la trace de cette approche dans les estimations diffusées par le précédent gouvernement dans son rapport remis au Parlement pour le débat d'orientation budgétaire pour 2002¹.



Source : Rapport du gouvernement préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2002

Selon ces estimations, la composante structurelle du besoin de financement public aurait été réduite de 1,4 point de PIB, l'autre moitié de la réduction du besoin de financement public venant de la diminution de sa composante conjoncturelle.

Etant observé qu'une partie des écarts entre les estimations citées vient des difficultés de traitement du versement de la soulte France-Télécom, on soulignera que, sur longue période, l'état très dégradé des finances publiques en 1992 et 1993, issu de la combinaison d'une dégradation de la composante conjoncturelle du solde mais aussi d'une politique délibérée de creusement du déficit structurel, a appelé des efforts de redressement d'autant plus indispensables qu'ils conditionnaient l'adoption de l'euro.

Ces efforts ont connu un maximum d'intensité entre 1995 et 1996, le solde structurel se redressant de 1,9 point de PIB, soit davantage que sur l'ensemble de la période 1996-2000.

¹ Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques. Mai 2001.

Quoi qu'il en soit, l'écart de croissance positif continu observé depuis 1997 ayant ainsi conduit à la suppression de la composante conjoncturelle des déficits publics, la totalité du besoin de financement des administrations publiques observé en 2000 était imputable à des facteurs structurels.

On peut estimer, toutes choses égales par ailleurs, les déficits qui se seraient produits sans la réduction de la composante conjoncturelle du solde public engendré par l'écart de croissance.

**BESOINS DE FINANCEMENT
HORS REDUCTION DE LEUR COMPOSANTE CONJONCTURELLE**

(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000
A – Besoin de financement observé	- 3	- 2,7	- 1,6	- 1,3
B – Besoin de financement à composante conjoncturelle inchangé	- 3	- 3	- 2,1	- 2,1
Ecart (B – A)	0	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,8

On observe qu'alors les besoins de financement auraient excédé le niveau requis pour stabiliser la dette publique à croissance égale à la croissance potentielle.

Quoi qu'il en soit, la performance réalisée par la France serait sensiblement inférieure à celle observée dans les pays comparables, selon les estimations réalisées par l'OCDE.

**VARIATION DU SOLDE STRUCTUREL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
ENTRE 1996 ET 2000**

(en points de PIB potentiel)

États-Unis	- 3,8
Allemagne	- 1,9
France	- 1,4
Italie	- 5,5
Royaume-Uni	- 5,4
Zone Euro	- 2,4

Source : OCDE

En conclusion, il importe de souligner qu'en dépit d'une amélioration structurelle du solde public, le niveau des déficits structurels restait important fin 2000. Cette situation était la manifestation du maintien d'un état des comptes publics vulnérable à un retournement de conjoncture, toujours envisageable, et susceptible d'ajouter à la composante structurelle du déficit public une composante conjoncturelle venant l'aggraver.

2. La réduction de la composante structurelle du besoin de financement public a été, pour une part importante, le produit de la diminution des charges d'intérêt

a) L'impact de la réduction des dépenses publiques d'intérêt sur le besoin de financement

La réduction de l'écart entre le coût de la dette publique et la croissance du PIB a provoqué, en soi, une inflexion du poids des intérêts versés par les administrations publiques, exprimé en points de PIB. La charge de la dette publique s'en est trouvée mécaniquement allégée.

Pour l'Etat, les charges nettes de la dette ne se sont accrues que de 1,7 % en moyenne annuelle contre une progression du PIB de 3,8 %.

Pour l'ensemble des administrations publiques, le poids des dépenses d'intérêts a diminué de 0,7 point de PIB entre 1996 et 2000.

POIDS DES INTERETS DANS LE PIB

(en points de PIB)

1996	1997	1998	1999	2000
3,9	3,7	3,6	3,3	3,2

L'impact de la réduction du poids des dépenses d'intérêt sur le besoin de financement public est synthétisé dans le tableau qui suit :

IMPACT DE LA REDUCTION DES CHARGES D'INTERETS SUR L'EVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT PUBLIC

(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000	Cumul
A) Variation du besoin de financement public	- 1,1 ¹	- 0,3	- 1,1	- 0,3	- 2,8
B) Variation des charges d'intérêt	- 0,2	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,7
Variation nette (A – B)	- 0,9 ¹	- 0,1	- 0,8	- 0,2	- 2,1

1. Dont 0,5 point au titre de la soultte France Telecom.

Sur un besoin de financement qui a rétrogradé de 2,8 points de PIB, 0,7 point est imputable à la baisse du poids des intérêts dans le PIB. **On peut en déduire que le solde primaire s'est sensiblement moins amélioré que le solde total, de 2,1 points de PIB contre 2,8 points pour ce dernier.**

Enfin, la prise en compte de la réduction du poids des intérêts dans le PIB relativise le rétablissement du solde public structurel. Sur 2 points de réduction du déficit structurel, 0,7 peut être imputé à la baisse des charges de la dette dans le PIB, si bien que le déficit structurel primaire n'aura été réduit que de 1,3 point de PIB entre 1996 et 2000.

b) Un événement favorable mais largement soumis à aléa

Cette évolution a été acquise sous l'impact de trois facteurs : la croissance qui s'est accélérée ; la dette publique dont le poids dans le PIB a été allégé ; la réduction du coût de la dette publique.

On doit souligner que ni la croissance ni le coût de la dette publique¹ n'étant entièrement maîtrisables, une partie des résultats acquis a reposé sur des variables largement aléatoires.

On peut en approcher les effets bénéfiques en estimant les économies de charges engendrées par la baisse du coût de la dette publique.

L'impact de ce dernier facteur peut être isolé en effectuant une variante simple visant à déterminer quel aurait été le niveau annuel des dépenses d'intérêt si le coût de la dette était demeuré à son niveau de 1996.

**VARIANTE MESURANT L'IMPACT DE LA REDUCTION DU COUT
DE LA DETTE PUBLIQUE DE L'ÉTAT SUR SON BESOIN DE FINANCEMENT
A PARTIR DE L'HYPOTHESE D'UN MAINTIEN DU COUT APPARENT
DE LA DETTE A SON NIVEAU DE 1996**

(en points de PIB)

	1997	1998	1999	2000
A) Charges effectives de la dette	3,7	3,6	3,4	3,3
B) Charges de la dette en variante	4,1	4,2	4,3	4,2
Ecarts (A – B)	- 0,4	- 0,6	- 0,9	- 0,9

Rappel : 1996 : 3,9 points de PIB.

¹ Les variables-clefs expliquant le coût de la dette publique sont les taux d'intérêt qu'on peut considérer comme donnés et la gestion de la dette dont l'impact, sans être à négliger, est de second ordre.

En 1996, les intérêts représentaient 3,9 points de PIB. Leur poids s'est réduit de 0,7 point de PIB entre 1996 et 2000 où les intérêts ne représentaient plus que 3,2 points de PIB. Si le coût de la dette avait été constant par rapport à son niveau de 1996, une évolution de sens contraire se serait produite. Les charges de la dette se seraient élevées à 4,1 points de PIB en 2000.

Le montant cumulé des économies réalisées¹ grâce à la réduction du coût apparent de la dette s'est élevé à 2,9 points de PIB au cours de la période 1996-2000.

3. Une performance moins favorable que celle des partenaires européens.

La réduction du besoin de financement a été moins importante en France qu'en moyenne en Europe. Cet écart ne s'explique que secondairement par des niveaux de croissance dissemblables.

La croissance a joué, mais sans être décisive².

a) Une croissance plus rapide en moyenne en Europe

Sans doute, faut-il relever que, dans un contexte de très grande dispersion des performances d'activité, la croissance nominale moyenne de l'Europe a été plus rapide que celle de la France.

¹ Hors prise en compte des effets de retour des suppléments annuels de dette qui seraient intervenus si le coût de la dette avait été maintenu à son niveau initial.

² Sous réserve de l'exactitude des données publiées par Eurostat.

En volume, la croissance française a été identique à la croissance moyenne en Europe.

CROISSANCE DU PIB EN VOLUME ¹⁾

	1997	1998	1999	2000	Variations 2000-1996	
					en points de PIB	En moyenne annuelle et en %
BELGIQUE	103,4	105,9	108,7	113	+ 13	3,1
DANEMARK	103	105,9	108,1	111,2	+ 11,2	2,7
ALLEMAGNE	101,4	103,5	105,2	108,3	+ 8,3	2
GRECE	103,5	106,7	110,3	114,9	+ 14,9	3,5
ESPAGNE	103,9	108,4	112,7	117,3	+ 17,3	4,1
FRANCE	101,9	105,1	108,1	111,6	+ 11,6	2,8
IRLANDE	110,7	120,2	132	146,1	+ 46,1	9,9
ITALIE	102	103,8	105,5	108,6	+ 8,6	2,1
LUXEMBOURG	107,3	112,7	121,1	131,4	+ 31,4	7,6
PAYS-BAS	103,8	108,1	112,3	116,6	+ 16,6	3,9
AUTRICHE	101,3	104,6	107,6	111	+ 11	2,6
PORTUGAL	103,8	107,7	111	114,6	+ 14,6	3,5
FINLANDE	106,3	111,9	116,6	123,3	+ 23,3	5,4
SUEDE	102,1	105,8	110,1	114,1	+ 14,1	3,3
ROYAUME-UNI	103,5	106,2	108,6	111,9	+ 11,9	2,9
ZONE EURO (12)	102,4	105,3	108	111,7	+ 11,7	2,8
EUROPE A 15	102,6	105,5	108,1	111,8	+ 11,8	2,8

Source : Commission européenne. *Les grandes orientations des politiques économiques de 2001*. N° 72, 2001, p. 316 et s.

1. Base 100 en 1996.

Mais, en valeur, la croissance européenne a été plus importante qu'en France.

CROISSANCE DU PIB EN VALEUR ¹⁾

	1997	1998	1999	2000	Variations 2000-1996	
					en points de PIB	En moyenne annuelle
BELGIQUE	104,8	109,1	113,2	119,4	+ 19,4	4,5
DANEMARK	105,2	110,1	115,9	123,6	+ 23,6	5,4
ALLEMAGNE	102,2	105,5	108,1	110,9	+ 10,9	2,6
GRECE	110,6	111,9	127,4	136,6	+ 36,9	8,1
ESPAGNE	106,7	114,2	123	132,4	+ 32,4	7,3
FRANCE	103,2	107,3	110,9	115	+ 15	3,6
IRLANDE	115,6	132,7	151,3	177,8	+ 77,8	15,5
ITALIE	104,5	109,2	112,8	118,7	+ 18,5	9,6
LUXEMBOURG	110,8	118,1	129,8	146,7	+ 46,7	10,0
PAYS-BAS	105,9	112,3	118,6	127,4	+ 27,4	6,2
AUTRICHE	102,6	106,7	110,6	115,6	+ 15,6	3,7
PORTUGAL	107,6	116,1	123,9	131,3	+ 31,3	4
FINLANDE	108,5	117,7	123,2	134	+ 34	7,6
SUEDE	103,8	108,5	113,6	118,6	+ 18,6	4
ROYAUME-UNI	106,5	112,6	117,7	123,5	+ 23,5	5,4
ZONE EURO (12)	104,2	109,1	113,3	118,8	+ 18,8	4,4
EUROPE A 15	104,6	109,7	114,2	119,8	+ 19,5	4,6

Source : Commission européenne. *Les grandes orientations des politiques économiques de 2001. N° 72, 2001, p. 316 et s.*

1. Base 100 en 1996.

L'écart avec la France s'élève, fin 2000, à + 3,8 points de PIB pour la zone euro à 12 et à + 4,5 points de PIB pour l'Europe à 15.

b) Une réduction de la composante conjoncturelle du déficit public français égale à la moyenne européenne

Cependant, si la réduction du besoin de financement public a été moindre en France qu'en moyenne en Europe, cela ne tient pas à un écart de croissance qui aurait joué en défaveur de la France en pesant sur la résorption de la composante conjoncturelle des déficits publics.

D'une situation de besoin de financement net de 4,3 points de PIB, la zone euro est passée entre 1996 et 2000 à une capacité de financement de 0,4 point de PIB. Les résultats de l'Europe à 15 sont encore meilleurs puisque d'une position initiale de besoin de financement semblable (4,2 points de PIB), elle est passée à une capacité de financement plus importante (1,2 point de PIB).

**CAPACITE (+) OU BESOIN NET (-) DE FINANCEMENT
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN EUROPE ¹⁾**

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	Variations	
						2000/1996	2000/1997
BELGIQUE	- 3,8	- 1,9	- 0,9	- 0,7	0	- 3,8	- 1,9
DANEMARK	- 1	0,4	1,1	3,1	2,4	- 3,4	- 2,8
ALLEMAGNE ²⁾	- 3,4	- 2,7	- 2,1	- 1,4	1,5	- 4,9	- 4,2
GRECE	- 7,8	- 4,7	- 3,1	- 1,8	- 0,9	- 6,9	- 3,6
ESPAGNE	- 4,9	- 3,2	- 2,6	- 1,2	- 0,3	- 4,6	- 2,9
FRANCE	- 4,1	- 3	- 2,7	- 1,6	- 1,3	- 2,8	- 2,7
IRLANDE	- 0,2	0,7	2,1	2,1	4,5	- 4,7	- 5,2
ITALIE	- 7,1	- 2,7	- 2,8	- 1,8	- 0,3	- 6,8	- 2,4
LUXEMBOURG	2,5	3,6	3,2	4,7	5,3	- 2,8	- 1,7
PAYS-BAS	- 1,8	- 1,1	- 0,7	1	2	- 3,8	- 3,1
AUTRICHE	- 3,8	- 1,7	- 2,2	- 2,1	- 1,1	- 2,7	- 0,6
PORTUGAL	- 4	- 2,7	- 2,3	- 2,1	- 1,4	- 2,6	- 1,3
FINLANDE	- 3,2	- 1,5	1,3	1,8	6,7	- 9,9	- 8,2
SUEDE	- 3,1	- 1,5	1,9	1,8	4	- 7,1	- 5,5
ROYAUME-UNI	- 4,4	- 2	0,4	1,3	4,3	- 8,7	- 6,3
ZONE EURO (12)	- 4,3	- 2,6	- 2,1	- 1,2	0,4	- 4,7	- 3
EUROPE A 15	- 4,2	- 2,4	- 1,5	- 0,6	1,2	- 5,4	- 3,6

Source : Commission européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 2001. N° 72, 2001, p. 310 et s.

1) Y compris les recettes extraordinaires (traitées comme dépenses négatives) relatives à l'attribution de licences de téléphonie mobile (UMTS) comme suit :

en 2000 : D : 99,4 Mrd DEM ; E : 80 Mrd ESP ; I : 26 721 Mrd ITL ; Pays-Bas : 59 Mrd Florins ;

A : 10 Mrd ATS ; P : 80 Mrd PTE ; UK : 22,5 Mrd GBP.

2) Hors reprises de dettes et d'actifs liés à l'unification par le gouvernement fédéral en 1995 (Treuhand, sociétés immobilières est-allemandes et Deutsche Kreditbank), représentant un total de 227,5 Mrd DEM.

3) Non comprises les dépenses exceptionnelles nettes liées à la réforme du financement des sociétés de logement social en 1995, représentant un total de 32,84 Mrd florins.

La France a amélioré sa position budgétaire près de deux fois moins que l'Europe à 15 entre 1996 et 2000 (de 2,8 points de PIB contre - 5,4 points de PIB).

Les écarts dans les performances de redressement des comptes publics de la France et de ses voisins peuvent être appréciés en cumulant les écarts annuels de capacité de financement au cours des années 1997 à 2000.

Par rapport à la zone euro, ce cumul atteint 3,1 points de PIB ; il est de 5,3 points de PIB par rapport à la moyenne de l'Union européenne.

Ces écarts de performances ne semblent pas, en moyenne, être attribuables à des effets différents de l'activité sur la composante conjoncturelle des soldes publics.

**LA COMPOSANTE CONJONCTURELLE DES SOLDES PUBLICS EN EUROPE
(1990-2000)**

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	Ecart 2000-1996
BELGIQUE	- 0,8	- 0,7	- 0,3	- 0,4	0,0	+ 0,8
DANEMARK	- 0,2	0,5	0,9	0,6	0,3	+ 0,5
ALLEMAGNE	- 0,3	- 0,8	- 0,4	0,0	0,0	+ 0,3
GRECE	- 0,5	0,0	0,2	0,1	0,0	+ 0,5
ESPAGNE	- 0,9	- 0,6	- 0,2	0,2	0,5	+ 1,4
FRANCE	- 0,7	- 0,9	- 0,6	- 0,2	0,1	+ 0,8
IRLANDE	- 0,9	- 0,5	0,3	0,5	0,7	+ 1,6
ITALIE	- 0,7	- 0,4	0,0	0,0	0,1	+ 0,8
LUXEMBOURG	- 0,9	- 1,0	- 1,0	- 0,5	0,1	+ 1
PAYS-BAS	- 1,3	- 0,8	- 0,1	0,3	0,6	+ 1,9
AUTRICHE	- 0,5	- 0,4	- 0,1	0,0	0,1	+ 0,6
PORTUGAL	- 0,6	- 0,9	0,0	0,6	0,6	+ 1,2
FINLANDE	- 1,2	0,0	1,2	1,3	1,2	+ 2,4
SUEDE	- 1,1	- 1,3	- 0,2	0,7	0,9	+ 2
ROYAUME-UNI	- 0,3	0,1	0,3	0,3	0,0	+ 0,3
ZONE EURO (12)	- 0,6	- 0,7	- 0,3	0,0	0,2	+ 0,8
EUROPE A 15	- 0,6	- 0,6	- 0,2	0,1	0,2	+ 0,8

Source : SEBC

Selon les estimations du Système européen de banques centrales (SEBC), la composante conjoncturelle du déficit aurait évolué en France comme pour la moyenne des pays européens, se redressant de 0,8 point de PIB.

Sans doute l'effet de la croissance a-t-il été plus sensible pour certains pays, mais la France en a autant bénéficié que les autres pays européens en moyenne, sous l'angle de la réduction de la composante conjoncturelle de ses déficits publics.

Si, pour certains pays, la forte croissance observée entre 1996 et 2000 leur a permis d'améliorer plus nettement la composante conjoncturelle de leur solde public, il n'en reste pas moins qu'ils ont, par ailleurs, amplifié ce résultat par l'orientation délibérée donnée à leur politique des finances publiques, vers une réduction de leur déficit structurel.

c) Toutefois, une atténuation de l'effet boule de neige de la dette plus franche en Europe qu'en France

C'est plus indirectement que les performances différentes de la croissance ont pesé sur les déficits publics. Combinées avec la nette inflexion des taux d'intérêt, elle a engendré une réduction de l'effet boule de neige de la dette publique, qui a tout particulièrement bénéficié aux pays initialement les plus endettés.

L'allègement de la charge des intérêts a été moins net en France.

Celle-ci a reculé de 1,7 point de PIB en moyenne en Europe – où les pays initialement les plus endettés ont tout particulièrement bénéficié de la baisse des taux d'intérêt – mais de seulement 0,7 point en France.

INTERETS VERSES PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ¹⁾

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	Variations 2000-1996
BELGIQUE	8,9	8	7,7	7,2	6,9	- 2
DANEMARK	6,1	5,7	5,3	4,6	4,1	- 2
ALLEMAGNE	3,7	3,6	3,6	3,5	3,3	- 0,4
GRECE	10,5	8,2	7,8	7,6	7,2	- 3,2
ESPAGNE	5,3	4,8	4,3	3,6	3,3	- 2
FRANCE	3,9	3,7	3,6	3,4	3,3	- 0,6
IRLANDE	4,6	4,2	3,4	2,4	2,1	- 2,5
ITALIE	11,5	9,4	8	6,7	6,5	- 5
PAYS-BAS	5,6	5,2	4,8	4,4	4	- 1,6
AUTRICHE	4,2	3,9	3,8	3,5	3,6	- 0,6
PORTUGAL	5,4	4,2	3,5	3,2	3,2	- 2,2
FINLANDE	4,3	4,3	3,6	3,1	2,8	- 1,5
SUEDE	6,8	6,4	5,8	4,8	4,3	- 2,5
ROYAUME-UNI	3,7	3,7	3,6	3	2,7	- 1
ZONE EURO (12)	5,7	5,1	4,7	4,3	4,1	- 1,6
EUROPE A 15	5,5	5	4,6	4,1	3,8	- 1,7

Source : Commission européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 2001. N° 72, 2001.

1. Les différences d'estimations des charges d'intérêt avec celles de la comptabilité nationale résultent de la date de publication de ces statistiques.

Une part de l'écart entre la réduction des dépenses publiques en France et en Europe s'explique par ce phénomène.

Mais, à cet écart il faut ajouter un repli sensiblement plus élevé en Europe des dépenses publiques hors charges d'intérêt, qui y a engendré une amélioration plus nette qu'en France du solde primaire structurel.

d) Un facteur essentiel : la France a nettement moins amélioré la situation structurelle de ses comptes publics que les autres pays européens

Entre 1996 et 2000, la totalité des Etats européens ont amélioré leur capacité de financement primaire. Cette amélioration a atteint 3,1 points de PIB pour la zone euro à 12 et même 3,7 points de PIB pour l'Union européenne dans son ensemble.

CAPACITE DE FINANCEMENT PRIMAIRE

	1996	2000	Variations 1996-2000
BELGIQUE	+ 5,1	+ 6,9	+ 1,8
DANEMARK	+ 5,1	+ 6,5	+ 1,4
ALLEMAGNE	+ 0,3	+ 1,8	+ 1,5
GRECE	+ 2,7	+ 6,3	+ 3,6
ESPAGNE	+ 0,4	+ 3	+ 2,6
FRANCE	- 0,2	+ 2	+ 2,2
IRLANDE	+ 4,4	+ 6,6	+ 2,2
ITALIE	+ 4,4	+ 6,2	+ 2,2
PAYS-BAS	+ 3,8	+ 6	+ 3,2
AUTRICHE	+ 0,4	+ 2,5	+ 2,1
PORTUGAL	+ 1,4	+ 1,8	+ 0,4
FINLANDE	+ 1,1	+ 9,5	+ 8,4
SUEDE	+ 3,7	+ 8,3	+ 4,6
ROYAUME-UNI	- 0,7	+ 7	+ 7,7
ZONE EURO (12)	+ 1,4	+ 4,5	+ 3,1
EUROPE A 15	+ 1,3	+ 5	+ 3,7

Source : Commission européenne. *Les grandes orientations des politiques économiques de 2001*. N° 72, 2001, p. 316 et s.

La performance de la France est en deçà de cette moyenne, avec une amélioration de 2,2 points de PIB de son solde primaire. Surtout, comme la France était l'un des deux pays européens partant d'une situation de déficit primaire, son solde primaire est, après ceux de l'Allemagne et du Portugal, le moins largement excédentaire d'entre les pays européens. Il est de 2,5 points de PIB moins important que pour la moyenne de la zone euro (3 points de PIB par rapport à l'Europe des 15).

Cette performance relativement moins favorable se combine avec une moindre réduction des charges d'intérêt pour rendre compte de la moindre amélioration du solde public total et, par ricochet, de la situation de la dette publique.

Elle s'explique par l'effort de redressement des soldes structurels qui a été moins intense en France qu'en moyenne en Europe : de 2 points de PIB selon la Commission européenne contre 3,9 points de PIB pour la zone euro et même 4,7 points de PIB pour l'Europe des quinze.

**VARIATIONS DES SOLDES STRUCTURELS EN EUROPE
(1996-2000)**

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	Ecart 2000-1996
BELGIQUE	- 2,7	- 1,4	- 0,3	- 0,1	- 0,2	- 2,5
ALLEMAGNE	- 3,1	- 2,1	- 1,5	- 0,7	- 0,8	- 2,3
GRECE	- 7,1	- 4,3	- 2,7	- 1,4	- 0,8	- 6,3
ESPAGNE	- 4	- 2,6	- 2,4	- 1,3	- 0,8	- 3,2
FRANCE	- 3,3	- 2,2	- 2,2	- 1,3	- 1,3	- 2
IRLANDE	0,8	0,7	1,9	1,4	3,1	- 2,3
ITALIE	- 6,7	- 2,4	- 2,5	- 1,2	- 1,3	- 5,4
LUXEMBOURG	4,3	4,5	4,6	5,2	4,3	0
PAYS-BAS	- 0,8	- 0,5	- 0,6	0,7	0,7	- 1,5
AUTRICHE	- 3,7	- 1,2	- 2	- 1,9	- 1,5	- 2,2
PORTUGAL	- 3,6	- 2,5	- 2,5	- 2,2	- 2	- 1,6
FINLANDE	- 0,6	- 0,9	0,8	1,2	5,1	- 5,7
DANEMARK	- 1	- 0,1	0,5	2,8	1,8	- 2,8
SUEDE	- 1,9	- 0,1	2,6	1,6	3,3	- 4,9
ROYAUME-UNI	- 4,1	- 2,2	0,3	1,3	1,8	- 5,9
ZONE EURO (12)	- 3,7	- 2	- 1,8	- 0,9	+ 0,2	- 3,9
EUROPE A 15	- 3,7	- 2	- 1,3	- 0,4	- 0,1	- 4,7

Source : Commission européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 2001. N° 72, 2001, p. 316 et s.

Cette performance relativement moins favorable, qui s'explique partiellement par une réduction moins nette des charges d'intérêt en France (1 point de l'écart de 1,9 point observé avec la zone euro en est issu), procéderait d'un paradoxe, si l'on se bornait à envisager l'évolution des recettes publiques.

LES RECETTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN FRANCE ET EN EUROPE

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	Variation 2000-1996
BELGIQUE	49,3	49,7	50	50	49,9	+ 0,6
DANEMARK	58,8	58,4	58	58,5	55,7	- 3,1
ALLEMAGNE	46,8	46,5	46,6	47,2	47	+ 0,2
GRECE	38,1	40	41,4	43,3	43,8	+ 5,7
ESPAGNE	38,8	39,1	39,1	39,6	39,5	+ 0,7
FRANCE	51,4	51,9	51,3	52,1	51,9	+ 0,5
IRLANDE	39,5	38,6	37,7	38,4	37,8	- 1,7
ITALIE	46,1	48,4	46,8	47,1	46,1	-
LUXEMBOURG	47,9	47	46,4	47,3	46,5	- 1,4
PAYS-BAS	47,8	47,1	46,4	47,5	47,2	- 0,6
AUTRICHE	52,8	52,2	52	51,6	50,6	- 2,2
PORTUGAL	41,6	41,7	41,8	42,7	43,4	+ 1,8
FINLANDE	56,8	55,3	54,5	53,6	55,1	- 1,7
SUEDE	62,2	61,6	62,9	62,1	62,4	+ 0,2
ROYAUME-UNI	39,8	40	41,2	41,4	42,1	- 2,3
ZONE EURO (12)	47,2	47,6	47,1	47,7	47,3	+ 0,1
EUROPE A 15	46,9	47	46,8	47,2	47	+ 0,1

Source : Commission européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 2001. N° 72, 2001, p. 316 et s.

Les recettes totales des administrations publiques ont davantage progressé en France qu'en moyenne en Europe. L'écart atteint 0,4 point de PIB.

Une part importante de l'augmentation du poids des recettes publiques en France s'explique par les prélèvements obligatoires qui ont augmenté plus que le PIB.

Évolution des prélèvements obligatoires (1996-2000)
(en milliards de francs et en %)

	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En francs</i>					
Impôts après transferts (1) perçus par :	2069,4	2191,4	2454,6	2587,4	2662,8
- les administrations publiques centrales	1401,7	1450,3	1502,9	1611,6	1616,3
<i>dont l'État</i>	<i>1341,6</i>	<i>1385,3</i>	<i>1434,5</i>	<i>1540,4</i>	<i>1541,6</i>
- les administrations publiques locales	449,8	466,5	485,6	488,8	477,9
- les administrations de sécurité sociale	162,6	217,7	413,2	434,8	511,2
- les institutions de l'Union européenne (*)	55,3	56,9	52,9	52,2	57,4
Cotisations sociales effectives (2) perçues par :	1489,1	1497,0	1379,1	1450,7	1497,8
- l'État	24,5	33,7	34,9	35,4	35,3
- les administrations de sécurité sociale	1464,5	1463,4	1344,2	1415,3	1462,6
Prélèvements obligatoires effectifs (1) + (2)	3558,5	3688,4	3833,7	4038,1	4160,6
<i>En % du PIB</i>					
Impôts après transferts perçus par :	26,0	26,7	28,7	29,2	28,9
- les administrations publiques centrales	17,6	17,7	17,5	18,2	17,5
<i>dont l'État</i>	<i>16,9</i>	<i>16,9</i>	<i>16,7</i>	<i>17,4</i>	<i>16,7</i>
- les administrations publiques locales	5,7	5,7	5,7	5,5	5,2
- les administrations de sécurité sociale	2,0	2,7	4,8	4,9	5,5
- les institutions de l'Union européenne	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Cotisations sociales effectives perçues par :	18,7	18,2	16,1	16,4	16,3
- l'État	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
- les administrations de sécurité sociale	18,4	17,8	15,7	16,0	15,9
Prélèvements obligatoires effectifs	44,8	44,9	44,8	45,6	45,2

Source : INSEE

L'écart de performance entre la France et la moyenne européenne du point de vue de l'amélioration structurelle des comptes publics est donc issu de l'évolution des dépenses publiques. A un repli plus prononcé des dépenses d'intérêt, il faut ajouter un phénomène identique pour les dépenses primaires.

Le repli des dépenses publiques dans le PIB a été plus prononcé en Europe qu'en France.

DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN EUROPE

(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	Variations 2000-1996
BELGIQUE	53	51,6	50,9	50,7	49,9	- 3,1
DANEMARK	59,8	58	56,9	55,4	53,3	- 6,5
ALLEMAGNE	50,3	49,2	48,6	48,6	45,6	- 4,7
GRECE	45,9	44,7	44,6	45,2	44,7	- 1,2
ESPAGNE	43,7	42,2	41,7	40,8	39,9	- 3,8
FRANCE	55,5	55	54	53,7	53,2	- 2,3
IRLANDE	39,7	37,8	35,7	36,3	33,3	- 6,4
ITALIE	53,2	51,1	49,6	48,9	46,5	- 6,7
LUXEMBOURG	45,4	43,4	43,2	42,6	41,2	- 4,2
PAYS-BAS	49,6	48,2	47,1	46,5	45,2	- 4,4
AUTRICHE	56,6	53,9	54,3	53,7	51,8	- 4,8
PORTUGAL	45,6	44,4	44,1	44,8	44,8	- 0,8
FINLANDE	59,9	56,8	53,2	51,8	48,4	- 11,5
SUEDE	65,3	63,1	61	60,3	58,4	- 6,9
ROYAUME-UNI	44,2	42	40,7	40,1	37,7	- 6,5
ZONE EURO (12)	51,5	50,2	49,3	48,9	47	- 4,5
EUROPE A 15	51,1	49,4	48,4	47,9	45,8	- 5,3

Source : Commission européenne. Les grandes orientations des politiques économiques de 2001. N° 72, 2001

Si une partie de cette évolution s'explique par un repli plus important des charges d'intérêt, l'évolution comparée des autres dépenses a elle-même été différenciée.

VARIATIONS DES DEPENSES PUBLIQUES PRIMAIRES¹⁾
(1996-2000)

(en points de PIB)

BELGIQUE	- 1,1
DANEMARK	- 4,5
ALLEMAGNE	- 4,3
GRECE	+ 2
ESPAGNE	- 1,8
FRANCE	- 1,6
IRLANDE	- 3,9
ITALIE	+ 0,8
PAYS-BAS	- 2,8
AUTRICHE	- 4,2
PORTUGAL	+ 1,4
FINLANDE	- 10
SUEDE	- 4,4
ROYAUME-UNI	- 3,5
ZONE EURO (12)	- 2,9
EUROPE A 15	- 3,6

Source : Commission européenne
Les grandes orientations des politiques
économiques de 2001. N° 72, 2001

1. Total des dépenses publiques – dépenses d'intérêts

Les dépenses primaires ont diminué de 2,9 points de PIB dans la zone euro (3,6 points de PIB pour l'Europe des quinze) contre seulement 1,6 point de PIB en France.

*

* *

Au total, non seulement l'amélioration de la composante structurelle des déficits publics a été plus nette en Europe, mais encore elle s'est davantage appuyée sur un reflux du poids des dépenses publiques dans le PIB qu'en France. Celle-ci a moins réduit ses dépenses publiques – le recul de leur part dans le PIB s'élève à 2,3 points de PIB contre 4,5 points dans la zone euro – et a davantage compté sur les recettes pour améliorer la situation de ses finances publiques.

SYNTHESE DU CHAPITRE

La trajectoire de la dette publique dans le PIB, passée entre 1996 et 2000 de 57,1 à 57,3 points de PIB, a bénéficié d'un contexte macroéconomique favorable, caractérisé par une croissance effective supérieure à la croissance potentielle de l'économie française et par une décrue des taux d'intérêt qui a allégé le coût de la dette publique. Une diminution de la composante structurelle des besoins de financement publics s'est, en outre, produite.

Toutefois, le bilan du redressement des comptes publics apparaît plus nuancé dès lors qu'on le compare avec les performances des partenaires européens et qu'on en analyse les ressorts.

I. Le contexte macroéconomique qui a prévalu entre 1996 et 2000 a constitué un environnement particulièrement favorable à la maîtrise du ratio dette publique/PIB. Il a atténué les exigences à satisfaire pour stabiliser ce ratio, exigences dont il a, de plus, favorisé le respect

A. L'atténuation des exigences à satisfaire pour maîtriser le ratio dette publique/PIB

1. L'accélération de la croissance a, mécaniquement, pesé sur le ratio dette publique/PIB en en augmentant le dénominateur et à un besoin de financement donné, a fait correspondre, mécaniquement aussi, une moindre variation de ce ratio.

Ainsi, le cumul des besoins de financement, observés entre 1996 et 2000, aurait engendré une augmentation sensiblement plus importante du ratio dette publique/PIB si la croissance n'avait pas excédé la croissance potentielle. Dans ce cas, ce ratio aurait progressé de 1,5 point entre 1996 et 2000, passant de 57,1 % du PIB à 58,6 %, contre une évolution limitée à +0,2 point. Avec une croissance tendancielle, la progression du ratio dette publique/PIB aurait même atteint 2,3 points, le rapprochant du seuil de 60 % du Traité sur l'Union européenne.

2. Combinée avec l'accélération de la croissance, la décrue des taux d'intérêt a atténué l'effet « boule de neige » de la dette.

Le niveau des performances à réaliser pour atteindre un solde primaire¹ compatible avec la maîtrise du ratio dette publique/PIB en a été

¹ *Recettes publiques – dépenses publiques hors dépenses d'intérêts.*

diminué. Un excédent primaire de 2,1 points de PIB était requis en 1996 pour stabiliser le ratio dette/PIB, contre un excédent primaire de seulement 0,7 point de PIB en 2000.

B. Des exigences dont l'« écart de croissance » positif a favorisé le respect

1. La France a connu un « écart de croissance » positif entre 1996 et 2000.

La croissance potentielle de l'économie française est estimée à 2,5 % et la croissance tendancielle, qui est appréciée à partir des performances historiques de croissance depuis 1978, à 2,1 %.

La croissance effective a dépassé ces rythmes en s'élevant à 3,1 % au cours de la période sous revue.

2. Il en est résulté une résorption de la composante conjoncturelle du besoin de financement public.

Les méthodes de calcul des composantes conjoncturelle et structurelle des besoins de financement publics sont diverses et débouchent sur des résultats variables.

Cette variété de résultats est explicitée dans la présente étude. Mais, il semble raisonnable de s'accorder sur le constat selon lequel la réduction du besoin de financement public, qui a atteint 2,8 points de PIB entre 1996 et 2000, s'est partagée, moitié-moitié, entre une réduction de sa composante conjoncturelle (- 1,4 point de PIB) et une réduction de sa composante structurelle (- 1,4 point de PIB).

II. Une amélioration des comptes publics seulement relative

Grâce à la réduction du besoin de financement public de 2,8 points de PIB intervenue entre 1996 et 2000, et au faible montant des acquisitions nettes d'actifs financiers – voir le chapitre II de la première partie –, la tendance à l'augmentation du poids de la dette publique dans le PIB a été inversée. Mais, les performances obtenues par la France ont été sensiblement moins élevées que celles de ses partenaires européens et laissaient en 2000 une situation des comptes publics marquée par une vulnérabilité persistante.

A. La réduction du besoin de financement public a été moins forte en France qu'en Europe et l'évolution comparée de la dette publique s'en est ressentie

1. Le repli du besoin de financement public a été moins important en France que dans l'Union européenne.

Le besoin de financement public a été réduit de 5,4 points de PIB dans l'Union européenne entre 1996 et 2000 et de 4,7 points de PIB dans la zone euro. La performance française a été deux fois moins bonne que celle de la zone euro puisque le besoin de financement public n'a été réduit que de 2,8 points de PIB.

Deux observations complémentaires peuvent être mentionnées :

- à supposer qu'une relation de causalité simple existe entre les « déficits publics » et le niveau des taux d'intérêt, la France a moins contribué que ses partenaires à la détente des conditions monétaires en Europe ;

- le repli relativement plus élevé des besoins de financement public des partenaires de la France ne les a pas empêchés de connaître une croissance en volume identique à celle réalisée en France – avec, en outre, une croissance en valeur plus élevée. Il est, par conséquent, vraisemblable que les conditions de croissance, qui ont prévalu entre 1996 et 2000, étaient propices à un assainissement des comptes publics plus prononcé, l'expérience des voisins européens montrant que celui-ci n'a pas donné d'impulsion négative à leur activité.

2. L'évolution comparée de la dette publique a enregistré l'impact de ses performances inégales.

Le poids de la dette publique (au sens du Traité sur l'Union européenne) dans le PIB s'est replié de 7,7 points dans l'Union européenne entre 1996 et 2000 et de 5,1 points dans la zone euro. La France a connu une augmentation de 0,2 point de PIB de ce ratio.

Au regard de la situation de sa dette publique, la France était classée en troisième position en Europe après le Luxembourg et le Royaume-Uni en 1996. En 2000, elle avait rétrogradé à la 9^{ème} place.

B. La réduction du besoin de financement public a été moins solide en France que dans le reste de l'Europe

Les facteurs d'évolution du solde public sont les recettes et les dépenses et une même variation du solde public peut s'accompagner de combinaisons très différentes des unes et des autres. La théorie et la pratique des finances publiques montrent qu'une réduction du déficit public davantage

assise sur la maîtrise des dépenses que l'accroissement des prélèvements obligatoires offre des garanties de pérennité supérieures. Sous cet angle, la France a réalisé des performances moins bonnes que ses partenaires européens.

Mais, avant de le montrer, il faut aussi tenir compte du caractère plus ou moins délibéré de l'assainissement des finances publiques qu'on décèle usuellement à travers l'analyse des composantes conjoncturelle ou structurelle des soldes publics. Sous cet angle aussi, la performance réalisée entre 1996 et 2000 paraît moins bonne qu'en Europe en moyenne.

1. Les partenaires européens ont, mieux que la France, amélioré la composante structurelle de leurs comptes publics.

La composante structurelle du besoin de financement public a été améliorée de 4,7 points de PIB dans l'Union européenne entre 1996 et 2000 et de 3,9 points de PIB dans la zone euro, selon les estimations de la Commission européenne. Selon ces mêmes estimations, la France n'a amélioré son solde structurel que de 2 points de PIB.

Des estimations fondées sur un traitement différent des dépenses d'intérêt donnent des écarts un peu moins nets mais significatifs avec des améliorations respectives de 3,7, 2,3 et 1,4 points de PIB.

En conséquence de ces évolutions, la France connaissait en 2000 un déficit entièrement attribuable à la situation structurelle de ses comptes publics dont l'effet sur le besoin de financement total était légèrement atténué par un excédent conjoncturel. Que celui-ci, comme il est toujours envisageable dans une période de croissance supérieure au potentiel, vienne à se retourner en un déficit conjoncturel et la situation des comptes publics devait déboucher, toutes choses égales par ailleurs, sur un nouveau creusement du financement public. C'est ce retournement qui s'est produit en 2001 pour s'accroître en 2002, les composantes structurelle (sous l'effet des baisses de prélèvements obligatoires) et conjoncturelle (sous l'effet d'un ralentissement de l'activité en dessous du potentiel de croissance) se dégradant.

2. Une réduction du besoin de financement public en France moins assise qu'en Europe sur la maîtrise des dépenses publiques.

Le poids des dépenses publiques a rétrogradé de 5,3 points de PIB dans l'Union européenne entre 1996 et 2000 et de 3,6 points de PIB dans la zone euro. En France, il a été réduit de 2,3 points de PIB.

Une partie de ces écarts résulte d'une baisse plus accentuée en Europe des dépenses d'intérêts : 1,7 point de PIB pour l'Union européenne ; 1,6 point pour la zone euro et 0,6 point pour la France.

Mais, les dépenses primaires (dépenses publiques – dépenses d'intérêt) ont rétrogradé beaucoup plus en Europe : 3,6 points de PIB pour l'Union européenne ; 2,9 points pour la zone euro et 1,6 point pour la France.

La France a donc beaucoup plus compté sur les recettes publiques pour réduire son besoin de financement puisque, malgré une moindre amélioration de celui-ci, le poids des recettes publiques dans le PIB s'est accru plus nettement en France (0,5 point de PIB) qu'en Europe en moyenne (0,1 point de PIB).

**PRESENTATION SYNTHETIQUE DE L'AJUSTEMENT
DES FINANCES PUBLIQUES ENTRE 1996 ET 2000
COMPARAISON FRANCE EUROPE ¹**

(en points de PIB)

	France	Zone euro (12)	Union européenne
Variation du besoin de financement	- 2,8	- 4,7	- 5,4
Variation de la composante conjoncturelle du besoin de financement	- 0,8	- 0,8	- 0,8
Variation de la composante structurelle du besoin de financement	- 2	- 3,9	- 4,7
Variation des recettes publiques	+ 0,5	+ 0,1	+ 0,1
Variation des dépenses publiques	- 2,3	- 4,5	- 5,3
Variation des dépenses d'intérêt	- 0,6	- 1,6	- 1,7
Variation des dépenses primaires ²⁾	- 1,7	- 2,9	- 3,6

¹ Aux arrondis près

² Dépenses publiques – dépenses d'intérêt.

Source : Calcul du Service des Etudes à partir de données de la Commission européenne

CHAPITRE II :

PERSPECTIVES DE LA DETTE PUBLIQUE

Dans le dernier rapport de la Délégation du Sénat pour la Planification¹ consacré aux perspectives économiques et des finances publiques à moyen terme 2002-2007, avait été présentée une projection des finances publiques réalisée à l'aide du modèle e-mod.fr de l'OFCE.

Ce type d'exercice assure un niveau satisfaisant de cohérence entre les orientations données à la politique budgétaire, les évolutions macroéconomiques et celles des comptes publics. Mais, il suppose de poser dans tous ces domaines des hypothèses qui, sans être arbitraires, peuvent se trouver déjouées, soit que des inflexions de conjoncture interviennent, soit que des décisions de politique économique changent la politique des finances publiques.

La projection réalisée à l'automne 2001 réunissait des éléments, tous très favorables au redressement des comptes publics. La croissance y était dynamique ; en outre, les hypothèses de politique des finances publiques allaient toutes dans le sens de la maîtrise des dépenses publiques. **Pourtant, malgré cette « combinaison facilitante », l'équilibre des finances publiques n'était pas atteint avant 2006, soit un résultat déjà moins favorable que celui annoncé dans le programme de stabilité transmis par le précédent gouvernement à la Commission européenne quelques semaines plus tard et couvrant la période 2003-2005.**

Le fort ralentissement de l'activité économique intervenu en 2001 et la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2002 doivent, de plus, être aujourd'hui pris en compte.

Une actualisation de la projection d'automne a ainsi été réalisée avec le concours de l'OFCE. **Malgré des hypothèses à nouveau très favorables, l'équilibre des finances publiques est retardé par rapport à la projection d'automne du fait du ralentissement observé en début de période.**

La trajectoire de la dette publique s'infléchit cependant, mais sensiblement moins que dans le programme triennal.

¹ Rapport n° 78 de la délégation pour la planification (2001-2002) de M. Joël BOURDIN.

La dépendance des résultats de la projection à son contexte économique doit encore être soulignée.

Afin de l'apprécier, deux variantes sont présentées, mesurant l'impact d'un environnement économique moins favorable sur l'évolution des comptes et de la dette publics.

Leurs résultats conduisent à **souligner la vulnérabilité des finances publiques dès lors que les conditions qui ont largement contribué à leur amélioration ne seraient plus réunies.**

I. RAPPEL DES CONCLUSIONS DE LA PROJECTION DU RAPPORT DE LA DELEGATION DU SENAT POUR LA PLANIFICATION : UN EQUILIBRAGE DES FINANCES PUBLIQUES QUI N'ETAIT PAS ATTEINT AVANT 2006

A. MALGRE DES HYPOTHESES FAVORABLES...

L'environnement macroéconomique décrit par la projection se caractérisait par une croissance soutenue (près de + 2,8 % par an en moyenne), soit une croissance supérieure à la croissance potentielle de l'économie française.

Ce contexte économique porteur était favorable à un rééquilibrage spontané des finances publiques.

En outre, malgré sa faible valeur prédictive¹, l'hypothèse avait été posée que la norme de progression des dépenses publiques du programme de stabilité à horizon 2004 serait respectée. Ainsi, une progression des dépenses publiques de 1,5 % en volume et par an avait été posée en hypothèse jusqu'en 2004 (+ 0,3 % pour les seules dépenses budgétaires). Par la suite pour 2005 et 2006, ces normes avaient été prolongées, seules les dépenses de pension évoluant en fonction de leurs déterminants naturels.

Pour les recettes, les prélèvements obligatoires avaient été « modélisés » en fonction des mesures annoncées par le gouvernement, qui comportaient la poursuite du plan d'allègements fiscaux annoncé en septembre 2000, dont l'évaluation d'alors est rappelée ci-après.

¹ De fait, selon une récente étude du FMI, les dépenses publiques ont systématiquement progressé davantage que dans les programmes de stabilité successifs adoptés par les gouvernements depuis 1999. Le FMI observe que le niveau cumulé des dépenses publiques excéderait en volume de 2,2 % les cibles des différents programmes de stabilité pour la période 1999-2003.

Rapport sur la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Novembre 2001.

**EVALUATION DU PROGRAMME DE REDUCTION DES PRELEVEMENTS
OBLIGATOIRES ANNONCE PAR LE GOUVERNEMENT EN PLACE A L'AUTOMNE 2001
(EN MILLIARDS DE FRANCS)**

	2000	2001	2002	2003	Cumul
Total	-110	-88	-49	-30	-277
en points de PIB	-1,1	-0,9	-0,5	-0,3	-2,9
Ménages (hors TVA)	-40	-46	-25	-21	-132
Impôt sur le revenu	-11	-23	-12	-9	-55
CSG CRDS	0	-9	-10	-10	-28
Taxe d'habitation	-11	0	0	0	-11
Droits de mutation, vignette	-15	-3	0	0	-18
Fiscalité pétrolière	0	-8	1	1	-7
Cotisations Unedic	0	-4	-2	-1	-6
Droit de bail, autres	-4	1	-2	-2	-7
TVA	-38	-13	0	0	-51
Entreprises	-31	-29	-25	-10	-94
Taux impôt sur les sociétés	-12	-11	-13	-10	-46
Autres mesures IS	4	8	4	2	18
Taxe professionnelle	-2	-8	-8	0	-18
Fiscalité pétrolière	-1	-2	2	2	1
TGAP	1	4	3	3	11
Cotisations patronales (Forec)	-24	-16	-12	-8	-60
Cotisations Unedic	0	-4	-4	-2	-9
Cotisation sur les bénéfices	4	0	4	4	13
Autres	-2	0	0	0	-2

Source : OFCE

Au-delà, on avait supposé que le taux des prélèvements obligatoires serait constant.

B. ...L'EQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS N'ETAIT PAS ATTEINT AVANT 2006

1. Un retour tardif à l'équilibre

Exprimé en pourcentage du PIB, le **besoin de financement** des administrations publiques se réduisait en projection de **1,7 point de PIB¹**, avec en l'an 2001 un besoin de financement de 1,4 % du PIB et, en l'an 2006, une capacité de financement des administrations publiques de 0,3 point de PIB.

En 2004 échéance pour laquelle le précédent programme de stabilité -le programme à l'horizon 2004- prévoyait un excédent de 0,2 point de PIB, il subsistait un besoin de financement de 0,6 point de PIB.

**EVOLUTION DE LA CAPACITE DE FINANCEMENT
ET DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES^{a)}**

(en points de PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement	- 1,4	- 1,4	- 1,6	- 1,2	- 0,6	- 0,1	0,3
Dettes	57,6	57,2	56,9	55,6	53,8	51,6	49,2

a) Rappel : 1999 : - 1,6 ; 58,5.

La réduction du déficit public, quoique plus lente que prévu, exerçait cependant des effets favorables sur la dette publique calculée ici au sens de Maastricht. Celle-ci rétrogradait de 8 points de PIB entre 2001 et 2006.

Malgré la réduction du poids de la dette publique dans le PIB, le niveau de la dette publique ne cessait pas de croître jusqu'en 2005 et, en 2006, malgré une légère diminution, le niveau de la dette publique excédait de 456 milliards de francs celui de 2000.

¹ *Sous l'hypothèse réaliste d'un recul du niveau des recettes non fiscales en points de PIB atteignant 0,3 point.*

EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE¹⁾

(en milliards de francs)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
5 307,7	5 444,7	5 611,2	5 735,2	5 799,3	5 806,9	5 763,7

Dans ces conditions, le nécessaire provisionnement des besoins de financement des régimes de retraite n'était pas entamé.

2. Un retour à l'équilibre qui n'offrait pas de marges de manœuvre pour des réductions supplémentaires de prélèvements obligatoires

Il apparaissait que, malgré des hypothèses de maîtrise de l'évolution des dépenses publiques, l'allègement du poids des dépenses publiques dans le PIB était insuffisant pour offrir les conditions d'une combinaison d'un retour à l'équilibre et d'une baisse significative de la pression fiscale.

Dans la projection, le poids des dépenses publiques était réduit de 2,8 points de PIB entre 2001 et 2006.

EVOLUTION DES DEPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ensemble des dépenses (en points de PIB)	52,8	52,5	52,2	51,4	50,6	50,1	49,7
<i>dont :</i>							
masse salariale	13,5	13,5	13,5	13,3	13,0	12,9	12,7
consommations intermédiaires	5,4	5,3	5,3	5,3	5,1	5,1	5,0
investissement	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9
consommations individualisables	14,0	14,1	14,0	13,9	13,7	13,6	13,5
prestations sociales en espèces	18,0	17,9	17,8	17,4	17,1	16,9	16,9
intérêts versés	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9
transferts versés	3,5	3,3	3,3	3,5	3,7	3,7	3,7
autres dépenses publiques	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8

Par ailleurs, l'évolution spontanée des recettes fiscales s'élevait, compte tenu d'une hypothèse prudente portant sur l'élasticité des recettes fiscales au cours de cette période, à 0,6 point de PIB.

EVOLUTION SPONTANEE DES RECETTES FISCALES

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2002-2006
TVA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres impôts indirects	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôt sur le revenu	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,4
Impôt sur les sociétés	0,0	0,2	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0
Autres impôts sur le revenu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotisations employeurs	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Cotisations non salariés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impôts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	0,4	0,2	0,0	- 0,1	0,1	0,6

Source : OFCE.

Toutes choses égales par ailleurs, le redressement maximal du solde résultant de ces variations en ciseaux s'élevait donc à 3,1 points de PIB¹ au cours de la période. Mais les mesures fiscales déjà décidées s'élevaient à 1,4 point du PIB entre 2002 et 2006.

Impact des « allègements » fiscaux décidés

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2002-2006
TVA						0,0
Autres impôts indirects	- 0,1	0,0				- 0,1
Impôt sur le revenu	- 0,3	- 0,2	- 0,1			- 0,6
Impôt sur les sociétés	- 0,1	- 0,2	- 0,1			- 0,4
Autres impôts sur le revenu	0,0					0,0
Cotisations employeurs	- 0,1	- 0,1				- 0,2
Cotisations non salariés	0,0	- 0,1				- 0,1
Impôts en capital						0,0
Total	- 0,6	- 0,6	- 0,2	0,0	0,0	- 1,4

¹ Compte tenu de l'hypothèse d'un repli des recettes fiscales de 0,3 point de PIB.

On pouvait en conclure que, malgré des hypothèses très favorables à la modération des dépenses publiques, les allègements fiscaux déjà décidés ôtaient toute marge pour réduire, à terme, les prélèvements obligatoires, sauf à retarder encore un équilibre des comptes publics dont la projection montrait qu'il ne serait atteint qu'avec un retard de deux ans par rapport aux engagements de la France.

L'avenir apparaissait d'ores et déjà engagé, alors même que les allègements décidés ne débouchaient pas sur une réduction significative de la pression fiscale. L'impact de ces « réductions d'impôt » sur la pression fiscale n'excédait pas 0,8 point de PIB.

EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES¹⁾

(en points de PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TVA	7,5	7,5	7,6	7,6	7,6	7,7	7,7
Autres impôts indirects	8,6	8,4	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
Impôt sur le revenu des ménages (dont CSG)	8,5	8,4	8,4	8,1	8,1	8,1	8,2
Impôt sur les sociétés	2,8	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,6
Autres impôts sur le revenu et le patrimoine	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Cotisations employeurs	11,4	11,3	11,3	11,2	11,2	11,2	11,2
Cotisations salariés	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
Cotisations non salariés	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Impôts en capital	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Total	45,4	45,2	44,9	44,5	44,4	44,3	44,4

1. Rappel 1999 : 7,8 ; 8,8 ; 8,4 ; 2,6 ; 1,2 ; 11,5 ; 4,1 ; 1,0 ; 0,5 ; 45,8.

Comme le montre le tableau ci-dessus, la pression fiscale devait rester à peu près inchangée entre 2003 et 2006.

C. ... UN RESULTAT FRAGILE COMPTE TENU DES HYPOTHESES SUR LESQUELLES IL REPOSAIT

Comme on l'avait alors souligné, la projection du compte des administrations publiques était construite sur deux hypothèses favorables : celle d'une croissance rapide excédant la croissance potentielle de l'économie française ; celle aussi de dépenses publiques évoluant à un rythme de 1,5 % en volume entre 2003 et 2006.

On avait donc réalisé des variantes afin de mesurer ce qui se produirait si l'une ou l'autre de ces conditions devait faire défaut.

1. L'impact d'une croissance plus lente

a) Les simulations habituelles

L'impact sur les finances publiques d'une croissance moins rapide comporte quelques difficultés de mesure par un modèle. Tout d'abord, ne sont, en général, calculées que les incidences sur les recettes et, au mieux, s'agissant de dépenses, sur les dépenses d'indemnisation du chômage. Or, les gouvernements peuvent ajuster d'autres dépenses publiques à la hausse, en particulier, les crédits des politiques de l'emploi. En outre, les effets d'un ralentissement économique varient selon son origine. A cet égard, un ralentissement provoqué par les échanges extérieurs est moins « coûteux » en recettes que s'il provient d'une réduction de la demande interne, dont les composantes sont autant d'assiettes fiscales.

Sous le bénéfice de ces considérations, les estimations usuelles des effets d'une croissance inférieure de 1 point mettent en évidence une dégradation des recettes de l'ordre de 0,43 point de PIB.

Evaluation pour 2001 de l'impact de la croissance sur les recettes fiscales

(en milliards de francs courants)

<i>Intensité du ralentissement de croissance</i>	- 0,4 point de PIB	- 1,0 point de PIB
Etat	5	13
Administrations de Sécurité sociale	8	20
Administrations publiques locales	2	5
Total	15	38

Source : OFCE, e-mod.fr

b) Les effets d'une croissance parallèle à la croissance potentielle

Dans le compte alors présenté, la croissance effective s'élevait à 2,8 % en moyenne entre 2002 et 2006.

L'écart de croissance – écart de la croissance effective par rapport à la croissance potentielle – était positif, ce qui jouait en faveur du redressement

des finances publiques. Il atteignait 3,5 points de PIB en cumul et son impact cumulé sur les comptes publics s'élevait à 1,5 point de PIB¹ en 2006.

Ainsi, le rapport de la délégation du Sénat pour la Planification soulignait qu'en ne tenant compte que des incidences fiscales de l'écart de croissance, il fallait s'attendre, si la croissance effective devait suivre la croissance potentielle, à ce que le solde public en 2006 ne s'élève pas à + 0,3 point de PIB, mais à - 1,2 point de PIB.

2. Quelques illustrations des conséquences d'une progression plus rapide des dépenses publiques

Les effets d'une augmentation des dépenses publiques plus rapide qu'en projection avaient par ailleurs été explorés.

La projection des finances publiques était construite sur une évolution très maîtrisée des dépenses publiques en général, mais tout particulièrement des prestations sociales et de la masse salariale publique.

Pour les prestations sociales, elles s'accroissaient de l'ordre de 1,5 % en volume et par an.

Croissance du pouvoir d'achat des prestations sociales

(Taux de croissance annuel, prix 1995)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Retraites	2,0	1,8	1,8	1,8	2,4	3,4
Maladie	3,5	2,3	1,8	1,8	1,8	1,8
Chômage	- 2,4	2,3	- 3,8	- 4,7	- 3,0	- 4,4
Famille, logement, pauvreté et exclusion	0,8	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Total des prestations	2,0	1,8	1,2	1,1	1,5	2,0

Rappel : 1999 : 3,3 ; 2,5 ; 0,8 ; 3,2 ; 2,8.
2000 : 1,8 ; 3,6 ; - 2,8 ; 0,1 ; 1,8..

¹ Soit l'écart de croissance -3,5 points de PIB- multiplié par la part des prélèvements obligatoires dans le PIB (44,5 points).

Si certains résultats de la projection – la baisse du chômage – et la variation spontanée de certaines données – le volume des retraités – pouvaient, à l’horizon de la projection, expliquer cette évolution, celle-ci résultait aussi d’hypothèses propices à une progression modérée des prestations sociales. Tel était en particulier le cas en matière de dépenses de santé.

S’agissant de la masse salariale publique, la projection était bâtie sur des hypothèses qui en limitaient l’augmentation.

Une hypothèse extrêmement favorable avait été posée en matière d’emploi public. La projection intégrait à l’horizon 2002 la création de 16 000 postes de fonctionnaires d’Etat et de 15 000 postes dans la fonction publique hospitalière. Mais, par la suite, conformément au programme pluriannuel de finances publiques, l’emploi public était maintenu constant. Ainsi, après 2002, la réduction du temps de travail dans la fonction publique n’était plus censée produire d’effet sur le nombre des agents publics.

Afin d’illustrer le poids de ces différents partis pris, une variante avait été réalisée, mesurant :

- l’impact sur les comptes publics d’une croissance en volume des dépenses de santé de 4 % l’an (soit, à peu près le niveau de progression effectif de l’ONDAM entre 1997 et 2001), contre 1,8 % dans le compte central ;
- et l’effet d’une progression de l’emploi public de l’ordre de 0,4 % par an.

Résultats de la variante

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Impact en millions de francs</i>					
Dépenses santé	11 132	19 234	22 817	28 280	34 179
Masse salariale due à l’emploi public	0	5 436	6 240	4 923	5 191
Dépenses publiques	5 153 292	5 302 959	5 458 153	5 639 005	5 830 819
<i>Dépenses en % des dépenses publiques</i>					
Dépenses santé	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6
Masse salariale due à l’emploi public	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	0,2	0,5	0,5	0,6	0,7
Prestations sociales en volume	0,4	0,9	1,4	1,9	2,4
Masse salariale des administrations publiques	0,0	0,4	0,8	1,2	1,5

Au total, les dépenses publiques s'accroissaient à un rythme de l'ordre de 2 % l'an contre 1,5 % dans le scénario central. Le solde public, au lieu de présenter un excédent en 2006 (+ 0,3 point de PIB) restait déficitaire (- 0,2 point de PIB).

On soulignait cependant que si cette dérive était modérée, c'était parce que, dans la variante, l'impact de la progression de l'emploi public sur les comptes était modeste. L'augmentation de l'emploi public de 0,4 point testée en variante n'augmentait les dépenses publiques que de 0,1 point, ce résultat étant acquis grâce à l'hypothèse d'une très faible progression des salaires moyens dans la fonction publique. En outre, en tant que telle, l'hypothèse d'augmentation de l'emploi public pouvait paraître conservatrice. Elle représentait 23 000 emplois de plus par an et supposait que la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique ne provoquerait que très peu de créations d'emplois. Aux 16 000 emplois de fonctionnaires de l'Etat créés en 2002, et imputés par convention à la RTT, et aux 15 000 emplois créés cette même année dans la fonction publique hospitalière, ne devait s'ajouter qu'un supplément de 36 000 emplois à fin 2003. Au total, la RTT dans les fonctions publiques engendrait entre 1¹ et 1,2 % d'effectifs supplémentaires.

Il était légitime de mettre ce résultat en parallèle avec les créations d'emplois potentielles susceptibles d'être provoquées par une réduction du temps de travail effective limitée à 5 % (contre les 11 % théoriques décidés dans le secteur privé).

Dans cette hypothèse, le supplément de masse salariale dû à l'emploi public aurait atteint 0,5 point par an contre 0,1 point dans la variante avec les effets induits sur le solde et la dette publics.

II. UN EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ENCORE RETARDE PAR LE RALENTISSEMENT ACTUEL DE LA CROISSANCE

Le net ralentissement économique observé en 2001 doit être pris en compte, d'autant qu'il a pesé sur les anticipations de croissance pour 2002.

Compte tenu du fort impact de la croissance sur les comptes publics, **les projections réalisées en matière de finances publiques avant le ralentissement économique présentent des résultats frappés d'obsolescence.** Un « choc » sur les finances publiques s'est produit qui, même transitoire, recule les perspectives de retour à l'équilibre.

¹ Si l'on ne compte pas les 16 000 emplois du projet de loi de finances pour 2002.

L'ampleur de ce choc est incertaine. L'hypothèse retenue dans l'exercice de projection ici présenté est, à peu de choses près, en ligne avec les dernières estimations officielles alors connues. Une situation de déficit public de 2 points de PIB en 2002 a été retenue.

Mais, il faut cependant faire une remarque importante. Les comptes nationaux pour 2001 n'étaient pas connus lorsque la projection a été élaborée. Celle-ci part en conséquence d'un état « *des dépenses publiques minorant leur poids dans le PIB de 0,3 point de PIB* ». De la même manière, la projection est construite à partir d'un niveau de recettes publiques pour 2001 plus élevé qu'en réalité de 0,2 point de PIB. La prise en compte de ces écarts qui, cumulés s'élèvent à 0,5 point de PIB, conduit à « rebaser » le besoin de financement public pour 2002. Celui-ci devrait être égal à 2,5 points de PIB. Ce « rebasage » revient à décaler le retour à l'équilibre au-delà de 2010, qui est le terme de la présente projection.

Il est évident aussi que toute nouvelle dégradation de la composante structurelle du déficit public aggraverait l'impact du creusement de sa composante conjoncturelle, qu'on peut actuellement constater.

C'est pour tenir compte des révisions de croissance qu'a été élaborée, pour la présente étude, à l'aide du modèle e-mod de l'OFCE, une projection actualisée des finances publiques centrée sur l'évolution de la dette publique.

Avec un jeu d'hypothèses favorables décrivant un retour dès 2003 à une croissance effective dynamique, supérieure à la croissance potentielle et une maîtrise continue des dépenses publiques, ses résultats sont sans surprise.

L'annulation du besoin de financement des administrations publiques est repoussée à 2008.

Ces délais n'empêchent pas le poids de la dette publique de rétrograder dès 2003. Mais, malgré une réduction importante de son poids dans le PIB, ce repli n'offre que peu de marges de manoeuvre nouvelles pour piloter les finances publiques, puisque les économies réalisées sur les charges d'intérêt sont limitées à 0,7 point de PIB.

Ces résultats sont loin d'être alarmants puisqu'en particulier la réduction de la dette publique, à défaut d'atteindre une ampleur telle que les charges à venir puissent être financées par les économies de charges d'intérêt engendrées par elle, se poursuit, ce qui est de nature à conforter une situation de taux d'intérêt modérés.

Toutefois, les résultats de la projection dépendent étroitement du jeu d'hypothèses retenu pour la réaliser. Elles sont telles que la composante conjoncturelle des soldes publics redevient positive après un bref épisode de ralentissement tandis que la composante structurelle s'améliore elle aussi, le poids des dépenses publiques dans le PIB diminuant sans que nulle baisse de la pression fiscale n'intervienne à compter de 2004. **Afin d'apprécier l'impact d'une partie de ces hypothèses, deux variantes sont présentées, l'une pour estimer quels seraient les effets d'une hausse du coût réel de la dette, l'autre pour mesurer l'impact d'une croissance économique moins bien orientée.**

Leurs résultats confirment les développements consacrés, dans la première partie de cette étude, à l'analyse de la dette publique entre 1996 et 2000. Une combinaison des politiques économiques qui serait marquée par un resserrement de la politique monétaire aurait des effets néfastes sur l'équilibre des comptes publics. Celui-ci se détériorerait encore davantage si les effets cumulatifs très négatifs d'une croissance ralentie devaient intervenir.

A. DES HYPOTHESES FAVORABLES

Le jeu d'hypothèses retenu pour construire la projection des finances publiques est, à dessein, favorable. Ainsi, on peut interpréter les résultats de la projection comme les « meilleurs résultats possibles ». Le scénario de croissance décrit un retour rapide à une croissance excédant la croissance potentielle. Cet « écart de croissance » positif est maintenu tout au long de la projection.

Quant aux finances publiques, les hypothèses retenues sont caractéristiques d'une situation où la composante structurelle du solde public s'améliore continûment. Les dépenses s'accroissent moins que le PIB et nulle réduction de prélèvements obligatoires n'intervient au-delà de l'horizon où les baisses de taxation déjà votées épuisent leurs effets.

Ainsi, la projection tranche avec les évolutions en cours, ou programmées, des finances publiques, où le creusement de la composante conjoncturelle du besoin de financement public se combine avec l'augmentation de sa composante structurelle.

1. Une croissance favorable

CROISSANCE 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Croissance en volume	1,6	2,9	3	2,9	2,6	2,4	2,1	2,2	2,1
Croissance des prix du PIB	1,2	1	1,6	1,5	1,5	1,6	1,8	2,2	2,8
Croissance en valeur	2,8	3,9	4,6	4,5	4,2	4	4	4,4	4,9

Le scénario économique servant de cadre à la projection des finances publiques tient compte du ralentissement économique actuel, mais, dès 2003, la reprise économique engendre une croissance dynamique, toujours supérieure à la croissance potentielle de l'économie française.

La croissance décrite en projection atteint le rythme haut de la fourchette de croissance du programme triennal 2003-2005.

ECART DE CROISSANCE 2002-2010

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
- 0,1	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,6	+ 0,5	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,2

En fin de période, la croissance potentielle ralentit sous l'effet d'un tassement de la progression de la population active. On suppose également un tassement de la croissance effective en volume. Cependant, celle-ci reste supérieure à la croissance potentielle même si l'écart de croissance se réduit un peu. En outre, les prix du PIB accélèrent en fin de période si bien que la croissance nominale, loin de ralentir, accélère elle aussi en fin de période. Cette hypothèse, dont il faut souligner les propriétés de court terme accommodantes pour les finances publiques, est fondée sur la perspective de tensions sur les coûts de production à mesure que le chômage reflue vers son niveau incompressible.

Il serait évidemment excessif de prêter à cette perspective une fiabilité totale puisque, par exemple, une aussi nette accélération des prix déclencherait vraisemblablement des mesures de politique monétaire visant à la contrecarrer, mesures qui ne sont pas prises en compte dans la projection.

2. Des hypothèses volontaristes de finances publiques

Toute projection de finances publiques suppose de choisir des hypothèses relatives aux dépenses et aux recettes.

S'agissant des dépenses publiques, leur progression serait légèrement plus rapide que dans le programme triennal de finances publiques 2003-2005.

PROGRESSION DES DEPENSES PUBLIQUES

	2002 ¹	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A) Programme triennal	1,5	1,3	1,3	1,3	ND	ND	ND	ND	ND
B) Projection	2	1,8	1,6	1,5	1,7	1,8	1,6	1,9	1,2
Écart (B – A)	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,2	NS	NS	NS	NS	NS

¹ Programme triennal 2002-2004

Cependant, le différentiel de croissance des dépenses publiques reste modéré et l'hypothèse retenue ne paraît pas pêcher par excès au regard des tendances récentes de la dépense publique et des perspectives de variations du volume de nombre des dépenses publiques – voir *supra*. On souligne en particulier que la progression spontanée des dépenses de retraite est supposée freinée par des mesures visant à l'endiguer – l'absence de gains du pouvoir d'achat individuel – et qu'à partir de 2005, la projection est construite sur l'hypothèse d'absence de créations nettes d'emplois.

S'agissant des recettes publiques, leur modélisation tient compte, pour les prélèvements obligatoires, des mesures votées, qui infléchissent leur progression spontanée jusqu'en 2004, comme indiqué précédemment.

Pour le reste, une hypothèse de maintien des taux de prélèvements obligatoires est choisie. Ce choix n'apparaît pas totalement réaliste compte tenu des engagements politiques annoncés. Mais, outre que la traduction de ces engagements appelle des précisions, l'hypothèse posée a le mérite de permettre de préciser le contexte dans lequel celle-ci interviendra.

Pour les recettes hors prélèvements obligatoires, la convention de les maintenir en projection à leur part dans le PIB revient à privilégier une solution plutôt favorable. Ces recettes ont atteint un niveau élevé et les perspectives sont, en la matière, plutôt portées à la baisse, qu'il s'agisse des « retours européens » ou des recettes de cessions de titres.

B. DES RESULTATS MITIGES : L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES EN 2008

En dépit des hypothèses favorables qui servent de base à la projection des finances publiques, les résultats de la projection sont mitigés.

Le besoin de financement public se réduit, mais lentement. Quant à la dette publique, exprimée en points de PIB, elle décroît plus nettement, sans pour autant que les effets directs de cette réduction apparaissent décisifs. C'est pourtant la considération des effets de la baisse du poids de la dette publique dans le PIB qui constitue l'enseignement le plus positif de la projection, à condition d'élargir le point de vue aux effets indirects de cette évolution.

RESULTATS DE LA PROJECTION

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses publiques	52,4	52,7	52,4	51,7	51,1	50,7	50,5	50,3	50,2	49,9
Prélèvements obligatoires	45,1	44,7	44,3	44,3	44,4	44,3	44,2	44,2	44,1	43,9
Solde public	- 1,3	- 2	- 2	- 1,3	- 0,7	- 0,3	- 0,1	0,1	0,1	0,2
Dette publique	57,3	57,8	57,6	56,3	54,6	52,7	50,7	48,7	46,5	44,1

1. Un besoin de financement public qui tarde à s'annuler

Le besoin de financement public s'accroîtrait sensiblement en 2002 pour se stabiliser en 2003 à 2 points de PIB. Puis il se réduirait progressivement pour s'annuler aux alentours de 2007-2008.

Un léger excédent interviendrait en fin de période.

Le creusement du déficit en 2002 (+ 0,7 point de PIB) résulterait d'une évolution en ciseaux des dépenses et des recettes publiques. En conséquence d'une croissance en volume des dépenses publiques - posée en hypothèse - supérieure à celle d'un PIB affecté par le ralentissement économique (2 % contre + 1,6 %), le poids des dépenses publiques dans le PIB augmenterait de 0,3 point de PIB, passant de 52,4 à 52,7 points de PIB. Inversement, le taux de prélèvements obligatoires rétrograderait de 0,4 point de PIB. Sur une évolution spontanée des prélèvements obligatoires en ligne

avec la croissance du PIB, viendrait se plaquer l'impact des mesures de baisse des prélèvements déjà votées.

En 2003, malgré l'accélération de la croissance et son corollaire, la diminution du poids des dépenses publiques dans le PIB, les baisses d'impôt continueraient à déprimer les rentrées fiscales. Ainsi, en dépit d'une réduction de 0,3 point du poids des dépenses publiques dans le PIB, le solde public serait inchangé (- 2 points de PIB).

Au-delà, les dépenses publiques étant maîtrisées (elles augmentent en volume de 1,4 %, soit une hypothèse moyenne entre la norme du programme de stabilité à l'horizon 2004 et celle du programme 2005), leur poids dans le PIB se réduit régulièrement. Les prélèvements obligatoires suivant, par construction, le même rythme que la croissance du PIB se maintiennent dans le PIB au niveau qui est le leur en 2003. Il en résulte une réduction régulière du besoin de financement public.

Il se réduit, mais nettement moins vite que dans la programmation triennale des finances publiques à horizon 2005.

Alors que ce programme prévoit un retour à l'équilibre dès 2004 avec un scénario de croissance à 3 % semblable à celui de la projection (en 2005, pour une croissance de 2,5 %), celle-ci ne présente un retour à l'équilibre qu'à l'horizon 2007-2008. **En projection, le besoin de financement s'établit à 1,3 point de PIB en 2004 contre un équilibre dans la programmation triennale.**

S'il en est ainsi, ce n'est pas tant en raison d'une inflexion du rythme des rentrées fiscales que du fait du retard avec lequel le poids des dépenses publiques se réduit.

EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A) Programme triennal										
a. croissance 3 %	44,9	44,5	44,2	44,2	43,8	ND	ND	ND	ND	ND
b. croissance 2,5 %	44,9	44,5	44,2	44,2	44,2	ND	ND	ND	ND	ND
Projection	45,1	44,7	44,3	44,3	44,4	44,3	44,2	44,2	44,1	43,9
Écart										
B – Aa	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,6	NS	NS	NS	NS	NS
B – Ab	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,2	NS	NS	NS	NS	NS

Sans doute, sous l'effet des allègements de prélèvements obligatoires votés, la « pression fiscale » diminue-t-elle (- 0,7 point de PIB entre 2001 et 2005), mais le niveau des prélèvements obligatoires exprimés en points de PIB est constamment supérieur dans la projection à ce qu'il est dans le programme triennal. Ce résultat provient d'abord d'un « effet-base » puisqu'en 2001 les prélèvements obligatoires sont plus élevés dans la projection¹. Mais il s'explique également par l'absence de mesures supplémentaires d'allègement des prélèvements obligatoires, contrairement à ce qui était prévu dans le programme triennal dès lors que l'équilibre des comptes publics était atteint.

Ce sont les dépenses publiques qui sont à l'origine des écarts entre les deux exercices de projection.

EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A) Programme triennal										
a. croissance 3 %	52,5	52,3	51,4	51,1	50,5	ND	ND	ND	ND	ND
b. croissance 2,5 %	52,5	52,3	51,6	51,7	51,1	ND	ND	ND	ND	ND
Projection	52,4	52,7	52,4	51,7	51,1	50,7	50,5	50,3	50,2	49,4
Écart										
B – Aa	- 0,1	+ 0,4	+ 1	+ 1,2	+ 1,4	NS	NS	NS	NS	NS
B – Ab	- 0,1	+ 0,4	+ 0,8	+ 0,6	+ 0,6	NS	NS	NS	NS	NS

Le poids des dépenses publiques est, sauf l'année de base, constamment supérieur dans la projection à ce qu'il est dans le programme de stabilité.

Ce résultat provient pour partie d'une hypothèse de croissance des dépenses publiques plus rapide, hypothèse dont on rappelle qu'elle n'a rien d'arbitraire puisque s'inspirant d'un même volontarisme que le programme de stabilité, elle ne s'en différencie que par un souci plus grand de réalisme.

¹ Celle-ci a été construite alors que les comptes nationaux pour 2001 n'étaient pas connus. Le taux de prélèvements obligatoires retenu en projection pour 2001 est de 45,1 %, soit 0,2 point de plus que dans le programme triennal, et 0,1 point de plus que le niveau atteint dans les comptes nationaux, désormais publiés. On relèvera que cette « erreur » joue en faveur d'un retour à l'équilibre des finances publiques plus rapide dans la projection que dans le programme triennal. Il faut également prendre en compte une « erreur » de sens contraire pour les dépenses publiques, qui a le même effet. Le cumul de ces « erreurs » conduit à pronostiquer un besoin de financement public de départ atteignant 2,5 point de PIB en 2002.

Mais, à ce facteur s'ajoutent les effets induits par la croissance ralentie du début de période. **La révision des perspectives de croissance, dont tient compte la projection à l'inverse du programme de stabilité, engendre un ressaut du poids des dépenses publiques dans le PIB, contre l'allègement décrit par le programme triennal.** Ce ressaut s'atténue ensuite mais progressivement, alors que dans le programme de stabilité la baisse du poids des dépenses publiques dans le PIB se poursuit sous l'effet mécanique du différentiel de croissance du PIB et des dépenses publiques.

Au total, le poids des dépenses publiques, qui se réduisait dans le programme de stabilité de 2 points de PIB entre 2001 et 2005, baisse en projection, mais de 1,3 point seulement.

2. Une dette publique qui se réduit plus lentement

En conséquence de ces évolutions, la trajectoire de la dette publique est moins bien orientée en projection que dans le programme triennal.

PROJECTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A) Programme triennal										
a. croissance 3 %	57,1	56,3	55,3	53,6	51,8	ND	ND	ND	ND	ND
b. croissance 2,5 %	57,1	56,3	55,7	54,5	52,9	ND	ND	ND	ND	ND
Projection	57,3	57,8	57,6	56,3	54,6	52,7	50,7	48,7	46,5	44,1
Écart										
B – Aa	+ 0,2	+ 1,5	+ 2,3	+ 2,7	+ 2,8	NS	NS	NS	NS	NS
B – Ab	+ 0,2	+ 1,5	+ 1,9	+ 1,8	+ 1,7	NS	NS	NS	NS	NS

Elle rétrograde cependant nettement, de plus de 13 points de PIB, à l'horizon 2010. Dans un contexte de taux d'intérêt inchangés, ce repli exerce un effet favorable sur les charges d'intérêt dont le poids dans le PIB reflue.

EVOLUTION DES CHARGES D'INTERET

(en points de PIB)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3,2	3,2	3,1	3,1	3	2,9	2,8	2,7	2,7	2,5

Le repli des charges d'intérêt reste cependant modéré puisqu'il s'élève à 0,7 point de PIB. Il atteint un peu plus de 20 % et est en ligne avec le niveau de la réduction de la dette publique par rapport à son état initial.

Il permet de dégager des marges de manoeuvre à due proportion.

Cependant, comparées avec les perspectives, mentionnées plus haut, de hausse du poids des pensions dans le PIB, qui s'élèverait à 1 point de PIB à l'horizon 2010, elles se révèlent insuffisantes pour compenser son effet sur les dépenses publiques.

III. DES RESULTATS TRIBUTAIRES DE LEUR CONTEXTE ECONOMIQUE

Les résultats de cette projection dépendent d'hypothèses nécessairement aléatoires. On a souligné dans les chapitres précédents l'impact très important de la croissance, mais aussi du niveau des taux d'intérêt, sur la trajectoire de la dette publique.

La croissance réduit le niveau des performances à atteindre pour infléchir la trajectoire de la dette publique et en favorise la réalisation. Qu'elle ralentisse, et des effets cumulatifs contraires se produisent. Les taux d'intérêt influencent le coût de la dette publique qui, à son tour, conditionne l'équilibre des comptes publics.

Deux variantes ont été réalisées afin de mesurer, d'une part, l'impact d'un environnement monétaire moins favorable et, d'autre part, celui d'une croissance qui, moins dynamique que dans la projection, atteindrait le rythme de la croissance potentielle telle qu'elle est estimée pour l'économie française.

A. L'IMPACT DE TENSIONS SUR LE COUT DE LA DETTE

En projection, le coût apparent de la dette reste quasiment stable au niveau atteint en 2001. Une variante a été réalisée afin de mesurer l'effet sur la dette d'un niveau plus élevé de 1 point du coût de la dette.

PROJECTION DE LA DETTE PUBLIQUE AVEC UN COUT DE LA DETTE SUPERIEUR DE 1 POINT

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Niveau de la dette publique (en points de PIB)	58,3	58,7	58	56,9	55,5	54,2	52,7	51,1	49,2
Écart par rapport au compte central	+ 0,6	+ 1,1	+ 1,7	+ 2,3	+ 2,8	+ 3,4	+ 4	+ 4,5	+ 5,1

L'élévation de 1 point du coût de la dette publique entraîne une aggravation des charges d'intérêt. L'effet « **boule de neige** » de l'endettement est, en quelque sorte, intensifié et le solde primaire dégagé en projection devient insuffisant pour éviter une progression du poids de la dette publique dans le PIB avant 2004. A cette échéance, la croissance accélérant franchement dans le compte économique sous-jacent à la projection, l'écart entre le coût de la dette et le taux de croissance du PIB se réduit nettement. Le solde primaire atteint alors le niveau nécessaire pour compenser une dérive des charges d'intérêt, qui est atténuée.

Toutefois, le surcroît de dette publique constatée en début de période ne s'efface pas. L'écart entre la dette publique observée en variante et celle du compte central se creuse.

L'augmentation initiale du poids de la dette publique dans le PIB se combine avec un coût de la dette plus élevé pour provoquer un niveau de dépenses d'intérêt constamment supérieur à celui atteint dans le compte central. Le solde primaire étant identique, le besoin de financement total est toujours plus élevé dans la variante et les écarts annuels se cumulent. Il devient certes compatible avec une stabilisation du poids de la dette publique dans le PIB à compter de 2004, mais du fait du niveau plus élevé des charges d'intérêt, il pèse moins sur la trajectoire de la dette. Celle-ci ne se replie que d'un peu moins de 15 %.

B. L'IMPACT D'UNE CROISSANCE MOINS DYNAMIQUE, EGALE A LA CROISSANCE POTENTIELLE

La croissance retenue pour réaliser la projection des finances publiques excède la croissance potentielle. Cette configuration engendre, mécaniquement, une amélioration de la composante conjoncturelle du solde public et une inflexion tout aussi mécanique du poids de la dette publique dans le PIB, qui, sans elle, ne se produiraient pas. Or, sur moyenne période, cette situation de croissance peut sembler hypothétique.

Il est donc raisonnable de mesurer les effets d'une croissance moins favorable. A cet effet, une variante a été réalisée afin d'apprécier la trajectoire de la dette publique dans un contexte économique caractérisé par une croissance égale à la croissance potentielle de l'économie française.

Dans cette variante, tout se passe comme si la composante conjoncturelle de l'amélioration du solde public, qui réduit le besoin de financement dans le compte central, était nulle. En outre, l'écart entre le coût de la dette et la croissance étant plus élevé, l'effet boule de neige de la dette est plus intense. Le poids des charges d'intérêt est plus élevé et le solde primaire à dégager pour parvenir à un solde stabilisant le poids de la dette dans le PIB l'est lui aussi.

Or, à hypothèse inchangée de progression des dépenses publiques, le ralentissement de la croissance freine la réduction du poids des dépenses publiques dans le PIB.

**COMPARAISON DE L'EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES
A CROISSANCES DIFFERENTES**

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A) Poids des dépenses publiques primaires en projection	49,6	49,3	48,7	48,2	47,9	47,7	47,7	47,6	47,5
B) Poids des dépenses publiques primaires avec une croissance potentielle	49,5	49,5	49,2	49,1	49	49,1	49,3	49,3	49,3
Écart B - A	- 0,1	0,2	0,5	0,9	1,1	1,4	1,6	1,8	1,9

Le solde primaire s'améliore donc moins nettement que dans le compte central. Il se dégrade davantage en fin de période.

**COMPARAISON DE L'EVOLUTION DES SOLDES PRIMAIRES
A CROISSANCES DIFFERENTES**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A) Solde primaire en projection	1,2	1,1	1,8	2,3	2,5	2,7	2,8	2,7	2,7
B) Solde primaire avec une croissance potentielle	1,1	1	1,2	1,4	1,4	1,3	1,2	1	0,9
Écart A - B	- 0,1	0,1	0,6	0,9	1,1	1,4	1,6	1,7	1,8

L'excédent primaire permet, en variante, d'atteindre un solde stabilisant le poids de la dette dans le PIB, mais avec un léger retard par rapport au compte central et surtout, étant moins important, alors même que les dépenses d'intérêt sont plus élevées, il pèse moins sur la trajectoire de la dette publique. Celle-ci se réduit, mais nettement moins que dans le compte central.

**COMPARAISON DE LA TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE
A CROISSANCES DIFFERENTES**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A) Dette publique en projection	57,8	57,6	56,3	54,6	52,7	50,7	48,7	46,5	44,1
B) Dette publique avec une croissance potentielle	57,7	57,7	57	56,1	55,4	54,8	54,4	54,1	53,7
Écart B - A	- 0,1	0,1	0,6	1,5	2,7	4,1	5,8	7,6	9,5

La dette publique ne rétrograde que de 6,2 %, soit deux fois moins vite qu'avec la croissance décrite en projection.

La variante confirme en tous points l'importance de la croissance sur l'évolution de la dette publique. L'écart de croissance, pourtant faiblement positif en projection, exerce des effets qui se cumulent pour déboucher sur un repli significatif du poids de la dette publique. Une annulation de cet écart de croissance atténue significativement ces résultats positifs.

SYNTHESE DU CHAPITRE

Dès l'automne 2001, la Délégation du Sénat pour la Planification avait appelé l'attention sur la très grande probabilité de ne voir l'équilibre des finances publiques atteint qu'au-delà de 2005, soit plus tardivement que dans le programme pluriannuel des finances publiques alors connu, portant sur les années 2001-2004.

Elle s'appuyait sur les résultats d'une projection réalisée par elle à l'aide du modèle de simulation macroéconomique de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) qui avait, pourtant, été construite sur la base d'hypothèses *a priori* très favorables à un rétablissement des comptes publics.

Une actualisation de cette projection qui, pour des motifs calendaires, ne pouvait tenir compte de l'impact sur les comptes publics du ralentissement en cours, est présentée dans ce chapitre.

C'est la première projection à moyen terme rendue publique tenant compte de la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2002, qui a frappé d'obsolescence toutes les projections réalisées antérieurement. Cependant, construite avant que ne soit connu l'état des comptes nationaux pour 2001, ses résultats, bien que déjà très mitigés, doivent être corrigés afin de tenir compte des évolutions révélées depuis.

Les conditions d'élaboration de la présente étude n'ont, en revanche, pas permis de prendre en considération les résultats de l'audit des finances publiques commandé par le nouveau gouvernement. Il est cependant assez peu probable qu'ils s'écartent du diagnostic pour 2002, tel que révisé depuis la publication des comptes nationaux pour 2001, retenu dans le commentaire des résultats de la projection réalisée pour la présente note, soit d'un besoin de financement public de l'ordre de 2,5 points de PIB.

I - Malgré des hypothèses très favorables, les deux exercices de projection débouchent sur des résultats mitigés

A. Les deux projections présentées dans ce chapitre sont construites sur des hypothèses favorisant *a priori* la réduction du besoin de financement public et la baisse du poids de la dette publique dans le PIB

1. Les hypothèses posées en matière de croissance dépassent le rythme de la croissance potentielle de l'économie.

Dans la projection d'automne, cet « écart de croissance » positif est constamment présent. Dans son actualisation, il est tenu compte du ralentissement de la croissance en 2001 et 2002 qui engendre un « écart de croissance » négatif au cours des deux années en cause, mais la reprise économique intervient dès 2003 et après 2002, la croissance est toujours nettement supérieure au potentiel.

Une telle hypothèse, combinée avec une stabilité des taux d'intérêt, exerce des effets très favorables sur les comptes publics que décrit la présente étude. Elle crée un contexte facilitant la maîtrise des comptes publics (déficit et dettes) en réduisant le niveau des exigences à satisfaire à cette fin et en favorisant le respect. En particulier, « l'écart de croissance » positif conduit à une amélioration de la composante conjoncturelle du solde public, tandis que la diminution du coût relatif de la dette atténue « l'effet boule de neige » de la dette et réduit le niveau de l'excédent primaire à dégager pour atteindre un besoin de financement stabilisant le poids de la dette publique dans le PIB.

2. Des hypothèses de finances publiques volontaristes.

Dans les deux exercices de projection, les hypothèses posées en matière de finances publiques sont telles que la composante structurelle du solde public s'améliore.

Si les deux projections tiennent compte des allègements de prélèvements obligatoires votés (ils s'élèvent, en cumulé, à 1,4 point de PIB), les hypothèses retenues en matière de dépenses se traduisent par un repli du poids des dépenses publiques dans le PIB qui excède (et surcompense) la baisse de la pression fiscale.

Cette dernière évolution, qui n'est possible que dans un contexte de gestion très volontariste des dépenses publiques, a pour effet d'engendrer une amélioration de la composante structurelle du besoin de financement public.

B. Des résultats pourtant très mitigés

1. Les résultats de la projection d'automne.

Exprimé en pourcentage du PIB, le **besoin de financement** des administrations publiques se réduisait en projection de **1,7 point de PIB**, avec en l'an 2001, un besoin de financement de 1,4 % du PIB et, en l'an 2006, une capacité de financement des administrations publiques de 0,3 point de PIB.

En 2004, échéance pour laquelle le précédent programme de stabilité - le programme à l'horizon 2004 - prévoyait un excédent de 0,2 point de PIB, il subsistait un besoin de financement de 0,6 point de PIB.

EVOLUTION DE LA CAPACITE DE FINANCEMENT ET DE LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES^{a)}

(en points de PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement	- 1,4	- 1,4	- 1,6	- 1,2	- 0,6	- 0,1	0,3
Dette	57,6	57,2	56,9	55,6	53,8	51,6	49,2

a) Rappel : 1999 : - 1,6 ; 58,5.

La réduction du déficit public, quoique plus lente que prévu, exerçait cependant des effets favorables sur la dette publique calculée ici au sens de Maastricht, qui rétrogradait de 8 points de PIB entre 2001 et 2006.

2. Les résultats de l'actualisation de la projection.

(en points de PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses publiques	52,7	52,4	51,7	51,1	50,7	50,5	50,3	50,2	49,9
Prélèvements obligatoires	44,7	44,3	44,3	44,4	44,3	44,2	44,2	44,1	43,9
Solde public	- 2	- 2	- 1,3	- 0,7	- 0,3	- 0,1	0,1	0,1	0,2
Dette publique	57,8	57,6	56,3	54,6	52,7	50,7	48,7	46,5	44,1

Le net ralentissement économique observé en 2001 et celui anticipé pour 2002 pris en compte conduisent à repousser l'annulation du besoin de financement public à 2008. Encore faut-il souligner que la prise en compte des comptes nationaux pour 2001, désormais connus, qui enregistrent une situation de départ, en 2001, moins favorable que dans la projection à hauteur de 0,5 point de PIB, conduit à repousser au-delà de 2010, qui est l'horizon de la projection, l'équilibre des comptes publics.

Ces délais n'empêchent pas le poids de la dette publique de rétrograder dès 2003 – elle passe de 57,3 à 44,1 points de PIB entre 2001 et 2010 –. Mais, malgré une réduction importante de son poids dans le PIB, ce repli n'offre que peu de marges de manoeuvre nouvelles pour piloter les finances publiques, puisque les économies réalisées sur les charges d'intérêt sont limitées à 0,7 point de PIB.

II - Les résultats de quelques variantes

Les résultats d'une projection des finances publiques sont tributaires des hypothèses économiques sur lesquelles elle est construite ainsi que des hypothèses posées en matière de finances publiques.

On peut, à l'aide de variantes, apprécier l'influence de ces hypothèses et mesurer ainsi les aléas auxquels tout exercice de projection est soumis.

Deux catégories de variantes ont ainsi été réalisées à partir des projections présentées dans le chapitre, la première simulant un accroissement plus réaliste de certains postes de dépenses publiques, la seconde prenant en compte un environnement économique moins favorable à la maîtrise des finances publiques.

C'est sans surprise que, dans ces variantes, les résultats en matière de finances publiques apparaissent dégradés par rapport au compte central. Les conclusions qu'on peut en tirer, nécessairement plus complexes, méritent l'attention. Au-delà de leur caractère prédictif, ces variantes ont, en effet, pour mérite de préciser les enjeux, et les conditions, d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques ainsi que l'orientation à donner à la politique budgétaire.

A. Un accroissement plus réaliste de certains postes de dépenses publiques

Dans les programmes de stabilité notifiés dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance par les Etats européens, une croissance systématiquement supérieure à la croissance potentielle des économies européennes et des normes de progression des dépenses publiques très serrées par rapport aux réalisations historiques suffisent à extérioriser des résultats toujours conformes aux exigences du pacte.

Deux variantes, comportant une progression plus réaliste des dépenses de santé et de fonction publique que celle implicite dans le programme de la France à l'horizon 2004, ont été élaborées dans le cadre de la projection d'automne.

Celle-ci se caractérisait, dans le compte central, par une augmentation de 1,8 % en volume pour les dépenses de santé et par un impact très limité de la réduction du temps de travail (RT) sur la masse salariale publique (0,1 point de PIB). En simulant un accroissement des dépenses de santé de 4 % l'an, plus proche des réalités historiques et un impact de la RTT dans les fonctions publiques, plus en accord avec les enchaînements prévisibles, de 0,5 point de PIB par an, on pouvait observer une progression nettement plus rapide de l'ensemble des dépenses publiques. De 1,5 % dans le compte central construit à partir de la norme du programme de stabilité à l'horizon 2004, elle passait à 2,4 %. Ce résultat se répercutait sur la trajectoire du retour à l'équilibre des comptes publics qui était beaucoup moins rapide, et l'équilibre n'était pas atteint dans le cadre temporel de la projection à horizon 2006.

Au-delà de ces résultats, la variante montre également l'importance pour l'avenir d'une politique de la dépense publique basée sur la recherche d'une maîtrise de ses ressorts structurels.

B. Un contexte économique moins favorable

Tant l'hypothèse d'un maintien du coût de la dette à son niveau actuel que celle d'une croissance durablement supérieure à la croissance potentielle sont entourées d'aléas dont l'ampleur est mesurée à partir de deux variantes.

1. Une augmentation du coût de la dette de 1 point.

Elle se traduit par une intensification de l'« effet boule de neige » de la dette qui, à solde primaire donné, entraîne un déficit public total plus élevé –sous l'effet de l'accélération des charges de la dette– et, par conséquent, une réduction plus lente du poids de la dette publique dans le PIB. Dans le compte central, celui-ci rétrograde de 13,2 points de PIB contre 8,1 points avec un coût de la dette supérieur de 1 point.

2. Une croissance égale à la croissance potentielle.

Dans la projection à horizon 2010, un *écart de croissance* positif conduit à une augmentation du PIB en volume supérieure de 3,8 points (environ 0,4 point par an) à ce qu'elle serait avec une croissance effective égale à la croissance potentielle.

En supposant constante l'élasticité fiscale¹, le premier résultat de cette variante est une réduction plus modérée du poids des dépenses publiques dans le PIB. Elle a son pendant dans une amélioration plus mesurée du besoin de financement public. Finalement, le poids de la dette publique dans le PIB ne se réduit que de 3,6 points de PIB, soit deux fois moins que dans le compte central.

Pour mesurer l'effet de la croissance sur la trajectoire de la dette publique, il suffit d'indiquer que cette contre-performance est atteinte avec une croissance inférieure de seulement 15 % à celle du compte central.

*

* *

Les résultats de ces deux variantes pouvant être cumulés, la combinaison des politiques économiques en Europe apparaît cruciale.

Une politique monétaire restrictive destinée à limiter un regain d'inflation gênerait l'assainissement des finances publiques, ce qui donne tout son prix à des politiques structurelles destinées à endiguer tout réveil des prix.

L'impact d'un ralentissement de la croissance serait encore plus grand.

Cette relation entre croissance et dette publique conduit à souligner les enjeux d'une politique budgétaire prudente, mais aussi d'une politique budgétaire respectueuse de la croissance.

La prudence invite à gérer les finances publiques en considération de perspectives de croissance plus réalistes que celles fréquemment affichées dans des programmes de stabilité supposés incarner la discipline budgétaire en Europe. Elle appelle également une politique d'assainissement structurel et qui soit réellement contra-cyclique. Le souci de respecter la croissance conduit aussi à privilégier cette dernière approche au terme de laquelle il serait très contreproductif de hâter le retour à l'équilibre public dans un contexte de croissance notablement inférieure à la croissance potentielle. On rappelle à ce propos que, dans une telle situation, les risques d'inflation étant faibles, une réduction du besoin de financement public n'est pas seulement pro-cyclique mais encore, selon toutes apparences, sans pertinence au regard du souci de limiter l'inflation.

¹ Ce qui revient à éliminer l'hypothèse d'une élasticité fiscale non linéaire variant avec le rythme de croissance.

GLOSSAIRE

Besoin de financement :	Partie des dépenses publiques qui n'est pas financée par des ressources propres des administrations publiques. Additionné avec les acquisitions nettes d'actifs financiers, il a pour contrepartie la dette publique.
Besoin de financement primaire :	C'est le besoin de financement moins les dépenses d'intérêt.
Composante conjoncturelle du besoin de financement public :	Il s'agit de la partie du besoin de financement public qui résulte de l'impact de l' <i>écart de croissance</i> (voir <i>infra</i>) sur les recettes publiques ¹ .
Composante structurelle du besoin de financement public :	Elle s'obtient en soustrayant du besoin de financement public sa composante conjoncturelle.
Croissance potentielle :	La croissance potentielle correspond au rythme de croissance résultant, pour une économie, de l'augmentation non inflationniste du facteur travail augmentée des gains de la productivité apparente du travail.
Croissance tendancielle :	La croissance tendancielle correspond au rythme de croissance moyen connu sur longue période par une économie.
Ecart de croissance :	L'écart de croissance est égal à l'écart entre la croissance effective et la croissance potentielle (ou tendancielle). Positif, il signifie que l'économie est dans la phase haute de son cycle, négatif, dans sa phase basse.
Effet « boule de neige » de la dette :	Il s'agit de la variation autonome de la dette publique qui résulte de l'écart entre le coût de la dette publique et le taux de croissance nominale du PIB.
Valeur nette :	La valeur nette d'un agent est la différence entre ses actifs et ses passifs. Dans les comptes de patrimoine de la Comptabilité nationale, elle est calculée en tenant compte des prix des actifs et des passifs.

¹ Et sur quelques dépenses, principalement les dépenses d'indemnisation du chômage.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :

DE QUELQUES PROBLEMES DE COMPTABILISATION DE LA DETTE PUBLIQUE

Les débats sur la dette publique sont centrés sur le concept de dette publique défini par le Traité sur l'Union européenne et ses protocoles financiers annexés. Mais, le chiffre qui en résulte n'est pas immédiatement disponible à partir des différents états que les responsables – ou simplement les personnes intéressées par la matière – de la politique des finances publiques manient usuellement. Plusieurs étapes doivent être parcourues pour y aboutir.

La dette publique en comptabilité nationale

La première étape vise à évaluer la dette publique dans les concepts de la comptabilité nationale.

Il n'existe pas de définition particulière de la dette publique dans le système européen de comptes 95 (SEC 95). Mais des dispositions générales concernent les administrations publiques, les passifs financiers et leurs règles de valorisation.

Il résulte de ces dispositions que l'encours des engagements des administrations publiques doit être enregistré dans les comptes nationaux à leur valeur de marché au début et à la fin de la période comptable, dans le patrimoine d'ouverture et dans le patrimoine de clôture du secteur des administrations publiques.

L'encours de la dette publique selon les comptes nationaux se rapproche donc de la somme de tous les passifs financiers du secteur des administrations publiques.

Les principaux passifs financiers des administrations publiques recensés sont les :

➤ Numéraires et dépôts, dont :

- numéraire : émission de monnaie métallique (compte d'opérations monétaires du Trésor),

- dépôts transférables : soit les dépôts qui peuvent être convertis à tout moment en numéraire (en particulier, les dépôts des correspondants du Trésor),

- autres dépôts : dépôts à terme (de type CODEVI).

➤ Titres (autres qu'actions), dont :

- titres à court terme : y figurent les bons du Trésor à taux fixes et à intérêts précomptés (BTF d'une durée d'un an ou moins), et les bons du Trésor à taux fixe et à intérêts annuels (BTAN d'un terme entre 2 et 5 ans),

- titres à long terme : obligations assimilables du Trésor (OAT, plus de 5 ans),

- produits dérivés : options, warrants, swaps, « futures ».

➤ Crédits, dont :

- les crédits à court terme : l'échéance du crédit est normalement d'un an au plus (exemple : les concours de la Banque de France),

- les crédits à long terme : l'échéance du crédit est normalement d'un an *au moins*. On y retrouve essentiellement les emprunts bancaires des collectivités locales.

➤ Autres comptes à payer :

- crédits commerciaux et avances : il s'agit principalement de crédits à court terme accordés aux administrations par leurs fournisseurs (fourniture de biens et services),

- autres comptes à payer, à l'exclusion des crédits commerciaux et avances : il s'agit principalement d'avances sur opérations de répartition (impôts, cotisations sociales, salaires, loyers, etc.).

Ce recensement appelle plusieurs observations. On peut d'abord déplorer que, selon les comptes nationaux eux-mêmes, les autres comptes à payer « *restent en partie un poste d'ajustement des comptes financiers où figurent des décalages comptables mal identifiés et dont la fiabilité comptable est souvent mise en question* ».

La seconde observation, plus fondamentale, conduit à souligner les problèmes de frontières que pose le recensement de la dette publique.

A ce titre, on soulignera, en premier lieu, que le parti pris consistant à considérer que la dette publique est celle des administrations publiques, s'il a pour lui la simplicité, est peu adapté si l'on souhaite prendre une vue exacte de la dette que sont appelées à supporter les administrations publiques, et ce en raison de la définition particulière du secteur des administrations publiques en comptabilité nationale.

Selon elle, une unité institutionnelle doit être classée dans le secteur des administrations publiques si elle est à la fois :

- contrôlée par une administration (qui en détermine la politique générale), et
- non marchande (ses ventes couvrent moins de 50 % de ses coûts de production).

Ces deux critères ont des implications susceptibles de réduire sensiblement la dette publique apparente par rapport à la dette publique réelle.

Le critère du contrôle conduit à exclure des administrations publiques des unités privées, pourtant largement dépendantes du financement public, telles les fondations ou associations par exemple.

Surtout, le critère de financement des coûts de production conduit à exclure du champ de la dette publique la dette d'un grand nombre d'unités du secteur public dont la viabilité économique n'est pas telle qu'elles puissent faire face à leur endettement (Charbonnages de France, par exemple).

En second lieu, il faut observer que seuls les engagements explicites des administrations publiques sont recensés, ce qui conduit à exclure de leur passif la totalité de leurs engagements implicites et, tout particulièrement, les engagements en matière de retraites.

De la dette publique en comptabilité nationale à la dette publique au sens de Maastricht

La seconde étape consiste à opérer le passage de cette dette publique à celle correspondant à la définition du Traité sur l'Union européenne.

Le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs avait spécifié les règles de comptabilisation de la dette (dettes brutes, consolidées à l'intérieur des APU). Le règlement relatif à l'application du protocole a précisé les conventions à appliquer.

Seuls certains engagements sont « computés ». La dette publique comprend tous les engagements des administrations publiques (APU) (au 31 décembre) mais dans les seules catégories suivantes du système européen de comptabilité nationale (SEC) :

- numéraires et dépôts ;
- titres à court terme ;
- obligations ;
- autres crédits à court, moyen et long terme.

Il en résulte notamment que les crédits commerciaux et les décalages comptables, qui sont comptabilisés dans la dette publique par les comptes nationaux, sont exclus de la dette. Néanmoins, les Etats membres sont invités à fournir (« pour mémoire ») les estimations dont ils disposent sur les crédits commerciaux.

En outre, à la différence des comptes de patrimoine de la comptabilité nationale, la dette est calculée en valeur nominale et non en valeur de marché. Plus précisément, la valeur nominale d'un engagement est sa valeur faciale, sauf s'il est indexé. Dans ce cas, il est réévalué en fonction de l'indexation afin d'éviter une sous-évaluation manifeste de l'encours de dette.

A l'inverse, il existe des risques de surestimation par la valeur faciale dans le cas de titres assortis d'une forte décote (obligations à coupon zéro par exemple). Il est ainsi prévu qu'en cas d'écart « considérable » entre valeur faciale et valeur actuelle d'un engagement, les Etats membres fourniraient des informations expliquant les causes et la portée de cette différence.

Enfin, il s'agit d'une dette consolidée. Il faut observer que les opérations de consolidation ont pour effet de réduire très nettement le montant de la dette publique (de 72,6 milliards d'euros en 2000), mais aussi de brouiller le partage de la dette publique au sens du Traité sur l'Union européenne entre les différentes catégories d'administrations publiques.

On trouvera, ci-après, le passage, en 2000, de la dette publique en comptabilité nationale à la dette publique notifiée à la Commission européenne.

		2000
		<i>(en millions d'euros)</i>
S13	Dettes comptabilité nationale Total administrations publiques	1 036 084
	Passage à la dette consolidée (1)	
	AF 2 Consolidation des dépôts	34 213
	AF33 Consolidation des titres autres qu'actions	13 577
	AF 4 Consolidation des crédits	24 806
	Passage à la valeur nominale (2)	
	AF33 Ecart de valorisation sur obligations	42 967
	Exclusion des autres comptes à payer et des intérêts courus non échus (3)	
	AF 7 Autres comptes à payer	105 332
	AF 28, 38, 48 Intérêts courus non échus	3 836
	Ajustements statistiques (4)	1 959
	Dettes notifiées à la Commission = Dettes comptabilité nationale	
	-(1) - (2) - (3) - (4)	
S13	Total administrations publiques	809 173

L'ensemble de ces conventions appelle plusieurs observations.

Le champ des engagements couverts est restrictif :

Au risque de sembler insistant, il faut souligner que la référence aux seuls engagements explicites des administrations publiques laisse de côté tous leurs engagements implicites – leur « hors-bilan » –, ce qui confère à la mesure de la dette publique un caractère pour partie irréaliste.

Le champ des APU et leur rôle d'intermédiaire financier :

La frontière du secteur des APU est relativement floue, ce qui affecte sensiblement la mesure de la dette publique.

Par exemple, le caractère public ou privé des fonds de retraite et de sécurité sociale est susceptible de fausser les comparaisons de dette publique entre pays. Ainsi, la part des organismes privés de capitalisation est quasiment nulle en France dans le total des prestations « vieillesse » versées aux ménages, mais atteint près de 70 % au Royaume-Uni. De même, les Pays-Bas se distinguent de leurs partenaires par la place des fonds de pension privés qui gèrent par un système de capitalisation l'ensemble des retraites, hormis celles des fonctionnaires.

Par ailleurs, les administrations publiques exercent plus ou moins le rôle d'intermédiaires financiers vis-à-vis des entreprises publiques. La dette publique en serait gonflée en Belgique. Un phénomène important concernant l'Allemagne est la reprise de montants considérables de dettes par les APU (dette des sociétés ferroviaires de l'Est et de l'Ouest par un Fonds des chemins de fer, dette de la Treuhandanstalt) représentant au total environ dix points de PIB.

Ainsi, de nombreuses disparités liées au rôle joué par les APU dans des contextes nationaux très différents peuvent rendre plus difficiles les comparaisons de dette publique.

La consolidation de la dette :

L'intensité des relations financières entre sous-secteurs des APU est très différente selon les pays. Compte tenu de cette intensité en France, la consolidation modifie assez sensiblement le niveau de la dette rapportée au PIB, du fait de l'obligation qu'ont les collectivités locales de déposer l'intégralité de leur trésorerie sur un compte du Trésor.

Sous l'effet cumulé de la consolidation, de l'élimination des crédits commerciaux et décalages comptables, et de la convention de valorisation (valeur nominale), l'indicateur français s'établissait ainsi, pour l'année 1992, à 39,5 % contre 52,7 % avant ces rectifications méthodologiques.

ANNEXE N° 2 :

PASSAGE DU SOLDE COMPTABLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES A LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DU TRAITE DE MAASTRICHT

Dans une approche intuitive, on est tenté de penser que la variation de la dette des administrations publiques au cours d'une année devrait correspondre strictement au solde comptable dégagé par elles.

Dans la réalité, il n'en est rien, et des écarts – parfois très importants – existent entre ces deux données.

Trois facteurs d'écarts de nature technique existent d'abord :

♦ Une première source d'écarts vient de ce que des soldes comptables des administrations publiques sont établis sur des périodes qui ne correspondent pas à celles utilisées pour présenter l'endettement des administrations publiques. En particulier, le solde du budget de l'État est calculé sur la base de **l'exercice**, qui comprend des opérations de trois années calendaires (les opérations par anticipation – année $n - 1$ –, les opérations de l'année – année n – et les opérations de la période complémentaire – année $n + 1$ –), alors que la dette est comptée en **gestion**, c'est-à-dire par année calendaire.

♦ Une deuxième source d'écarts vient de l'application d'une comptabilité en droits constatés pour établir le solde des administrations de sécurité sociale.

Cette méthode de comptabilisation conduit en effet à prendre en compte des opérations constitutives de dettes implicites (ou de créances nées) mais qui n'ont pas nécessairement de contreparties en termes d'endettement effectif.

♦ Une troisième source d'écarts vient de ce que les opérations financières sont elles-mêmes comptabilisées en droits constatés, depuis la réforme de la comptabilité nationale intervenue en 1999. Cela implique un grand nombre de retraitements comptables, exposés avec soin par la Cour des Comptes dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances, qui introduisent, en eux-mêmes, des écarts.

Mais il faut aussi prendre en considération une source d'écarts fondamentale.

Elle vient de l'existence d'opérations financières non prises en compte dans les «comptes de résultats» des administrations publiques, mais qui peuvent avoir un impact considérable sur leur endettement.

Tel est, en particulier, le cas pour les reprises de dettes. On relèvera que si, en pratique, les opérations de cette nature ont, ces dernières années, souvent concerné des reprises d'engagements d'administrations publiques, si bien que leur impact, réel en termes de répartition de la dette publique entre les différents sous-secteurs d'administrations publiques, n'a été que faible sur le niveau de la dette publique, des reprises de dettes de tiers sont intervenues dans le passé, pour des montants parfois considérables (les structures de défaisance). Elles pourraient, à l'avenir, avoir un fort impact sur le niveau de la dette publique.

ANNEXE N° 3 :

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES COMPTES DE PATRIMOINE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Les développements qui suivent sont basés sur les comptes de patrimoine des administrations publiques, tels qu'ils sont établis à partir des règles de la « base 1995 » de comptabilité nationale.

A l'actif de ces comptes figurent les actifs non financiers (corporels ou non) et financiers (créances) ; au passif, les passifs qui sont toujours financiers. Le solde, c'est-à-dire la différence entre les actifs et les passifs, est la valeur du patrimoine. On l'appelle la valeur nette.

Les actifs non financiers qui figurent dans les comptes de patrimoine sont uniquement ceux sur lesquels il est possible d'exercer des droits de propriété et dont la détention procure des avantages économiques (revenus primaires ou produits de leur cession). Sont donc exclus le patrimoine écologique et le domaine public naturel (rivages maritimes, eaux territoriales...), qui, en comptabilité nationale, n'est pas considéré comme un actif économique. En pratique, une partie des éléments du patrimoine ne peut être évaluée faute de transactions significatives (monuments, œuvres d'art...). Sont exclus également des biens, que la comptabilité nationale considère comme des consommations intermédiaires, tels que les biens durables à vocation strictement militaire.

Ces restrictions conduisent à une notion de patrimoine jugée souvent relativement étroite mais qui correspond aux seuls biens, directement ou indirectement, productifs de revenus courants.

Les éléments patrimoniaux sont évalués aux prix auxquels ils auraient été vendus à la fin de l'année. La dette des administrations publiques est valorisée au prix du marché. Elle diffère donc de la dette brute notifiée à la Commission européenne.

Les différences entre deux comptes de patrimoine successifs des administrations publiques résultent des flux économiques de l'année (données du compte de capital et du compte financier), mais aussi de variations de la valeur du patrimoine qui ont d'autres causes : la consommation de capital fixe (elle diminue la valeur du patrimoine) ou les variations de prix. Ces éléments sont présentés dans des comptes de variations de patrimoine qui permettent de passer du patrimoine de clôture d'une année à celui de l'année suivante.

La valeur du patrimoine des administrations publiques est très sensible à certaines conventions de valorisation, d'autant qu'une partie importante de ce patrimoine ne fait pas l'objet de transactions régulières susceptibles de constituer le fondement d'une appréciation de sa valeur vénale.

Elle est également très dépendante de certaines conventions conceptuelles. Parmi les plus importantes d'entre elles, on peut souligner l'absence de prise en compte des dettes implicites. Par exemple, c'est ainsi que, dans la logique de la comptabilité nationale, les droits à la retraite n'étant comptabilisés dans le patrimoine financier des ménages que s'ils sont acquis dans le cadre d'un régime par capitalisation et non s'ils le sont dans un régime par répartition, les obligations correspondantes pour les administrations publiques ne sont pas davantage comptabilisées à leur passif. L'INSEE avait jadis procédé au calcul de l'équivalent patrimonial des droits acquis dans les régimes de retraite par répartition (*Economie et Statistique*, juin 1990). Il l'avait alors évalué à 4 fois le montant de leur revenu disponible brut, soit un peu plus de 250 % du PIB.

ANNEXE N° 4 :

QUELQUES PRECISIONS SUR LA DISTINCTION ENTRE LES COMPOSANTES CONJONCTURELLE ET STRUCTURELLE DU SOLDE PUBLIC

Il est désormais usuel de distinguer la partie conjoncturelle et la partie structurelle des soldes publics. La partie **conjoncturelle** d'un solde est celle qui résulte de l'évolution de l'environnement économique, tandis que sa partie **structurelle**, obtenue par différence, est censée refléter des choix de politique des finances publiques. Elle constitue, en outre, l'élément permanent du solde, à conjoncture inchangée.

L'intérêt fondamental qui s'attache à l'identification de la partie conjoncturelle d'un solde public est donc d'éliminer l'impact sur le solde d'un environnement conjoncturel exceptionnel afin de déterminer les « fondamentaux » du solde public.

En pratique, cet exercice est d'une grande complexité. Une grande diversité de méthodes, discutées dans les forums économiques internationaux¹, s'offre à l'analyste et les sujets de débats sont nombreux.

La première difficulté à résoudre est d'identifier une référence conjoncturelle, étape nécessaire pour apprécier ce qui relève de variations exceptionnelles de la conjoncture (la croissance « non soutenable »).

Une méthode simple consiste à choisir **la croissance tendancielle** d'un pays, c'est-à-dire la croissance réellement constatée sur une période historique donnée. Tout se passe alors comme si cette croissance tendancielle pouvait être jugée comme le socle de croissance du pays. Cette méthode présente l'avantage de la simplicité et d'un apparent réalisme, puisqu'elle repose sur des données empiriques. Elle a cependant un inconvénient majeur. Elle repose sur des observations historiques qui, en soi, n'offrent pas de garanties au regard de leur signification économique.

¹ Récemment, un groupe de travail a été mandatée par le Conseil économique et financier de l'Union européenne afin d'établir une méthode d'évaluation commune de « l'écart de croissance », soit de la composante « exceptionnelle » de la croissance, dans le but d'apprécier plus justement l'orientation donnée aux finances publiques pour les Etats européens.

En effet, non seulement le diagnostic sur la croissance tendancielle d'un pays peut varier en fonction de la période choisie – un décalage dans le temps d'une ou deux années de la période choisie peut modifier sensiblement le jugement –, mais encore, et surtout, avec cette méthode, les variations de rythme de la croissance au dessous ou au-dessus de la croissance moyenne ne peuvent en aucun cas être, en tant que telles, qualifiées de transitoires.

Soit un pays en situation prolongée de croissance excessive, le ralentissement de sa croissance une année donnée ne signifie pas nécessairement le retour à un sentier de croissance durable. Dès lors, il apparaît plus qu'hasardeux de calculer les composantes conjoncturelle et structurelle d'un solde public à partir des seules observations historiques.

C'est pourquoi, on a plutôt recours, pour choisir un niveau de PIB de référence, à la méthode consistant à **calculer la croissance potentielle d'un pays** afin de déterminer le niveau normal d'activité. Le rythme naturel de croissance est *a priori* simple à identifier ; il est le produit de l'augmentation de la population active et des gains de productivité.

Cependant, des écarts d'estimation portant sur ces deux données ainsi que la prise en compte d'éléments structurels, tel que le niveau d'emploi non inflationniste, sont à l'origine d'évaluations différentes. Ces différences se répercutent à leur tour sur les calculs visant à identifier les deux composantes, conjoncturelle et structurelle, du solde public.

Une seconde difficulté majeure consiste à identifier la sensibilité des finances publiques aux variations de la conjoncture. Une fois identifiée la composante du PIB «exceptionnelle», il convient de mesurer son impact sur le solde. En l'état des pratiques, une importante simplification de méthode consiste à écarter de l'analyse la sensibilité des dépenses publiques aux variations de l'activité¹. C'est donc sur les recettes publiques qu'on centre l'analyse. Mais, malgré cette simplification, sans doute excessive, les difficultés ne manquent pas.

Deux problèmes méritent d'être mentionnés. Le premier d'entre eux, qui revêt une réelle actualité compte tenu des données observées au cours de la période récente en France, consiste à estimer des élasticités fiables de recettes publiques dans des contextes de croissance donnés. Il va de soi que l'impact d'une croissance excédant la croissance potentielle n'est pas le même si l'élasticité des prélèvements obligatoires est unitaire ou égale à 2. Dans la deuxième hypothèse, la partie conjoncturelle du solde est deux fois plus élevée que dans la première.

¹ A l'exception des dépenses d'indemnisation du chômage.

Le second problème consiste à choisir une assiette à laquelle appliquer ces élasticités. Traditionnellement, on a recours à l'écart de croissance (« *output gap* »), c'est-à-dire à la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Or, cette méthode peut être excessivement simplificatrice. En effet, les différents composants de l'activité sont inégalement taxés. L'investissement ou les exportations sont, par exemple, relativement moins taxés que la consommation. Ainsi, selon les contributions respectives des différents déterminants de la croissance, une même croissance peut produire plus ou moins de prélèvements obligatoires du simple fait de sa structure.

C'est la raison pour laquelle, certaines institutions – dont le système européen de banques centrales – tendent à recourir, plutôt qu'à l'écart de croissance, à une méthode visant à approcher au plus près les variations des différents composants de l'activité, choisis en fonction de leurs propriétés fiscales.

Compte tenu de ces incertitudes, plutôt que de privilégier une méthode, à l'exclusion des autres, la présente étude s'efforce de présenter le spectre le plus exhaustif des résultats disponibles, qui, du fait de la multiplicité des méthodes utilisées, peuvent varier assez sensiblement.

ANNEXE N° 5 :

LES SOLDES STABILISANTS : DES INDICATIONS A RELATIVISER

Le solde stabilisant le poids de la dette publique dans le PIB est le solde qui fait varier la dette publique à un rythme strictement identique à celui de la croissance¹.

Il s'agit d'un indicateur dont la signification ne doit pas être exagérée. Il serait hasardeux de se fonder sur sa seule considération pour estimer la soutenabilité de la politique des finances publiques.

Tout d'abord, le solde public est un agrégat résiduel exprimant l'écart entre des recettes et des dépenses publiques. Deux soldes peuvent être identiques dans des configurations de recettes et de dépenses très variables, tant au regard de leurs montants que du point de vue de leur nature.

En outre, le niveau d'un solde stabilisant dépend du contexte de la croissance. Plus la croissance est forte, moins les niveaux de solde à atteindre pour satisfaire les critères de stabilisation de la dette publique sont élevés. Mais cette donnée, en soi, ne dit rien sur la soutenabilité de la croissance. Ainsi, une croissance forte mais peu soutenable parce que supérieure à la croissance potentielle, peut donner l'illusion qu'une politique des finances publiques donnée est de nature à réaliser la stabilisation de la dette publique dans le PIB. Il faut donc se garder de se centrer sur ce seul critère pour juger la soutenabilité de la politique des finances publiques.

Ce qui est vrai pour le solde stabilisant l'est *a fortiori* pour le solde primaire stabilisant. Celui-ci est le résultat de l'écart entre les recettes publiques et les dépenses publiques hors charges d'intérêt. Ce dernier concept n'a d'autre utilité que de mesurer, à coût de la dette donnée, l'équilibre entre recettes et dépenses publiques hors dépenses d'intérêt, nécessaire pour stabiliser le poids de la dette publique dans le PIB.

¹ A supposer que les autres opérations réalisées par les administrations publiques que celles prises en compte dans le calcul de ce solde n'aient aucun impact sur l'endettement public.

Toutes choses égales par ailleurs, plus bas est le niveau des taux d'intérêt, moins élevé est le solde primaire stabilisant et plus le solde primaire effectif a de chances d'être proche du solde primaire stabilisant, surtout si la croissance est forte.

Mais, en soi, cette situation ne dit pas grand chose de la qualité de la politique des finances publiques pour les mêmes raisons que celles présentées dans les développements ci-dessus relatifs au solde stabilisant.

Il faut donc relativiser les indications fournies par l'écart entre solde primaire effectif et solde primaire stabilisant, d'autant que cet écart est sensible à la valeur des taux d'intérêt qui échappe très largement aux responsables de la politique budgétaire.

ANNEXE N° 6 :

CHARGES DE LA DETTE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	LFI 2001	PLF 2002
1^{ère} PARTIE - DETTE NÉGOCIABLE :						
11-05 Emprunts d'État et OAT	24.674,54	25.218,06	25.841,36	27.445,80	28.546,19	28.857,14
11-06 Bons du Trésor à court et moyen terme	10.103,38	11.087,94	9.602,52	9.804,46	9.757,87	9.982,52
- art. 10 : BTF	1.502,98	1.799,11	1.102,37	1.882,17	2.401,07	2.250,00
- art. 20 : BTAN	8.600,40	9.288,84	8.500,15	7.922,28	7.356,80	7.732,52
- art. 30 : Autres bons négociables	-	-	-	-	-	-
Total Première partie	34.777,92	36.305,99	35.443,89	37.250,25	38.304,06	38.839,66
2^{ème} PARTIE-DETTE NON NÉGOCIABLE, DETTE À VUE :						
12-01 Intérêts des comptes de dépôt au Trésor	1.195,84	1.196,07	1.272,31	1.104,72	658,58	330,00
- art. 10 : comptes de dépôts	75,31	49,87	77,38	49,46	48,78	6,00
- art. 20 : rémunération des avoirs CCP	1.120,53	1.146,20	1.194,93	1.055,26	609,80	324,00
12-02 Bons du Trésor non négociables	123,48	89,38	68,74	86,61	121,84	134,00
12-03 Rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et banques centrales	223,26	270,98	214,33	229,97	220,29	202,59
12-05 Prise en charge par l'État de la dette de divers organismes	81,35	41,15	17,04	11,34	8,33	4,76
12-06 et 12-07 Remboursement de créances afférentes à la distribution d'actions ; service d'emprunts, d'annuités et d'intérêts divers ^(a)	7,61	6,46	5,56	suppr.	-	-
Total Deuxième partie	1.631,54	1.604,02	1.577,98	1.432,65	1.009,04	671,35
3^{ème} PARTIE - CHARGES DIVERSES RÉSULTANT DE LA GESTION DE LA DETTE ET FRAIS DE TRÉSORERIE :						
13-01 Charges diverses résultant de la gestion de la dette	69,99	56,45	68,31	10,41	-	-
(dont charges FSR) ^(b)	(69,73)	(53,01)	(60,90)	(5,53)	-	-
13-03 Frais divers de trésorerie (hors FSC) ^(b)	94,15	171,69	209,18	34,34	47,26	45,00
(pour mémoire : charges FSC)	(154,20)	(198,14)	(0,00)	(0,00)	-	-
Total Troisième partie (hors charges FS C) ^(b)	164,14	228,14	277,49	44,74	47,26	45,00
Charge brute de la dette (hors charges FSC) ^(b)	36.573,62	38.138,16	37.299,37	38.727,65	39.360,35	39.556,00
Pour mémoire : charge brute y compris FSC ^(b)	36.727,82	38.336,31	37.299,37	38.727,65	-	-
A déduire : Recettes d'ordre (hors FSC) ^(b)	2.649,12	3.381,33	2.591,40	3.038,88	2.820,31	2.716,03
(pour mémoire : recettes FSC)	(154,55)	(198,46)	(0,06)	(25,72)	-	-
● ligne 806 ^(c)	2.608,07	3.332,23	2.531,25	3.018,64	2.820,31	2.716,03
- recettes de coupon couvu	2.019,89	2.653,20	1.873,30	2.449,93	2.324,85	2.258,99
- rémunération de la trésorerie Banque de France ; pensions de titres	461,60	512,03	502,52	533,48	495,46	457,04
- recettes FSR	76,51	60,90	67,64	12,33	-	-
- divers	50,05	106,10	87,78	22,90	-	-
● intérêts des avances au FSR ^(d)	41,05	49,10	60,16	20,24	-	-
Charge nette de la dette (hors FSC) ^(b)	33.924,50	34.756,83	34.707,96	35.688,76	36.540,05	36.839,97
Écart sur l'année précédente	+ 463,47	+ 832,34	- 48,87	+ 980,80	+ 851,28	+ 299,92
Variation sur l'année précédente	+ 1,4%	+ 2,5%	- 0,1%	+ 2,8%	+ 2,4%	+ 0,8%

(a) Dont rémunération des créances de TVA. Le chapitre 12-06 est supprimé depuis la loi de finances pour 1998.

(b) FSC : Fonds de stabilisation des changes ; FSR : Fonds de soutien des rentes.

Leur activité donne lieu à des ressources et des charges budgétaires, qui ne font pas l'objet de prévision en loi de finances.

(c) Ligne de recettes non fiscales retraçant les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie.

Montant hors FSC (sous-ligne 806-72 jusqu'à 1996 ; ligne 817-02 à partir de 1997)

(d) Ligne 411-02 des recettes non fiscales à partir de 1997.

ANNEXE N° 7 :

LA DETTE PUBLIQUE EN 2001

Les comptes des administrations publiques en 2001, récemment parus, montrent que la baisse du poids de la dette publique dans le PIB s'est interrompue, le ratio dette publique/PIB au sens du protocole de Maastricht étant stabilisé à son niveau de 2000, de 57,3 points de PIB.

(en points de PIB)

	1998	1999	2000	2001
Déficit public (1)	2,7	1,6	1,3	1,4 (2)
Dette publique (1)	59,5	58,5	57,3	57,3
Dépenses publiques	53,9	53,4	52,8	52,7 (3)
Prélèvements obligatoires	44,8	45,5	45,0	45,0
Excédent/Déficit public (1) de la zone euro, y c. UMTS	- 2,2	- 1,3	0,2	- 1,3
Excédent/Déficit public (1) de la zone euro, hors UMTS	- 2,2	- 1,3	- 0,8	- 1,4

1. Au sens du traité de Maastricht.
2. 1,5 hors ventes de licences UMTS.
3. 52,8 hors UMTS.

Source : *comptes de la Nation 2001 – base 95, Insee, direction de la Prévision, direction générale de la Comptabilité publique, Banque de France, Eurostat.*

Cette situation résulte de phénomènes comptables, le tassement de la croissance (+ 1,8 % en volume ; + 3,3 % en valeur) ayant limité l'érosion mécanique du ratio liée à l'accroissement de son dénominateur. Avec une croissance identique à celle de l'année 2000 (+ 4,6 %), le ratio dette publique/PIB aurait, avec le besoin de financement public constaté en 2001, décré de 1,8 point de PIB pour se situer à 55,5 % du PIB.

Mais elle témoigne aussi que le besoin de financement public en 2001 (1,4 point de PIB)¹ contrairement à ceux dégagés les deux années précédentes a excédé le niveau requis, à croissance donnée, pour réduire le poids de la dette publique dans le PIB. Il a tout juste permis de le stabiliser et sans le produit des licences UMTS (0,1 point de PIB), une légère augmentation du ratio aurait été constatée.

¹ 1,5 point de PIB hors produits des licences UMTS.

Le besoin de financement des administrations publiques s'est sensiblement (+ 8 %) creusé – quoique moins qu'en moyenne dans la zone euro – principalement sous l'effet d'une réduction de la capacité de financement des administrations de sécurité sociale.

CAPACITE (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001
Etat	- 39,0	- 33,4	- 33,7	- 33,8
Organismes divers d'administration centrale	1,5	3,4	5,1	6,4
Administrations publiques locales	4,0	4,3	2,9	2,9
Administrations de sécurité sociale	- 1,4	3,7	6,8	3,9
Total administrations publiques	- 34,9	- 22,0	- 19,0	- 20,6

Source : Comptes de la Nation 2001 – base 95, Insee, direction de la Prévision, direction générale de la Comptabilité publique.

Exprimé en points de PIB, il s'est dégradé de 0,1 point (0,2 point hors licences UMTS) par rapport à l'année 2000.

L'impact de ce besoin de financement sur la dette publique a été atténué en 2001 par des cessions nettes de créances qui ont freiné l'augmentation de la dette publique au sens du protocole de Maastricht. Celle-ci ne s'est accrue que de 11,3 milliards d'euros alors que le besoin de financement s'est élevé à 20,6 milliards.

L'analyse économique de la variation de la dette publique en 2001 montre ainsi, d'abord, qu'elle n'a été limitée qu'au prix d'une « paupérisation » relative des administrations publiques correspondant aux cessions nettes d'actifs publics susmentionnées.

On peut aussi l'attribuer à une dégradation de la composante structurelle du solde public, même si cette dégradation est quelque peu masquée par des phénomènes exceptionnels (ventes de licences UMTS, fort accroissement des recettes non fiscales) puisqu'elle résulte de la combinaison d'une progression dynamique des dépenses et des allègements de prélèvements obligatoires.

En revanche, l'impact du ralentissement économique sur la composante conjoncturelle du besoin de financement public n'apparaît pas encore nettement dans les comptes pour 2001, les assiettes taxables n'ayant pas, jusque-là, subi le contrecoup de ce ralentissement.

Enfin, dans le contexte d'une progression des dépenses d'intérêt identique à celle du PIB, grâce à la baisse des taux moyens engendrés par la réduction des taux d'intérêt initiée par la Fed américaine à la suite des attentats du 11 septembre, le tassement de l'excédent primaire dégagé par l'Etat, qui s'est réduit de 1,89 milliard d'euros (12,3 milliards de francs) est symptomatique d'une dégradation de la position budgétaire de l'Etat, et a pesé sur son besoin de financement total.

ANNEXE N° 8 :

LA QUALITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE, VUE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE

Dans son rapport relatif aux finances publiques dans l'Union économique et monétaire, publié en mai 2002, la Commission européenne s'est attachée à développer un indicateur synthétique permettant d'apprécier la qualité de la dépense publique : **les dépenses publiques « de qualité » sont celles qui, par leur nature, sont susceptibles de soutenir la croissance et l'emploi.**

Au vu de la littérature empirique sur le sujet, la Commission a réparti les dépenses publiques en quatre catégories, définies par référence à leur contribution à la croissance et à l'emploi :

* le paiement des intérêts de la dette est jugé être une dépense sans intérêt économique ;

* les dépenses de retraite et les dépenses de fonctionnement des administrations publiques ont un impact positif sur l'activité tant qu'elles restent modérées ; leur impact devient négatif si elles atteignent un niveau trop élevé ;

* les dépenses d'indemnisation du chômage, les dépenses consenties au titre de la politique familiale et de la politique du logement, les dépenses de lutte contre l'exclusion ont un impact positif sur la croissance si elles ne sont ni trop élevées, ni trop faibles. En effet, des dépenses trop faibles pourraient conduire à une détérioration de la qualité de la force de travail ; et des dépenses trop élevées risqueraient d'altérer le fonctionnement du marché de l'emploi, en créant des désincitations au travail ;

* les dépenses d'éducation, de santé, de recherche, et d'investissement, et les dépenses réalisées dans le cadre de politiques actives du marché du travail, sont considérées comme ayant toujours un impact positif sur la croissance et l'emploi. En théorie, ces dépenses devraient devenir inefficaces au-delà d'un certain seuil, mais la Commission estime que ce seuil est supérieur aux niveaux de dépenses effectivement observés dans les États membres de l'Union européenne.

Une fois ces critères d'évaluation posés, la Commission compare la « qualité » de la dépense publique dans les divers États membres. Les comparaisons sont effectuées à deux dates : en 1990, avant l'adoption du traité de Maastricht, et à la fin de la décennie, en 1998-99. Le choix de ces deux dates fait apparaître que **le processus de consolidation budgétaire, qui s'est amorcé après l'adoption du traité de Maastricht, ne se serait pas accompagné d'une perte d'efficacité économique de la dépense publique** (sauf en Grande-Bretagne et en Italie). En effet, cette analyse historique révèle que **la qualité de la dépense publique des États européens se serait plutôt améliorée au cours de la décennie.**

Par ailleurs, il ressort du classement de la Commission que **la France est, à la fin des années 90, l'État membre qui bénéficie de la meilleure qualité de dépense publique**. Ce bon résultat s'explique notamment par un haut niveau de dépenses d'éducation, de santé, d'investissement, et de recherche, et par la relative modestie des sommes versées au titre du paiement des intérêts de la dette. Notre système de protection sociale ne semble pas, en outre, être à l'origine de pertes majeures en terme d'efficacité économique.

Cette étude de la Commission présente un caractère novateur intéressant. La Commission appelle cependant l'attention sur les limites de la méthodologie suivie. En premier lieu, les critères définis pour évaluer la qualité de la dépense demeurent assez vagues, et reposent sur l'analyse d'études empiriques dont les résultats complexes sont rarement univoques. En second lieu, l'évaluation à laquelle procède la Commission ne prend pas en compte la qualité des prestations fournies par les administrations nationales ; le seul critère retenu est celui du niveau des dépenses engagées par grand type de fonctions. Enfin, la composition « optimale » de la dépense publique peut fort bien varier d'un pays à un autre, notamment en raison des écarts de développement qui subsistent entre États membres.

CLASSEMENT DES ETATS EUROPEENS A LA FIN DES ANNEES 90
Dépense publique totale

(en points de PIB)

Classement	Niveau de dépense*
FRANCE	52,9
ALLEMAGNE	48,4
FINLANDE	49,4
SUEDE	58,1
AUTRICHE	53,3
PAYS-BAS	46,7
ESPAGNE	40,0
IRLANDE	33,1
PORTUGAL	45,3
BELGIQUE	49,7
DANEMARK	54,5
ROYAUME-UNI	39,3
GRECE	48,3
ITALIE	48,1

* Corrigé de l'écart de croissance en pourcentage du PIB tendanciel.

Note : meilleur est le classement d'un pays, meilleure est la composition de ses dépenses publiques *par rapport* aux autres Etats membres.

Source : services de la Commission.

CLASSEMENT DES ETATS EUROPEENS A LA FIN DES ANNEES 90

Dépenses primaires

(en points de PIB)

Classement	Niveau de dépense*
FRANCE	49,6
ALLEMAGNE	45,0
FINLANDE	46,6
SUEDE	56,9
AUTRICHE	49,6
BELGIQUE	42,9
PAYS-BAS	42,8
ESPAGNE	36,7
DANEMARK	50,3
PORTUGAL	42,1
IRLANDE	31,0
GRECE	41,3
ROYAUME-UNI	36,5
ITALIE	41,6

* Corrigé de l'écart de croissance en pourcentage du PIB tendanciel.

Note : meilleur est le classement d'un pays, meilleure est la composition de ses dépenses publiques *par rapport* aux autres Etats membres.

Source : services de la Commission.

ANNEXE N° 9 :
LA SOUTENABILITE A LONG TERME DES FINANCES
PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE DE VIEILLISSEMENT DE
LA POPULATION :UN POINT DE VUE DE LA COMMISSION
EUROPEENNE

La Commission a rendu public en mai 2002 un rapport relatif aux finances publiques en Union économique et monétaire. Ce rapport s'intéresse aux **perspectives à long terme des finances publiques européennes**, en prenant, notamment, en considération les conséquences du vieillissement prévisible des populations.

Le **vieillissement des populations européennes** devrait avoir un impact budgétaire important, estimé entre 4 et 8 points de PIB selon les cas, sur les finances publiques des Etats membres de l'Union. Pour **la France**, la Commission évalue le coût du vieillissement à **5,4 points de PIB, à l'horizon 2040**. Ce chiffre se décompose de la manière suivante : d'une part, les dépenses effectuées au titre des pensions de retraite devraient augmenter à hauteur de 3,7 points de PIB ; d'autre part, le vieillissement de la population devrait entraîner un surcroît de dépenses de santé, à hauteur de 1,7 point de PIB.

La Commission s'inquiète des conséquences que cette hausse des dépenses sociales pourrait avoir sur l'équilibre des finances publiques, et sur le niveau d'endettement des Etats membres. D'après les projections de la Commission, la France fait partie des Etats pour lesquels existe un **risque de déséquilibre budgétaire à long terme**. Pour respecter les critères du Pacte de stabilité et de croissance, la France devrait, selon la Commission, procéder à une nouvelle réforme de ses régimes de retraite, de manière à modérer la progression des dépenses réalisées au titre des pensions. La Commission estime que les perspectives d'abondement du Fonds de réserve des retraites ne sont pas suffisantes pour permettre à celui-ci de jouer un rôle significatif à long terme.

La Commission insiste sur la nécessité d'atteindre **le plus rapidement possible l'équilibre budgétaire**, et de dégager, si possible, un excédent. En effet, la hausse des dépenses de retraite ne devrait faire sentir ses effets qu'à partir de 2010. Il est, dès lors, souhaitable que les États membres rétablissent au plus vite l'équilibre de leurs finances publiques, afin de **réduire** continûment **leur endettement** d'ici la fin de la décennie. Les Etats européens pourront gérer plus facilement la phase de vieillissement démographique qui s'annonce, si leur situation budgétaire est très saine au début de la période. La diminution des sommes versées au titre du paiement des intérêts de la dette permettrait de dégager de nouvelles marges de manœuvres financières, pour faire face à l'augmentation du besoin de financement des régimes de retraite. Un excédent budgétaire s'imposerait pour réduire rapidement le ratio dette sur PIB. **Le rythme de baisse du ratio dette sur PIB en France est jugé trop lent par la Commission.**

La Commission conseille enfin aux Etats membres de rechercher une **augmentation du taux d'emploi** dans leurs populations. Le taux d'emploi des travailleurs âgés (au-delà de 50 ans) est particulièrement bas en France.

Il faut noter que la Commission exclut, dans son raisonnement, toute perspective de relèvement des prélèvements obligatoires, destinée à financer la hausse des dépenses de retraite. Cette position est justifiée par l'idée que le niveau déjà élevé des prélèvements obligatoires en Europe menacerait la compétitivité des économies européennes, et par l'argument de la mobilité croissante des facteurs de production, qui rend plus difficile toute augmentation de leur taxation.

EXAMEN EN COMMISSION

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans la matinée du mercredi 17 juillet 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Marini, rapporteur général, sur une étude menée sur la dette publique 1996-2000, ses contreparties et ses perspectives d'avenir.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a présenté le travail réalisé par le service des études du Sénat en partenariat avec l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) en indiquant qu'il prolongeait un rapport précédent de la commission des finances sur la dette publique entre 1980 et 1997 et qu'il s'avérait bienvenu dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance européen. Il a relevé que cette étude s'efforçait de mieux définir les contours de la dette, qu'il s'agisse du passif social, au titre des retraites, ou des engagements reposant sur l'Etat par le biais des démembrements de celui-ci. Il a rappelé la dégradation qu'avait connue la dette publique française sur longue période, passant de 20 points de produit intérieur brut (PIB) en 1980 à 40 points en 1990, à 50 points de PIB en 1995 et à 59,3 points de PIB en 1997. Il a souligné que, si la situation française était plutôt favorable à cette date en comparaison avec celle de ses partenaires européens, sa position relative s'était dégradée au cours de la dernière législature, le niveau de la dette ayant fait passer la France du 4^e rang au sein de l'Union européenne en 1997 au 9^e rang en 2001. Il a jugé que la législature précédente avait été une législature pour rien, la dette publique passant de 57,1 points de PIB en 1996 à 57,3 points de PIB en 2000. S'il a reconnu que la France avait enregistré entre 1996 et 2000 une amélioration de son solde primaire, il a noté que cette amélioration avait été insuffisante au regard des efforts de ses partenaires européens, alors même que la France avait connu une croissance en volume proche de la moyenne européenne sur la période. Il a expliqué que la dette négociable avait continué à croître entre 1996 et 2000, de plus de 140 milliards d'euros. Dénonçant le niveau de déficit prévisionnel pour 2002, il a regretté que les déficits aient connu une dérive importante sur les deux dernières années.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a opposé le recul de 7,7 points de PIB, en moyenne, de la dette publique de l'Union européenne entre 1996 et 2000 à l'augmentation de 0,9 point de PIB en France sur la même période. La contre-performance de la France est attribuable à une insuffisante réduction du déficit structurel, liée à une absence de maîtrise des dépenses, a-t-il ajouté. Il a mis en exergue la responsabilité éminente de l'Etat, seule collectivité déficitaire en 2001, dans cette contre-performance et démontré que l'Etat avait été la seule collectivité publique à ne pas maîtriser

l'évolution de sa dette entre 1996 et 2000. Le rapporteur général a alors qualifié l'État de mauvais gestionnaire, soulignant que la dette publique, en partie en raison des engagements cachés des entreprises publiques, était mal cernée. Il a regretté l'absence de contrepartie patrimoniale à la dette. A ce sujet, il a mis en évidence que les actifs, en volume, n'avaient progressé que de 56,91 milliards d'euros entre 1996 et 2000 alors que la dette s'était creusée dans la période de 142,62 milliards d'euros, démontrant ainsi que le patrimoine net des administrations publiques avait diminué de 85,71 milliards et que celles-ci s'étaient appauvries.

En conclusion, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que les perspectives de résorption de la dette étaient très lointaines et dépendraient du retour à l'équilibre des finances publiques. Il a estimé que le retour à la situation de 1980, avec une dette égale à 20 points de PIB, constituait une nécessité pour que l'État puisse retrouver des marges de manœuvre, indiquant qu'il était difficile aujourd'hui pour les hommes politiques d'honorer leurs promesses et de les financer tant la part relative à la charge de la dette était importante dans le budget de l'Etat. Il a terminé en notant les risques de crise financière systémique et de choc géopolitique pesant sur les perspectives de croissance en 2003.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Maurice Blin a noté la difficulté de porter à la connaissance des électeurs des informations simples leur permettant d'être éclairés sur la situation des comptes publics. Il a constaté que les gouvernements successifs ne portaient eux-mêmes qu'une attention insuffisante à la situation des finances publiques et n'a vu dans l'histoire aucun gouvernement ayant fondé sa popularité sur une maîtrise des dépenses publiques.

M. Eric Doligé a souhaité qu'une étude puisse être menée sur l'impact des transferts de compétences aux collectivités locales sur la réduction des déficits de l'État et la moindre progression de sa dette.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur la possibilité et la portée pratique d'une somme algébrique des actifs publics. Il s'est demandé si la dette n'était pas devenue un mécanisme de financement ordinaire de l'Etat et a considéré que le retour du niveau de la dette publique à son niveau de 1980, en 2030, lui apparaissait de la « politique fiction ».

M. Jacques Oudin a souhaité connaître le montant de la dette non négociable de l'Etat.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que la dette négociable représentait 90 % de la dette de l'Etat aujourd'hui.

M. Jacques Oudin a considéré que la dette des entreprises publique devrait entrer dans le périmètre de la dette publique. Il a enfin remarqué que les pays de l'organisation de coopération et de développement économique (l'OCDE) qui avaient connu des excédents budgétaires au cours des dernières années connaîtraient tous en 2002 une dégradation de leurs soldes publics.

M. François Marc a regretté la prise en compte partielle des contreparties de l'endettement public, notant que l'on ne pouvait ignorer les autres paramètres de l'économie et les problèmes d'inégalités et de pauvreté. Il a relevé que la crise financière actuelle posait la question de la crédibilité des décideurs économiques.

M. Paul Loridant s'est interrogé sur la pertinence de l'exercice de projection à 2030 de la dette publique. Il a constaté que l'épargne investie aujourd'hui en bons du trésor était davantage à l'abri de la crise financière que l'épargne investie sur les marchés d'actions.

M. Philippe Adnot a insisté sur la prise en compte de la contrepartie de l'endettement, considérant que lorsque celle-ci se composait d'investissements, l'endettement se justifiait, mais lorsqu'elle se composait de dépenses de fonctionnement, il fallait examiner les dépenses dont il s'agissait. Il a cité l'exemple de l'étudiant finançant ses études par emprunt, remboursé une fois arrivé dans la vie active, pour insister sur la nécessité de vérifier la qualité de la dépense financée par l'endettement.

M. René Trégouët a expliqué qu'il y avait de bons et de mauvais déficits, rangeant parmi les mauvais celui prévu pour 2002, et parmi les bons les déficits résultant d'une diminution volontariste des prélèvements. Il a cité l'exemple de la politique américaine sous le Président Reagan, qui avait à court terme creusé les déficits par la baisse d'impôt mais qui avait, sur le moyen terme, grâce à une hausse de la productivité des services de l'Etat, conduit à l'équilibre budgétaire.

M. Jean Arthuis, président, a insisté sur la nécessité d'y voir clair dans les comptes publics, et en particulier dans la dette. Il a souhaité que l'on puisse donner au citoyen des éléments de lisibilité sur le patrimoine public. Il a mis en regard le cas des administrations publiques avec la crise de confiance que traversent les entreprises sur les marchés d'actions en raison des scandales financiers, comme celui de Worldcom, dus à un manque de transparence des comptes et à des astuces comptables. Il a indiqué que l'exigence de sincérité des comptes qui s'appliquait aux entreprises devait s'appliquer aussi à l'Etat, se demandant s'il était bon de reporter les dettes d'aujourd'hui sur les générations futures. Il a souligné le rôle du Parlement dans la définition de la norme de sincérité des comptes publics, qui seule rendra possible la réforme de l'Etat. Il a souhaité que puissent être présentés annuellement les comptes consolidés des entreprises publiques.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a indiqué en réponse aux différentes interventions qu'il était sur le plan des principes attaché à l'indépendance de la France et à l'indépendance de l'Europe, regrettant qu'en raison du poids de la charge de la dette, la France ne devienne qu'un « tigre de papier ». Il a montré que les États-Unis, grâce à leur taille, avaient pu, après avoir atteint un solde positif des finances publiques, investir massivement dès qu'ils en avaient estimé le besoin. Il a constaté que l'État, comme n'importe quel agent économique, était sous surveillance et qu'il faisait l'objet d'une notation sur les marchés prenant en compte le niveau de sa dette publique. A ce sujet, il a signalé qu'une augmentation trop importante du niveau de la dette pouvait conduire à des sanctions sur les marchés obligataires. En ce qui concerne le patrimoine public, il a indiqué que celui-ci avait diminué en partie en raison des privatisations. Il a souligné que la dégradation de la situation patrimoniale nette des administrations publiques était entièrement imputable à l'État et que la détérioration de la substance du patrimoine de l'État était d'autant plus préoccupante qu'il fallait prendre en considération des engagements non enregistrés à son passif, du fait de conventions comptables contestables. Il a déploré que l'État ne puisse plus, en raison de la progression des dépenses structurelles et du poids de la charge de la dette, financer les investissements de long terme liés aux infrastructures et à l'équipement de défense alors que personne d'autre ne peut réaliser de tels investissements. Il a souligné que les coefficients d'attractivité des pays pour les entreprises étrangères prenaient non seulement en compte la fiscalité mais aussi les équipements publics. En ce qui concerne la définition de la notion d'investissement public, il a considéré que des paramètres précis, étaient nécessaires notant au sujet du « capital formation » qu'il ne fallait pas créer de valeurs bilantielles fictives. Il a défini l'investissement comme une dépense dans un bien amortissable. Concluant, il a constaté que l'alourdissement de la dette s'était accompagné d'une amélioration de ses techniques de financement.

DETTE PUBLIQUE :
UNE LEGISLATURE POUR RIEN
LA DETTE PUBLIQUE 1996-2000, SES CONTREPARTIES
ET SES PERSPECTIVES D'AVENIR

LA FRANCE S'EST SINGULARISEE AU COURS DE LA LEGISLATURE PASSEE PAR UN MOINDRE EFFORT DE MAITRISE DE LA DETTE PUBLIQUE QUE LES AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE. RELATIVEMENT PRIVILEGIEE EN 1997, AVEC UN NIVEAU D'ENDETTEMENT PUBLIC DE 59,3 % DU PIB QUI LA SITUAIT AU 4E MEILLEUR RANG AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE, LA FRANCE A MOINS REDUIT SA DETTE QUE SES PARTENAIRES : AVEC 57,3 % DU PIB EN 2001, SON NIVEAU D'ENDETTEMENT NE LA PLACE PLUS QU'EN 9E POSITION SUR 15.

CERTES, LA DETTE S'EST REDUITE EN POURCENTAGE DU PIB ENTRE 1997 ET 2001. LA FRANCE A EN EFFET DEGAGE DES SOLDES PRIMAIRES POSITIFS A PARTIR DE 1999. ELLE SE REVELE POURTANT COMME LE PLUS MAUVAIS ELEVE DE L'EUROPE. LA DETTE PUBLIQUE DE L'UNION EUROPEENNE A EN MOYENNE RECULE DE 7,7 POINTS DE PIB ENTRE 1996 ET 2000 CONTRE UNE AUGMENTATION DE 0,9 POINT DE PIB EN FRANCE SUR LA MEME PERIODE. LA RAISON ESSENTIELLE DE LA CONTRE-PERFORMANCE FRANÇAISE TIENT A UN EFFORT INSUFFISANT POUR REDUIRE SON DEFICIT STRUCTUREL : DURANT LA PERIODE 1996-2000, LA FRANCE A DAVANTAGE COMPTE SUR LA CROISSANCE DES RECETTES QUE SUR UNE REELLE MAITRISE DES DEPENSES.

RESPONSABLE : L'ÉTAT, SEULE COLLECTIVITE PUBLIQUE DEFICITAIRE EN 2001. UN ÉTAT QUI SE MONTRE PIETRE GESTIONNAIRE : LA DETTE FINANCIERE DE SES ENTREPRISES PUBLIQUES REPRESENTE 9 POINTS DE PIB, LES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE CELLES-CI SONT MAL CONNUS. L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT NE TROUVE PAS DE CONTREPARTIE PATRIMONIALE EQUIVALENTE : DURANT LA PERIODE 1996-2000, LE PATRIMOINE NET DE L'ÉTAT A DIMINUE, CE QUI TRADUIT EN PARTICULIER L'INSUFFISANCE DE SES INVESTISSEMENTS.

MALGRE LA PERSPECTIVE D'UN RETOUR A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES, L'ECHEANCE DU RETOUR DE LA DETTE PUBLIQUE A SON NIVEAU DE 1980, SOIT 20 POINTS DE PIB, NE POURRA INTERVENIR AU MIEUX QU'A L'HORIZON 2030. PLUS QUE JAMAIS, LA CREDIBILITE DE LA FRANCE, ET DONC SA VERITABLE INDEPENDANCE, REPOSE SUR L'ESPRIT DE RESPONSABILITE EN MATIERE DE FINANCES PUBLIQUES.