



HAL
open science

Une dette publique construite, voire illégitime ?

Robert Joumard

► **To cite this version:**

Robert Joumard. Une dette publique construite, voire illégitime?. [Rapport de recherche] Attac. 2014, 59 p. hal-01250473

HAL Id: hal-01250473

<https://hal.science/hal-01250473>

Submitted on 4 Jan 2016

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

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

Robert Joumard

Une dette publique construite, voire illégitime ?



La dette de tous fait la rente de quelques-uns

17 août 2014



attac Rhône

Référence : R. Joumard, 2014. Une dette publique construite, voire illégitime ? Éd. Attac Rhône, Lyon, France, 59 p. <http://local.attac.org/rhone/spip.php?article1848>

Auteur

Robert Joumard est directeur de recherche émérite de l'IFSTTAR. Email : robert.joumard@laposte.net

Résumé : Après avoir porté un regard critique sur les outils habituellement utilisés pour parler de dette publique, nous présentons un panorama de la dette publique française à l'aide de nombreuses statistiques publiques établies sur le long terme jusqu'en 2013. L'augmentation très forte du taux d'endettement public depuis 1978 est due principalement à l'État et secondairement à la Sécurité sociale. L'analyse des recettes et des dépenses des administrations publiques montre que la dette n'est en rien due à des dépenses trop élevées, inconsidérées, mais essentiellement à la chute des recettes de l'État, de près de cinq points de PIB en 35 ans. Nous modélisons ensuite l'impact de quatre des mécanismes du déficit public : les cadeaux fiscaux, l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire, l'effet de la crise économique, et l'effet boule de neige lié aux taux d'intérêt excessifs. Ces mécanismes sont responsables respectivement de 840, 450, 310 et 400 milliards d'euros de dette publique en 2013, soit 2 000 milliards en tout, alors que la dette n'est que de 1 940 milliards : ils expliquent donc la totalité de la dette publique. D'autres mécanismes qui contribuent autant au déficit public n'ont pu être modélisés, mais renforcent la conclusion : la dette publique est une dette construite, fruit de décisions politiques, dont les caractéristiques suggèrent qu'elle est en outre illégitime.

Mots-clefs : dette publique, France, cadeaux fiscaux, évasion fiscale, crise économique, effet boule de neige, modélisation.

Abstract: A built, even illegitimate public debt?

After criticizing the usual tools and units for presenting the public debt, we analyse the French public debt through using a great number of public long-term statistical data, up to 2013. The huge increase of public debt ratio since 1978 is mainly due to the State and marginally to the social welfare system. Analysing revenues and expenditures of public administrations shows that the debt is not the consequence of too high and inappropriate expenditures, but mainly the consequence of falling fiscal revenues – by five percentage points of GDP in 35 years. Then we model the impact of four of the mechanisms of the public deficit: tax breaks, tax evasion of individuals allowed by banking secrecy, effect of the economic crisis, snowball effect due to excessive interest rates. These mechanisms are respectively accountable for 840, 450, 310 and 400 billion euro of public debt in 2013, i.e. brought together 2 000 billion euro, when the debt amounts to only 1 940 billion: They explain therefore the whole public debt. Other mechanisms contributing at the same level to public deficit, but not modelled, reinforce these findings: The public debt is a built debt, consequence of political decisions, whose characteristics suggest in addition its illegitimacy.

Key-words: *public debt, France, tax breaks, tax evasion, economic crisis, snowball effect, modelling.*

Remerciements : Nous remercions pour leurs commentaires et suggestions Jean-Jacques Lacroix, Jean-Yves Sage, Patrick Saurin et Raymond Zaharia.

Dessin de couverture : Honoré Daumier, Gargantua, 1831.

Éditeur : Attac Rhône, 44, rue St-Georges, 69005 Lyon. <http://local.attac.org/rhone/>

Synthèse

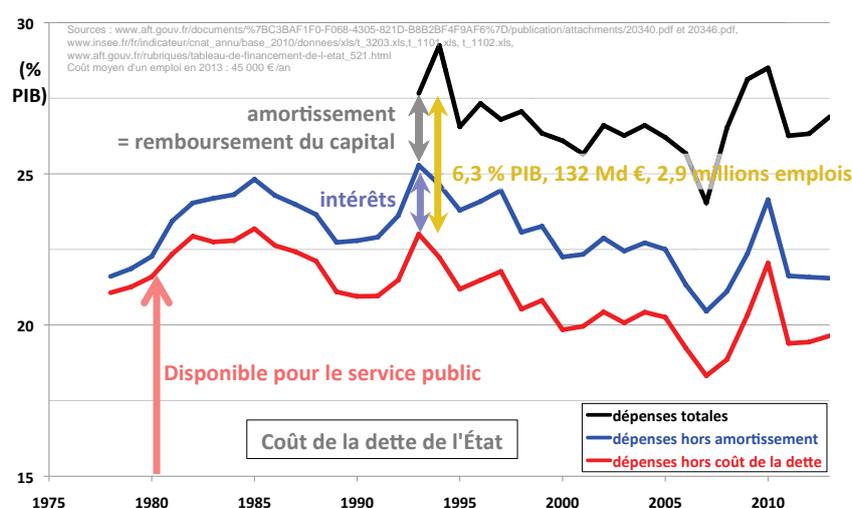
L'objectif de cette étude est d'évaluer le discours dominant sur la dette publique qui justifie les politiques d'austérité et de privatisation rampante du service public.

Nous portons tout d'abord un regard critique sur les outils habituellement utilisés pour parler de dette publique, tant leur rôle est important. Ainsi, les analyses d'évolutions de court terme n'ont souvent guère de signification car elles sont souvent contradictoires avec les tendances plus lourdes, de long terme. Le choix des unités n'est pas non plus anodin, les unités étant parfois instrumentalisées sans que la question de leur validité soit posée. Le choix notamment d'exprimer la dette publique en pourcentage du produit intérieur brut (ou PIB) nous amène tout d'abord à nous interroger sur le mode de construction du PIB lui-même, qui en fait un indicateur très imparfait de la richesse créée annuellement. Puis il apparaît qu'exprimer un stock de dette en pourcentage d'une richesse créée annuellement est incohérent. Une dette exprimée en pourcentage du PIB n'a donc guère de sens ; l'évolution dans le temps de cette même dette en pourcentage du PIB est par contre plus significative, car le rapport au PIB permet de tenir compte de l'évolution importante au cours des années de la richesse créée. Il serait cependant préférable de mesurer le coût de la dette (intérêts et amortissement) en pourcentage des recettes.

Il est encore plus manipulateur d'exprimer les recettes ou les prélèvements obligatoires des organismes publics en pourcentage du PIB – ils fleurissent avec les 50 %, car cela laisse croire que les administrations publiques consommeraient la moitié de la richesse produite, n'en laissant que l'autre moitié aux autres opérateurs, ce qui n'a aucun sens : les recettes des entreprises privées représentent plusieurs fois le PIB, sans qu'on puisse en tirer de conclusion.

Nous présentons ensuite un panorama de la dette publique française à l'aide de nombreuses statistiques publiques établies sur le long terme jusqu'en 2013, pour en avoir une vue aussi large que possible.

Les données des l'INSEE (en base 2010) montrent que la dette publique est essentiellement la dette de l'État, que l'on regarde la dette elle-même, le déficit ou le taux d'endettement : il est responsable en 2013 de 79 % de la dette publique, les autres administrations centrales de moins de 1 %, les collectivités locales de près de 9 % et la Sécurité sociale de près de 11 %. L'augmentation très forte du taux d'endettement public depuis 1978 est due principalement aux administrations centrales – dont la dette a augmenté de 60 points de PIB, et secondairement à la Sécurité sociale dont la dette a augmenté de 9 points de PIB.

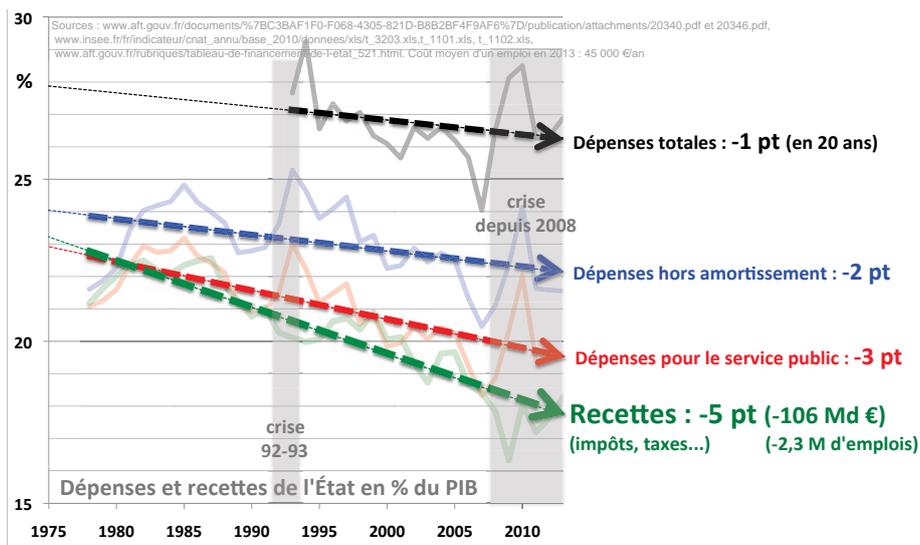


Lorsqu'on ajoute aux intérêts payés l'amortissement des emprunts (qui leur est supérieur), le coût de la dette de l'État est très élevé (cf. figure ci-dessus), correspondant à plus de six pour cent du PIB ou à 130 milliards d'euros en 2013, soit le coût de près de trois millions d'emplois (salaires moyens directs et indirects compris, mais hors coût d'équipement des postes de travail).

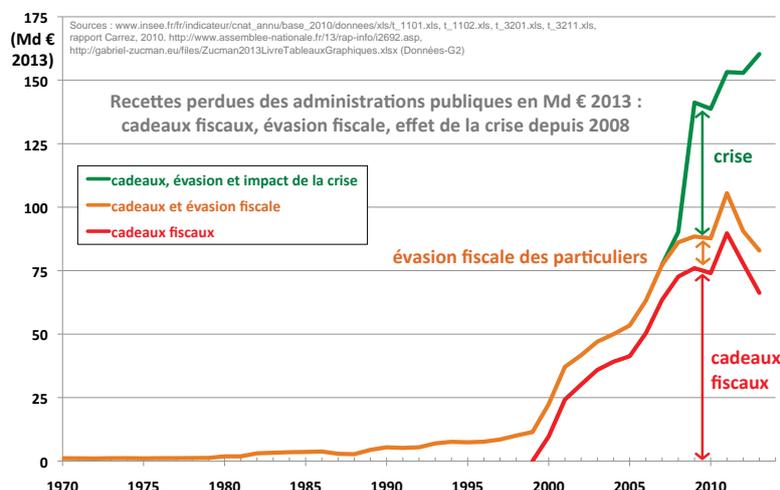
Par rapport à la couleur politique des gouvernements, sur l'ensemble de la période 1981-2011, les trois gouvernements de gauche seraient responsables d'une augmentation de la dette publique de 7 points de PIB en 15 ans, et les gouvernements de droite d'une augmentation de 34 points en 16 ans, hors impact des taux d'intérêt très élevés dont les gouvernements sont peu responsables.

Il ne faut enfin pas oublier les dettes privées, près de trois fois supérieures à la dette publique. Quand on les intègre, la France se situe dans la moyenne des pays.

L'analyse des recettes et des dépenses des administrations publiques sur le long et moyen terme montre que la dette n'est en rien due à des dépenses trop élevées, inconsidérées. D'une part, la Sécurité sociale a vu ses dépenses augmenter un peu plus vite que ses recettes, en raison de la crise économique, le différentiel restant cependant faible ; les dépenses des collectivités locales suivent de très près leurs recettes.



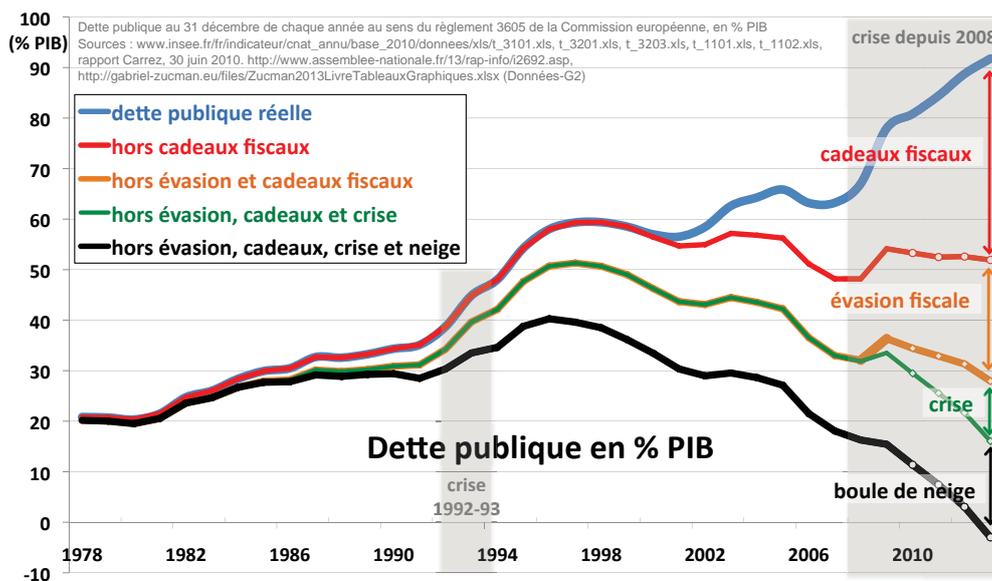
D'autre part, la situation est toute différente pour l'État (cf. figure ci-dessus), dont les dépenses baissent de manière très nette : depuis 1978, de deux points de PIB pour les dépenses de l'État intérêts compris, et même de trois points pour ses dépenses hors intérêts de la dette et donc pour le service public, soit de plus d'un septième en valeur relative. Ses recettes sont par contre en chute libre, accusant une baisse de cinq points de PIB en 35 ans, ce qui correspond au coût de plus de deux millions d'emplois. La hausse des recettes des administrations locales ne compense plus la chute des recettes de l'État depuis une vingtaine d'années. La croissance de la dette est donc due pour l'essentiel à la chute extraordinaire des recettes de l'État et plus particulièrement des impôts et taxes prélevés à son bénéfice.



Cette chute des recettes de l'État est notamment due aux nombreux cadeaux fiscaux au profit des plus riches et des entreprises décidés depuis 2000, qui contribuent directement pour 66 milliards d'euros au déficit de 2013. En l'absence de ces cadeaux fiscaux, le budget de l'État aurait même été en excédent certaines années. L'évasion fiscale des particuliers permis par le secret bancaire contribue en outre pour 17 milliards d'euros à ce même déficit. Enfin la crise économique et financière, essentiellement due aux errements intéressés de la sphère financière, y contribue pour 77 milliards d'euros : cf. figure page précédente.

Nous avons modélisé l'impact de ces pertes de recettes fiscales et sociales sur la dette (cf. figure plus bas), qui est double : d'une part le déficit direct induit doit être comblé chaque année par des emprunts, et d'autre part ces emprunts sont générateurs d'intérêts à couvrir eux aussi par des emprunts. Ces trois mécanismes – cadeaux fiscaux, évasion fiscale des particuliers et effet de la crise – sont respectivement responsables de 840, 450 et 310 milliards d'euros de dette publique en 2013 : 1600 milliards en tout, soit légèrement plus que le montant de la dette de l'État, ou 82 % de la dette publique.

Par ailleurs, quand les taux d'intérêts sont supérieurs au taux de croissance du PIB, on a une augmentation mécanique de la dette publique, un effet "boule de neige". Cet effet contribue en 2013 pour 27 milliards d'euros au déficit public. Il est responsable en 2013 de 450 milliards d'euros de la dette de l'État, 530 milliards de la dette publique. Appliqué non plus à la dette réelle, mais à la dette réduite en l'absence de cadeaux fiscaux, d'évasion fiscale et d'effet de la crise économique et financière, son impact sur la dette publique n'est plus que de 400 milliards d'euros.



Les quatre mécanismes modélisés ici sont responsables globalement de 2 000 milliards d'euros de dette publique fin 2013, alors que celle-ci n'est que de 1940 milliards. Ils expliquent donc la totalité de la dette publique. Ces quatre mécanismes sont cependant loin d'être les seuls mécanismes des déficits publics et donc de la dette publique : ils contribuent annuellement au déficit public pour 165 milliards d'euros environ, mais différentes études chiffrent à près de 175 milliards d'euros le déficit annuel supplémentaire dû à d'autres mécanismes de perte de recettes ou d'augmentation du coût de la dette qu'il ne nous a pas été possible de modéliser aussi finement faute de séries longues de données. La prise en compte de ces autres mécanismes renforcerait nettement notre conclusion, bien au-delà d'éventuelles surestimations. L'annulation des mécanismes de perte de recettes et d'augmentation du coût de la dette ou d'une partie d'entre eux permettrait donc sans équivoque d'annuler la dette publique.

La dette publique est donc due en totalité aux différents mécanismes mis en place ou non combattus de réduction des recettes publiques ou d'augmentation du coût de la dette, et non à d'autres phénomènes liés à la dépense publique. Elle n'est en rien due à des dépenses publiques excessives.

La dette publique française est donc construite, car c'est la conséquence de décisions politiques des trente

ou quarante dernières années (cadeaux fiscaux, interdiction d'emprunter aux banques centrales, libéralisation totale des mouvements de capitaux, secret bancaire permettant la fraude, etc.) qui ont eu pour effet de favoriser outrageusement une petite partie de la population au détriment de l'intérêt général, ou de permettre la fraude. La dette publique est ainsi due à de la fraude (évasion fiscale, fraude fiscale et sociale), à des transferts en faveur des plus riches non justifiés par l'intérêt général (cadeaux fiscaux, intérêts excessifs), enfin à la crise économique et financière créée par les pratiques spéculatives des milieux financiers à leur seul profit et au détriment du plus grand nombre : nous avons là des arguments forts pour déclarer la dette publique française illégitime.

La dette publique joue ainsi un grand rôle dans la spirale des inégalités, partie d'une chaîne de causalités qui permet l'enrichissement de quelques uns et l'appauvrissement de la plupart, en diminuant notamment le salaire indirect que constitue la protection sociale.

Table des matières

1 Introduction.....	8
2 Du bon usage des statistiques.....	9
2.1 Analyser à court ou long terme ?	9
2.2 De l'unité employée dépend souvent la conclusion	10
2.3 Peut-on comparer une dette à une richesse créée annuellement ?	11
2.3.1 Le produit intérieur brut	11
2.3.2 La dette publique	12
2.3.3 Unité des prélèvements obligatoires.....	14
2.3.4 Conclusion quant aux méthodes.....	16
3 État de la dette publique française.....	17
3.1 Les déficits induisent la dette	17
3.2 La dette de l'État, des collectivités locales, et de la Sécurité sociale.....	18
3.3 Dette publique dans le monde.....	19
3.4 Coût de la dette de l'État	20
3.5 Dette de gauche, dette de droite.....	22
3.1 Dette publique et dette privée	24
4 Mécanismes de la dette.....	25
4.1 Évolution des dépenses et recettes.....	25
4.1.1 Les dépenses de l'État baissent, ses recettes chutent	25
4.1.2 Dépenses et recettes de la Sécurité sociale.....	27
4.1.3 Prélèvements obligatoires des administrations publiques	27
4.2 Une baisse des recettes de l'État due à la chute des impôts des plus riches	28
4.3 Évaluation de l'évasion fiscale.....	31
4.4 Évaluation de l'impact de la crise depuis 2008.....	32
4.5 Pertes cumulées de recettes fiscales dues aux cadeaux, à l'évasion et à la crise	32
4.6 Des taux d'intérêt qui font augmenter la dette (effet boule de neige).....	33
4.7 Impact des mécanismes du déficit sur la dette de l'État.....	35
4.8 Impact des mécanismes du déficit sur la dette publique.....	36
4.9 Autres mécanismes du déficit	39
4.10 Une dette publique construite	41
5 La dette publique dans la spirale des inégalités.....	43
6 Une dette illégitime ?	46
7 Conclusion	47
Annexe 1 : Évolution des intérêts.....	50
Annexe 2 : Évolution du déficit public et des recettes non obligatoires.....	51
Annexe 3 : Recettes publiques	52
Annexe 4 : Modes de calcul de l'effet boule de neige et de l'impact des pertes de recettes fiscales sur la dette.....	55
Annexe 5 : Impacts des mécanismes du déficit sur la dette publique en € et € 2013.....	56
Références.....	57

1 Introduction

« Depuis plus de trente ans, nous vivons au-dessus de nos moyens » déclarait après de nombreux autres le premier ministre M. Valls le 16 avril 2014 au journal télévisé de 20 h de France 2.

Le discours dominant sur la dette publique est simple : la dette publique est élevée, trop élevée, presque équivalente au produit intérieur brut ou PIB ; elle est due à une augmentation continue des dépenses publiques qui sont excessives ; on ne peut dépenser plus qu'on ne gagne ; l'État et plus généralement les administrations publiques vivent au dessus de leurs moyens ; ils financent leurs dépenses courantes par la dette qui pèsera sur les générations futures. La dette publique est donc le fait d'un État dépensier, surdimensionné, dont il faut absolument réduire la voilure pour ne pas en transmettre le fardeau aux générations futures ; l'austérité en est la conséquence politique.

L'importance de l'argument dette justifie qu'on analyse celle-ci de près.

La dette n'est-elle pas souvent instrumentalisée, à l'aide de raisonnements incorrects, d'unités inadéquates ? Quels sont les mécanismes à l'origine de la dette ? Quel est l'impact sur la dette de certaines pertes de recettes fiscales et sociales clairement identifiées ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous critiquons tout d'abord dans le § 2 certaines méthodes couramment employées pour parler de dette publique, pour que les chiffres ne disent pas plus qu'ils ne peuvent. Nous présentons ensuite au § 3 un panorama de la dette publique française à l'aide de nombreuses statistiques, pour en avoir une vue aussi large que possible.

À la suite de l'audit de la dette publique française réalisé récemment par le Collectif pour un audit citoyen de la dette publique (13), qui concluait que 59 % de l'actuelle dette publique provenait des cadeaux fiscaux et des taux d'intérêts excessifs, la partie centrale de cette étude au § 4 reconstitue année après année l'impact sur la dette de l'État et sur la dette publique de quatre des mécanismes du déficit : les cadeaux fiscaux depuis 2000, l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire depuis 1970, la crise économique et financière depuis 2008, et enfin les taux d'intérêt nettement supérieurs au taux de croissance. Ces analyses nous permettent ensuite au § 5 de mieux comprendre le rôle et les conséquences de la dette publique, que nous définissons comme un élément de la spirale des inégalités. Nous posons ensuite au § 6 la question de la légitimité de la dette publique.

Les résultats présentés sont généralement directement issus de statistiques de l'INSEE, de l'Agence France Trésor et secondairement d'autres sources : ces sources sont systématiquement indiquées dans les légendes des figures et des tableaux. Nous avons le plus souvent fait des calculs élémentaires, de ratios généralement, à partir de ces statistiques. Dans quelques cas, des calculs un peu plus complexes ont été effectués, auxquels cas ils sont indiqués par la mention "calculs par nos soins" dans la légende.

Cette étude reprend partiellement une étude publiée en mai 2014 (41), en l'augmentant et la mettant à jour. Alors que la première version était basée sur des données de l'INSEE allant jusqu'en 2012 et en base 2005, le présent rapport intègre les statistiques de 2013 et utilise les données INSEE en base 2010.

L'ensemble des données, calculs et figures sont rassemblés dans un fichier Excel accessible sur le site d'Attac Rhône sous <http://local.attac.org/rhone/spip.php?article1847>.

2 Du bon usage des statistiques

Ce rapport est essentiellement basé sur des statistiques, comme beaucoup de communiqués de presse, d'articles, d'ouvrages traitant de la dette. La statistique est même omniprésente dans le débat économique et social. Pour autant, il ne suffit pas d'avoir des données fiables – c'est le cas la plupart du temps – pour tirer des conclusions pertinentes, car on peut mal interpréter les données – le plus souvent sans en avoir conscience. C'est l'objet de l'analyse statistique de faire parler correctement les données, et plus généralement de la logique d'user d'un raisonnement correct pour ne pas arriver à des conclusions erronées.

Au vu des fréquents raisonnements aberrants quand on parle de la dette publique, il nous semble très important d'examiner ces questions, pour être en mesure de comprendre certaines des mille et une manières de faire dire aux chiffres ce qu'ils ne disent pas, c'est-à-dire en général d'appuyer faussement des aprioris idéologiques sur des chiffres. Le lecteur qui voudrait aller directement à l'analyse de la dette pourra sauter ce paragraphe en allant à la page 17.

Nous examinons ci-dessous la question de l'analyse à court ou long terme, puis la pertinence de certaines unités pour évaluer une dette publique, et notamment d'une dette exprimée par rapport au produit intérieur brut.

2.1 Analyser à court ou long terme ?

La plupart des articles de la presse et des commentaires politico-économiques analysent les évolutions de multiples paramètres d'une année à l'autre, voire d'un mois au suivant, se focalisant sur la "dernière" donnée, la plus récente, sensée justifier une conclusion souvent péremptoire. Dans le domaine de la dette publique qui nous intéresse, dans quelle mesure les évolutions les plus récentes ont-elles une signification, peut-on en déduire approximativement l'évolution future, ou sont-elles trop aléatoires, trop variables, pour signifier quoi que ce soit ?

Nous prenons comme exemple l'évolution des recettes de l'État exprimées en pourcentage du produit intérieur brut ou PIB (présenté rapidement § 2.3.1), présentée Figure 1. Cette variable n'a rien de spécifique quant à sa variabilité comme on pourra s'en convaincre au vu des nombreuses autres variables présentées dans ce rapport.

L'évolution de ce paramètre à court terme de 1994 à 1999 montre tout d'abord une hausse pendant trois ans, suivie d'une petite baisse, puis d'une nouvelle hausse. En cinq ans, l'augmentation est importante, d'environ un point¹ de PIB, ou de près de 5 % en valeur relative. Ne considérer que l'évolution sur les quatre premières années de la période ou sur l'ensemble de la période de six ans amènerait à considérer que les recettes de l'État augmentent.

Quand on considère l'évolution sur une longue période, de 1978 à 2013, on voit d'une part que l'évolution se fait par à-coups, avec des baisses suivies de hausses, ce qui signifie que l'évolution sur quelques années n'a guère de sens. On voit d'autre part une tendance très nette à la baisse, assez linéaire, ce qui justifie de considérer la droite de régression. Celle-ci indique une baisse de cinq points de PIB en 35 ans, soit en valeur relative une baisse de 22 %.

¹ un point de PIB correspond à un pour cent du PIB ; c'est la variation absolue d'une variable, exprimée en pourcentage du PIB.

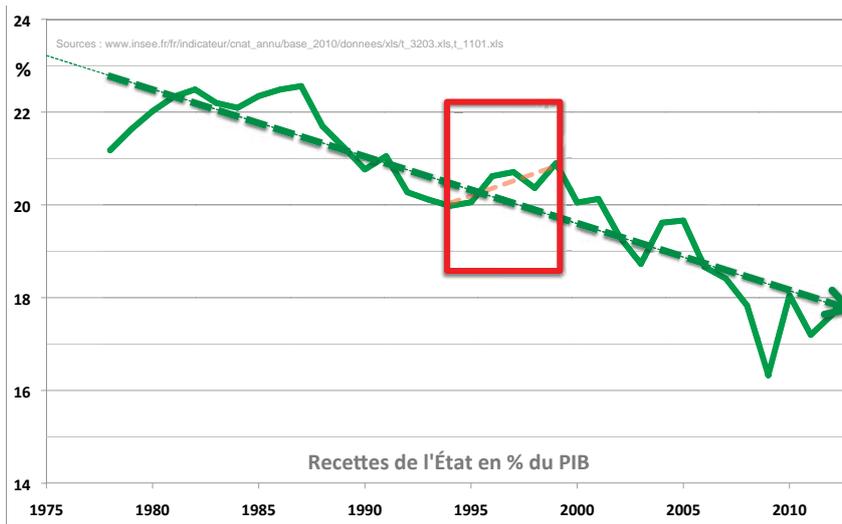


Figure 1 : Évolution des recettes de l'État de 1978 à 2013 avec droite de régression en pointillés, et dans l'encadré, de 1994 à 1999 avec droite de régression $(26, 34)^2$: faut-il analyser à court ou long terme ?

La conclusion de l'analyse sur le long terme est donc l'inverse de la conclusion que nous avons tirée en ne considérant que les chiffres sur les six années 1994-1999, ou de la conclusion que nous pourrions tirer en ne considérant que les cinq dernières années 2009-2013 : l'évolution de long terme est plus significative que l'évolution de court terme qui peut amener à des conclusions erronées.

Nous considérons donc dans cette étude systématiquement les évolutions de long terme, dans la mesure où les données sont disponibles : parfois depuis 1978 comme ici, parfois depuis 1959 et même quand c'est possible depuis 1949. La grande variabilité des données d'une année à l'autre nous poussera à tracer des courbes de régression, généralement des droites de régression, ce qui permettra d'avoir une vue plus globale, plus fondamentale, de l'évolution du paramètre étudié en dépassant les petites variations. Chacun peut cependant se faire sa propre lecture des données, dans la transparence, et vérifier que nous n'avons jamais choisi la période d'étude pour conforter notre conclusion, mais seulement en fonction de la disponibilité des données.

Ce même souci de transparence nous amène à indiquer systématiquement nos sources, en référence et en grisé sur les figures, pour que chacun puisse vérifier nos calculs et prolonger l'analyse à sa guise.

2.2 De l'unité employée dépend souvent la conclusion

Nous avons le plus souvent l'habitude de mesurer une variable socio-économique à l'aide d'un même indicateur, ou d'une certaine unité. Ainsi la richesse créée nationalement est-elle mesurée par le produit intérieur brut, le déficit public et la dette publique sont-ils exprimés en pourcentage de ce même PIB.

Ces indicateurs et ces unités sont-ils appuyés par une logique solide ? Sont-ils neutres ? Nous allons tout d'abord nous intéresser à la dette publique et aux différentes manières de l'exprimer, puis au PIB, puisque la plupart des variables économiques qui nous intéressent sont rapportées au PIB.

La dette publique peut être exprimée notamment en euros courants (les euros réels de chaque année), en volume (en euros d'une année donnée, ici la dernière considérée, 2013), et en pourcentage du PIB : cf. Figure 2.

En euros courants, la dette publique française est passée d'environ 70 milliards d'euros³ en 1978 à environ 1900 milliards d'euros en 2013 : elle a donc été multipliée par 23 en 35 ans.

² Les chiffres entre parenthèses renvoient aux références données en fin de rapport.

³ écrit par la suite « Md € ».

Cependant, un euro de 2013 n'a pas du tout le même pouvoir d'achat qu'un euro de 1978 : étant donnée l'inflation, il a environ trois fois moins de pouvoir d'achat ou de valeur, comme le montre la courbe en pointillés oranges de la figure qui donne la valeur en € courants de 100 € de 2013, sur l'échelle de droite. Quand on tient compte de cette inflation, on calcule la dette en euros de 2013, c'est-à-dire en euros qui ont le même pouvoir d'achat, en euros dits constants. La dette publique ainsi calculée, en rouge sur cette courbe, augmente encore beaucoup, mais n'a plus augmenté que d'un facteur 8 en 35 ans.

Parallèlement, une dette est d'autant plus préoccupante que le PIB, c'est-à-dire la richesse créée en France, est faible. Or le PIB a aussi augmenté, y compris quand on le calcule en euros constants, de 2013 par exemple : c'est la courbe en pointillés gris sur cette figure. Pour tenir compte de l'évolution du PIB, on calcule la dette en pourcentage du PIB : c'est la courbe noire sur la figure. Cette fois, la dette n'a augmenté que d'un facteur 4 en 35 ans. On voit donc que l'évolution de la dette dépend beaucoup de l'unité dans laquelle on l'exprime.

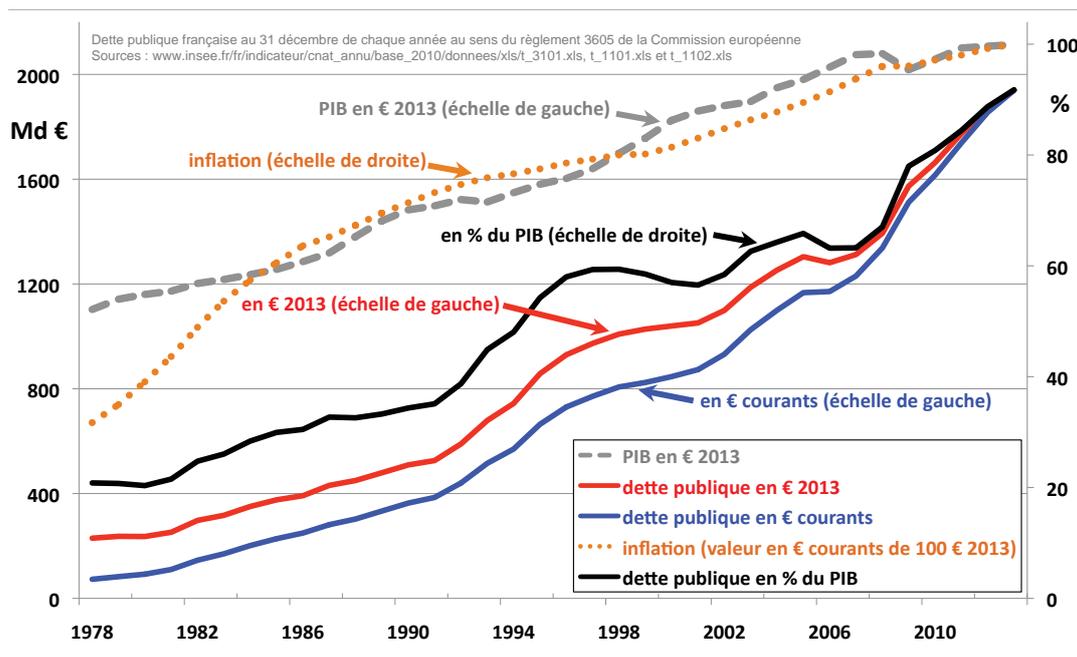


Figure 2 : Évolution de la dette publique selon l'unité (26, 27, 34).

Parmi les trois unités utilisées ici, € courant, € constant, et % du PIB, le % du PIB est l'unité qui a le plus de sens, car elle tient compte à la fois de l'inflation et de la variation de la richesse créée. L'évolution de la dette ainsi exprimée est beaucoup plus significative que si on la mesurait en euros courants ou en euros constants. Pour autant, cette unité a-t-elle un sens, une logique solide qui la sous-tend ?

2.3 Peut-on comparer une dette à une richesse créée annuellement ?

Intéressons-nous tout d'abord au produit intérieur brut ou PIB, bien connu des économistes, mais fort mal de ceux qui ne le sont pas.

2.3.1 Le produit intérieur brut

L'INSEE (40) définit le PIB comme un agrégat représentant le résultat final de l'activité de production des unités productrices résidentes. Le PIB additionne toutes les valeurs ajoutées produites par des activités faisant l'objet d'un échange marchand, ainsi que de quelques autres. La valeur ajoutée d'une entreprise, c'est la différence entre ce qu'elle vend (ses productions) et ce qu'elle achète (matières premières, sous-traitants...) : c'est donc la richesse créée par l'entreprise, par le travail de ses employés. La valeur ajoutée est calculée par chaque entreprise soumise à la TVA puis sommée. Il en est différemment pour les activités non soumises à la TVA, généralement non marchandes, par exemple celles des administrations

ou d'associations, dont la valeur ajoutée est mesurée essentiellement par les salaires versés. Le PIB intègre aussi le travail au noir par estimation, ainsi que la production domestique de biens (bricolage, jardinage...) via une équivalence monétaire, mais pas la production domestique de services (ménage, cuisine, s'occuper des enfants...) (20, p. 29).

On trouvera Figure 3 l'évolution de la composition du PIB dont 50 % environ provient aujourd'hui des sociétés non financières (les entreprises de droit privé hors banques et sociétés d'assurances).

Notons que le PIB ne dit généralement rien de la qualité de l'activité, de son utilité sociale. Ainsi, une politique qui favoriserait les accidents de la route générerait des blessés et des dégâts matériels, dont la réparation mobiliserait du travail et donc augmenterait le PIB. Faire et défaire sont deux activités économiques qui contribuent tout autant au PIB, à condition de faire l'objet d'un échange marchand ou d'une activité salariée (cf. 21, p. 21). Ces limites classiques du PIB ne posent pas problème en soi, dans la mesure où le PIB est réputé mesurer l'activité économique marchande. Il en va tout autrement s'il est utilisé pour mesurer le bien-être économique, la richesse ou le développement d'une nation, qui ne se mesurent pas seulement par ses échanges marchands ou salariés, ceux-ci ne se mesurant en outre pas seulement par leur quantité mais aussi par leur qualité ou leur utilité sociale.

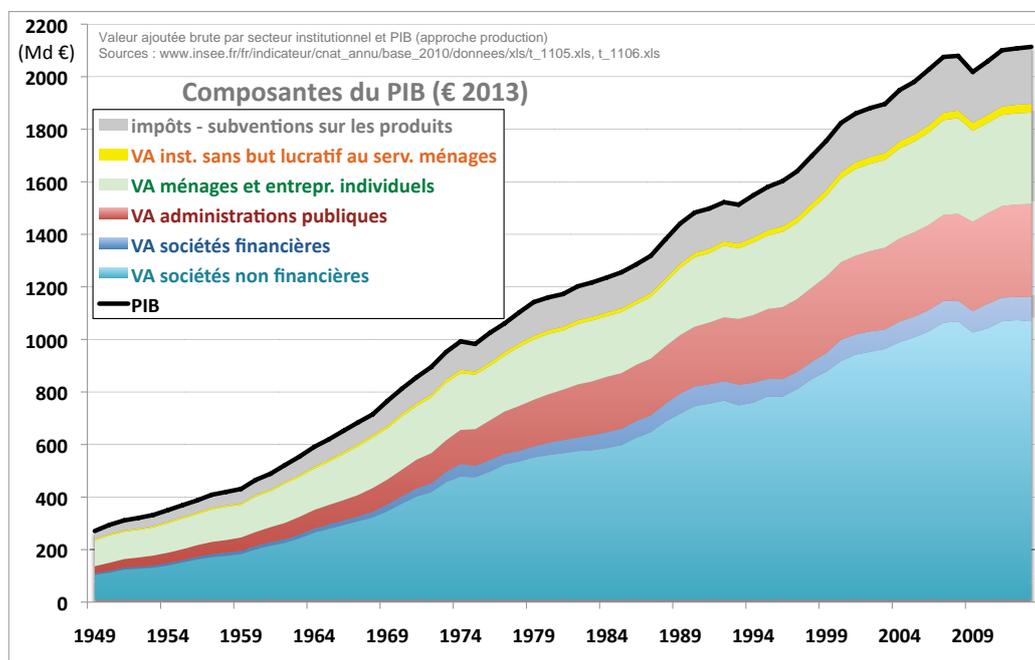


Figure 3 : Les composantes du PIB de 1949 à 2013 en milliards € 2013 (28, 29). VA = valeur ajoutée.

2.3.2 La dette publique

La dette publique est le stock de ce qui a été emprunté par les seules administrations publiques, à rembourser sur des durées variables de deux semaines à cinquante ans, la durée moyenne des emprunts étant de 7 ans et 5 jours en 2013 (6 ans et 231 jours en moyenne depuis 1999 - cf. 7).

Les emprunts de l'État, effectués depuis 2001 par l'Agence France Trésor, sont classés en trois groupes (12) :

- Les OAT (obligations assimilables du Trésor), qui sont l'instrument du financement à long terme du Trésor, qui sert d'emprunt de référence au marché obligataire français. Leur durée de vie à l'émission peut aller jusqu'à cinquante ans. Deux lignes d'OAT à dix ans sont émises chaque année, ainsi qu'une OAT plus longue (quinze ou trente ans) suivant la demande.
- Les BTAN (bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), qui assurent un financement à moyen terme. Chaque année sont émis deux BTAN à cinq ans et un BTAN à deux ans.
- Les BTF (bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés), qui couvrent les besoins de trésorerie à court terme : leur durée de vie à l'émission est inférieure à un an. Ils financent les décalages temporaires de trésorerie entre les encaissements et les décaissements. Les BTF sont aussi une variable

d'ajustement dans le programme de financement ; ainsi, leur encours peut varier d'une année sur l'autre. Un nouveau type de BTF à très court terme (de deux à six semaines) a été créé en 2006.

Le PIB est – on l'a vu – la production annuelle de richesses par la nation faisant l'objet d'un échange marchand, c'est-à-dire un flux annuel.

Peut-on comparer un stock de dette sur sept ans et un flux annuel de richesses, comme on le fait en exprimant la dette publique en pourcentage du PIB ? Cette manière d'évaluer la dette publique est-elle habituelle à toutes les dettes ?

Par exemple, on évalue la dette d'un ménage en comparant ce qu'il a à rembourser (400 € par mois par ex.) à ce qu'il gagne sur la même période (2000 € par mois par ex.), ce qui donne dans cet exemple une dette mesurée par un taux de remboursement de 20 % (400/2000). On ne compare jamais sa dette (30 000 € par ex.) à ce qu'il gagne par an (24 000 € par ex.), ce qui donnerait une dette de 125 % de son revenu annuel.

De même, pour la dette publique, mieux vaudrait comparer les intérêts versés annuellement aux recettes publiques – 4,3 % en 2013 pour les administrations publiques (48/1208 Md €) – et surtout comparer la somme des intérêts et de l'amortissement du capital (c'est-à-dire le coût – appelé parfois service – de la dette) aux recettes publiques – 40 % en 2013 pour l'État (153/386 Md €). Ce dernier pourcentage mesure réellement le poids de la dette et compare deux flux et non un flux et un stock.

Outre cet argument logique essentiel, la manière de mesurer la dette impacte aussi fortement son évolution : elle est radicalement différente selon qu'on mesure la dette publique en pourcentage du PIB ou en intérêts rapportés aux recettes : sur 35 ans, l'augmentation est d'un facteur quatre dans le premier cas, et seulement d'un facteur deux dans le second cas. Pour la dette de l'État (dont nous avons les données d'amortissement depuis 1993 – cf. Figure 4), sur vingt ans, la dette en pourcentage du PIB a augmenté d'environ 90 %, tandis que les intérêts en pourcentage des recettes de l'État sont restées stables ; le coût total (intérêts et amortissement) rapporté aux recettes a augmenté d'environ 50 %.

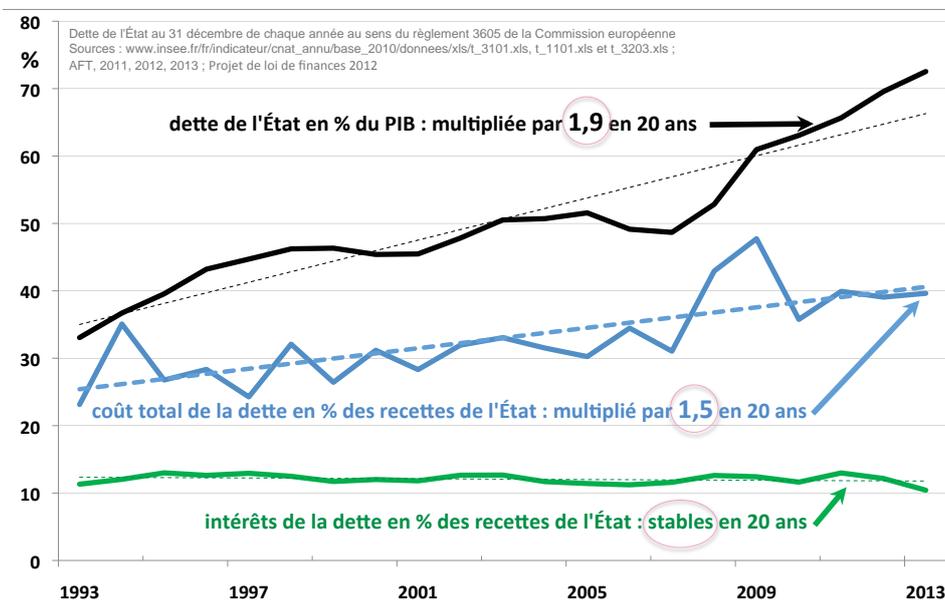


Figure 4 : Évolution de la dette de l'État telle que mesurée en pourcentage du PIB, en coût des intérêts ou en coût total (intérêts et amortissement) rapportés aux recettes (3, 4, 5, 26, 31, 34, 49).

On voit bien que choisir d'exprimer la dette en pourcentage du PIB donne des chiffres élevés et indique une croissance problématique : tout va mal.

En revanche, quand on pose le problème en capacité de remboursement, c'est-à-dire en terme du pourcentage des recettes publiques nécessaires pour payer chaque année le coût de la dette, on obtient un chiffre plus faible et dont l'augmentation est moins forte : le problème est important, mais n'est pas forcément dramatique.

Le choix de l'unité induit donc une conclusion, à moins que ce soit la conclusion attendue qui ait fait choisir l'unité...

Le choix de mesurer la dette en considérant les intérêts et amortissement rapportés aux recettes ne nous est cependant possible que pour la dette de l'État et seulement depuis 1993, car nous n'avons pas les données de remboursement du capital emprunté dans les autres cas. Nous considérerons donc souvent la dette en l'exprimant en pourcentage du PIB, faute de mieux.

2.3.3 Unité des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires – impôts et taxes nationaux et locaux, cotisations sociales – sont généralement exprimés en pourcentage du PIB : cf. la Figure 5 qui montre l'évolution des prélèvements faits par l'État (et secondairement par les autres administrations centrales), par les collectivités locales, par la Sécurité sociale, et par l'Union européenne.

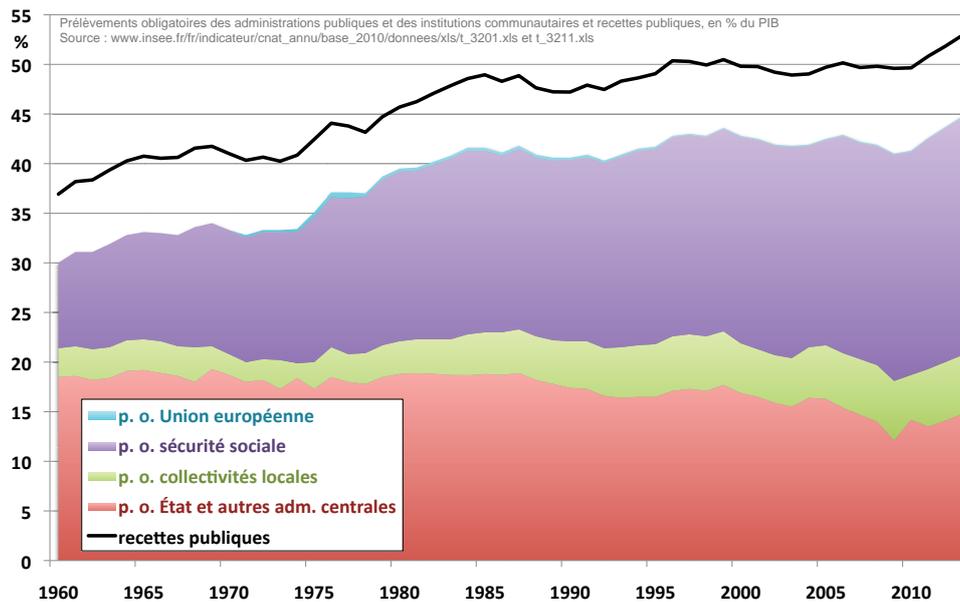


Figure 5 : Évolution des différents prélèvements obligatoires (p. o.) et des recettes publiques globales, en pourcentage du PIB (32, 38).

Les prélèvements obligatoires ont augmenté depuis 50 ans, passant de 31 à 45 % de la valeur ajoutée totale, mais restent stables depuis 30 ans, autour de 42%.

Pour autant, est-il correct de mesurer ainsi les prélèvements obligatoires ? Les prélèvements obligatoires sont les impôts, taxes fiscales et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques, en fait la majeure partie des recettes des administrations publiques (en moyenne 85 % depuis quarante ans), le reste étant des recettes non fiscales comme les dividendes des actions détenues par l'État, les amendes, le produit de ventes, les dons etc. Les recettes publiques sont elles aussi en augmentation (cf. Figure 5), passant au cours des 50 dernières années de 38 à 53 % du PIB et restant proches de 50 % depuis trente ans.

Le PIB est, on l'a vu, la valeur ajoutée ou la richesse créée, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses des opérateurs privés et publics. Exprimer les prélèvements obligatoires par rapport au PIB, c'est comparer une recette à une valeur ajoutée. Or une recette (comme un budget) n'est pas une valeur ajoutée, un bénéfice, une richesse créée. Il n'est donc pas correct de comparer deux variables qui ne sont pas de même nature. Le faire, c'est laisser croire que plus de la moitié du PIB est utilisée par les administrations publiques et donc que moins de 50 % du PIB est utilisable par les entreprises privées, c'est faire croire que nous sommes obligés de donner près de la moitié de notre revenu à l'administration, n'en gardant qu'un peu plus de la moitié, ce qui est fondamentalement faux. Les recettes des entreprises privées sont d'ailleurs équivalentes à plusieurs fois le PIB. Exprimer les prélèvements obligatoires ou les

recettes des entreprises privées en pourcentage du PIB n'a en fait aucun sens, tout comme le faire pour les collectivités publiques.

Il y a donc quelque arnaque à parler d'une pression fiscale et sociale qui a dépassé 50 % du PIB, ce qui serait insupportable, sans dire que la "pression" des entreprises privées est largement supérieure au PIB, sans que personne n'imagine que cela puisse être insupportable...

La pression ou la part des administrations publiques dans l'activité devrait être mesurée par la part du PIB attribuée aux administrations publiques. Cette part qui s'est stabilisée à 18 % depuis une quarantaine d'années (cf. Figure 6) est beaucoup moins accusatrice pour les administrations publiques que l'extraordinaire 50 % du PIB, qui sert manifestement des objectifs idéologiques, loin de toute cohérence méthodologique.

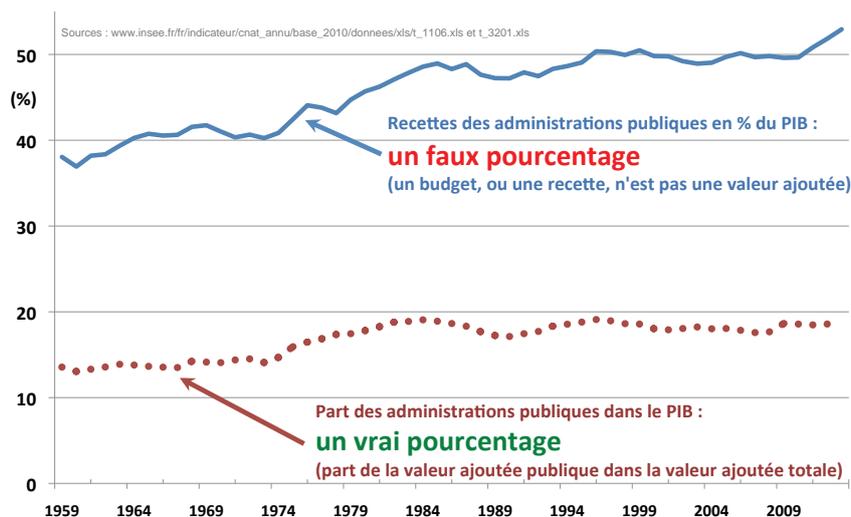


Figure 6 : Les prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB ou la part des administrations publiques dans le PIB : un faux et un vrai pourcentage (29, 32).

Rapporter un élément de comptabilité au PIB est cependant justifié pour tenir compte du fait qu'un euro d'aujourd'hui n'est pas équivalent à un euro d'hier, par l'effet de l'inflation et de la croissance en volume de l'activité économique. L'évolution ainsi corrigée a plus de sens que l'évolution brute (en euros ou en euros constants).

Comparons maintenant les évolutions d'une part des recettes publiques en pourcentage du PIB, d'autre part de la part des administrations dans le PIB (cf. Figure 7 droite) : jusqu'au début des années 1970, les deux variables connaissent une même croissance, linéaire. Au-delà, la croissance des recettes se poursuit au même rythme jusqu'en 2000, puis les recettes se stabilisent jusqu'en 2010 ; en revanche, la part des richesses créées par le secteur public connaît une croissance beaucoup plus forte avant de se stabiliser à un niveau supérieur à la courbe des recettes. De cette comparaison, on peut tirer deux conclusions alternatives :

- la richesse créée par les collectivités publiques a beaucoup plus augmenté que les recettes de ces mêmes collectivités, le secteur public est donc plus efficace que les autres secteurs économiques,
- exprimer des recettes relativement au PIB n'a guère de sens, même en ne considérant que les évolutions relatives.

Cependant, la comparaison des deux courbes selon les statistiques de l'INSEE en base 2005 (cf. Figure 7 gauche) donne une conclusion assez différente, l'écart des deux courbes depuis vingt ans étant beaucoup plus prononcé qu'en base 2010⁴. Cela montre la grande fragilité d'une évaluation de recettes en pourcentage du PIB, ce qui conforte la conclusion qu'exprimer des recettes relativement au PIB n'a guère

⁴ Le passage de la base 2005 à la base 2010 des données de l'INSEE n'a pas modifié significativement les conclusions tirées des autres figures et analyses présentées dans cette étude.

de sens.

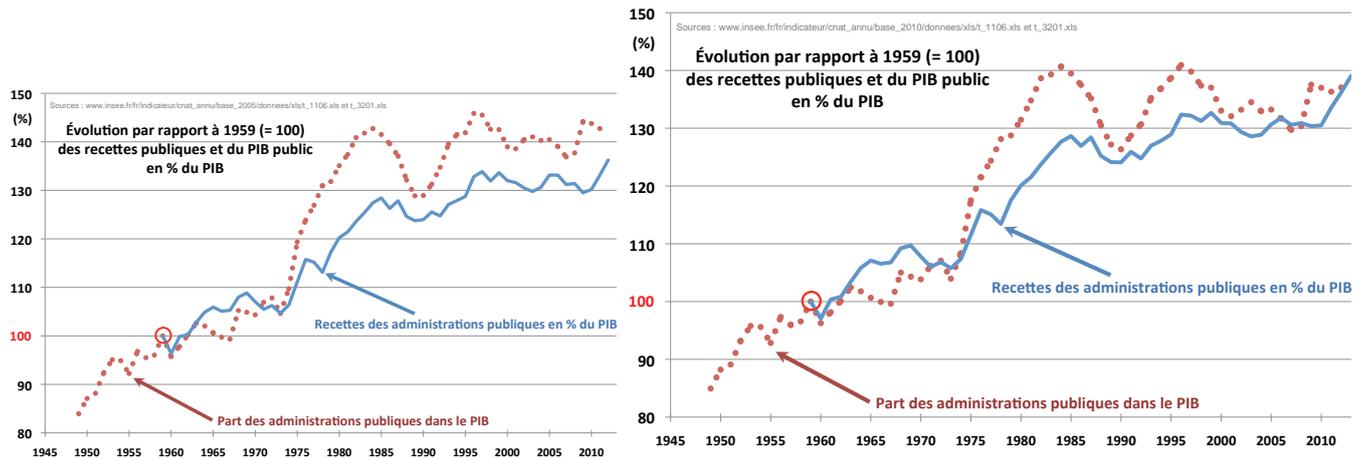


Figure 7 : Évolution par rapport à 1959 (= 100) des prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB et de la part des administrations publiques dans le PIB selon les statistiques de l'INSEE en base 2005 (à gauche) et en base 2010 (à droite) (24, 25, 29, 32).

En conclusion, il apparaît que :

- la valeur absolue d'une dépense (publique ou privée) exprimée en pourcentage du PIB n'a aucun sens pour une année donnée ;
- l'évolution au cours des années de cette même dépense en pourcentage du PIB est plus informative que son évolution en euros courants ou en euros constants ;
- mais elle doit être considérée avec de multiples précautions car une dépense et un PIB sont deux variables non comparables formellement ;
- il est préférable de considérer une variable qui a un sens clair, comme la part du PIB créée par tel ou tel secteur économique, qui est le rapport de deux variables de même nature.

2.3.4 Conclusion quant aux méthodes

Les statistiques économiques sont riches d'enseignements. Mais privilégier l'analyse de court terme, utiliser une unité sans se poser la question de sa validité peuvent amener à des conclusions erronées. Le choix du court terme comme d'exprimer la dette ou les prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB, bien qu'incohérent, sert de toute évidence des aprioris idéologiques et confine plus à la manipulation qu'à l'information.

3 État de la dette publique française

Après quelques chiffres globaux sur la dette publique, nous évaluerons la responsabilité de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale. Nous replacerons la dette publique française parmi les dettes publiques et privées de différents pays. Ensuite, pour la dette de l'État qui est plus documentée que les autres, nous évaluerons son coût total (intérêts et amortissement). Enfin nous regarderons laquelle de la droite ou de la gauche a plus fait croître la dette publique.

3.1 Les déficits induisent la dette

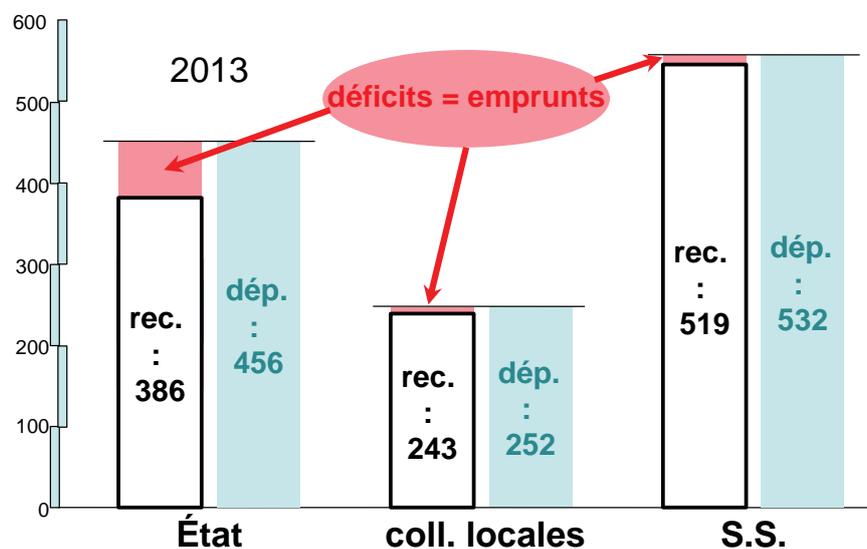


Figure 8 : Recettes, dépenses et emprunts des administrations publiques en 2013 (Md €) (16, 34, 36, 37).

La différence entre les dépenses et les recettes d'une administration constitue son déficit, qui doit obligatoirement être comblé par l'emprunt. Le déficit public était fin 2013 de 89 milliards € soit 4,2 % du PIB : cf. le détail par type d'administration Figure 8.

La dette publique française est la dette :

- des administrations centrales (État et autres administrations centrales comme le CNRS etc.),
- des administrations locales (communes, départements, régions, syndicats mixtes etc.),
- de la Sécurité sociale par le biais de ses différents organismes.

Elle était fin 2013 de 1940 milliards €, soit 91,8 % du PIB (trois à quatre fois plus qu'il y a 30 ans). Elle est détenue à 65 % par des non-résidents fin 2013 (6).

Parallèlement, la dette privée française est d'environ 290 % du PIB (46).

Cependant, l'emprunt annuel est chaque année supérieur au déficit tel que défini par l'écart entre "dépenses" et recettes.

En ce qui concerne l'État, le remboursement du capital des emprunts qui viennent à terme (amortissement) n'est pas inclus dans ce qui est appelé "dépense". Les "dépenses" ne couvrent en effet pas le remboursement du capital prêté, qui est en sus. L'emprunt recouvre tout à la fois le capital des emprunts qui viennent à terme et qui doivent être remboursés, les intérêts de ses emprunts et une partie

des dépenses d'investissement et de fonctionnement (cf. § 3.4 page 20).

Pour les collectivités locales (57), le remboursement du capital des emprunts qui viennent à terme (amortissement) est comptabilisé comme une dépense d'investissement (dotation aux amortissements) et participerait donc aux "dépenses" des collectivités locales au sens de l'INSEE sans que cela soit certain, à notre connaissance.

La situation est sans doute similaire pour la Sécurité sociale.

3.2 La dette de l'État, des collectivités locales, et de la Sécurité sociale

Déficit de l'État, déficit des branches santé et retraites de la Sécurité sociale, emprunts toxiques des collectivités locales : la liste est longue des titres de journaux et des arguments pour diminuer drastiquement les dépenses des différentes administrations publiques. Les chiffres annoncés en milliards d'euros sont énormes, ou tout au moins hors de l'entendement de la plupart des citoyens. Quels types d'administration publique sont les plus touchés par l'endettement ?

Formellement, on parle de déficit pour toutes les administrations, sauf pour les collectivités locales qui doivent équilibrer leur budget hors investissements. Celles-ci ne peuvent emprunter que pour couvrir des investissements réels, le remboursement de l'annuité en capital de la dette ne pouvant être effectué que par des recettes propres (bien que comptabilisé comme une dépense d'investissement). On parle alors de besoins de financement, qui sont tout à fait équivalents à des déficits.

La Figure 9 montre l'évolution des déficits des différentes administrations, exprimés en pourcentage de leurs recettes, ce qui donne leurs taux de déficit.

Le taux de déficit global – toutes administrations confondues – augmente, malgré la baisse de ces dernières années. Cette augmentation est due pour l'essentiel aux administrations centrales dont au premier chef l'État. Le taux de déficit des collectivités locales a très fortement chuté avant d'augmenter légèrement depuis une dizaine d'années, tandis que le taux de déficit de la Sécurité sociale augmente tout en restant très faible. Le déficit est donc d'abord et de loin le fait de l'État.

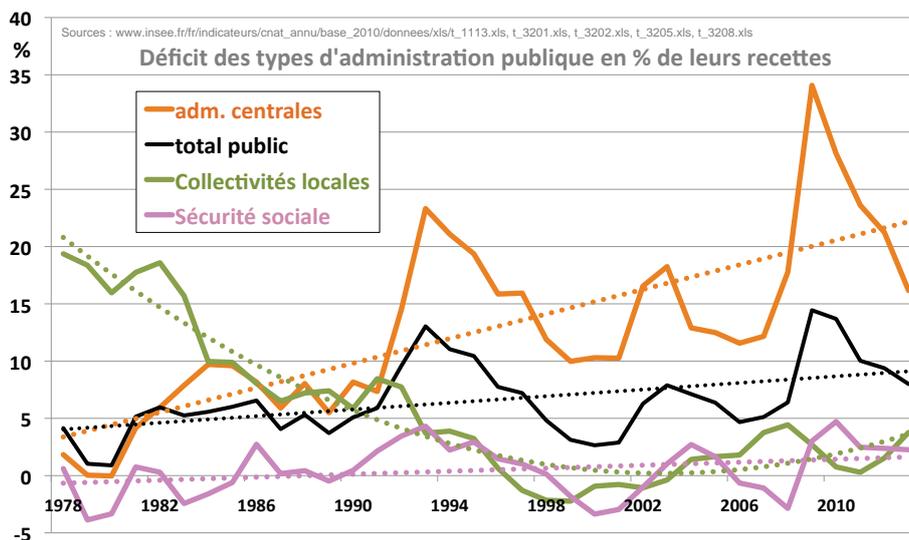


Figure 9 : Évolution des déficits ou besoins de financement des différentes administrations par rapport à leurs recettes (30, 32, 33, 36, 37).

Quand on regarde la dette elle-même, exprimée en pourcentage du PIB (Figure 10), on voit que l'État est responsable de l'essentiel de la dette publique, le reste se partageant entre la Sécurité sociale et les collectivités locales. En 2013, l'État représente 79,0 % de la dette publique, les autres administrations centrales 0,6 %, les collectivités locales 9,4 %, et la Sécurité sociale 10,9 %.

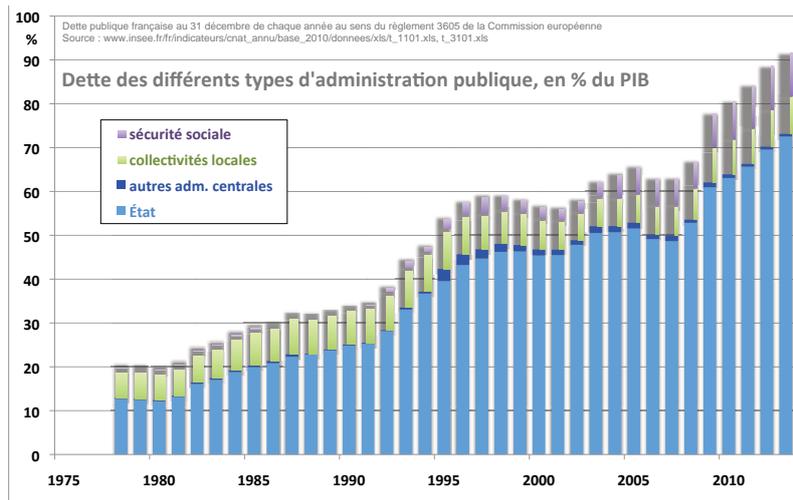


Figure 10 : Évolution des différentes dettes publiques en pourcentage du PIB (26, 31).

La dette des collectivités locales a un peu augmenté en € constants, mais reste très stable en pourcentage du PIB, tournant autour de 7,9 points de PIB ; la dette de la Sécurité sociale, presque nulle en 1978, a fortement augmenté (passant de 1 à 10 points de PIB sur la période), mais reste faible. Le reste correspond aux autres administrations centrales comme des agences nationales dont la dette reste très faible. L'augmentation très forte du taux d'endettement public depuis 1978 est donc due principalement aux administrations centrales – dont la dette a augmenté de 60 points de PIB, et secondairement à la Sécurité sociale dont la dette a augmenté de 9 points de PIB ; les collectivités locales ne participent quasiment pas à l'augmentation de la dette publique.

Une administration a une dette d'autant plus préoccupante qu'elle représente une part importante de son budget. Aussi avons-nous calculé les dettes des différentes administrations publiques en pourcentage de leurs dépenses (Figure 11). Là encore, c'est l'État qui voit le poids de sa dette fortement augmenter, à des niveaux bien supérieurs aux collectivités locales ou à la Sécurité sociale.

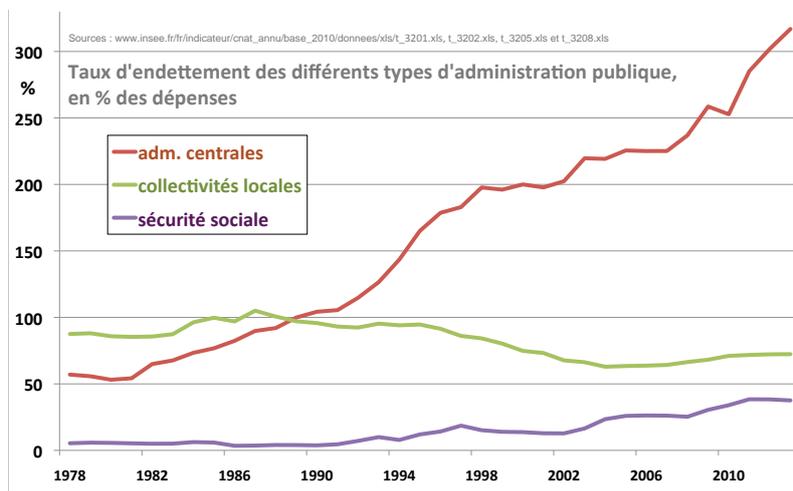


Figure 11 : Taux d'endettement des différentes administrations, en pourcentage de leurs dépenses (32, 33, 36, 37).

3.3 Dette publique dans le monde

La dette publique exprimée en pourcentage du PIB varie beaucoup d'un pays à l'autre : cf. Figure 12 pour 2012. D'après le Fonds monétaire international (FMI) (19) et selon sa définition, parmi les pays les plus endettés fin 2012 (derniers chiffres disponibles), on trouvait le Japon avec une dette de 237 % du PIB, la Grèce avec une dette de 157 %, l'Italie, le Portugal et l'Irlande avec une dette d'environ 120 %, et les

États-Unis avec une dette de 102 % du PIB, à comparer au chiffre de 90,2 % pour la France (88,7 % d'après l'INSEE pour la dette au sens de Maastricht).

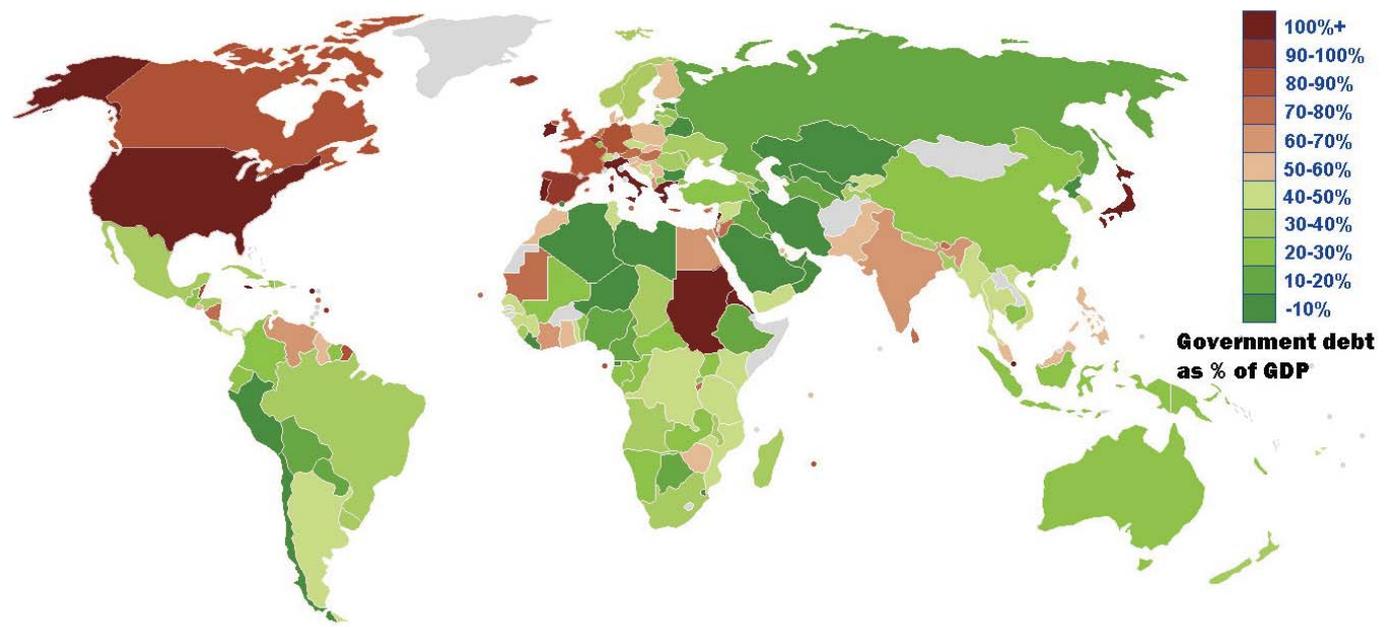


Figure 12 : Dettes publiques en septembre 2012 en pourcentage du PIB (54, d'après des données du FMI).

3.4 Coût de la dette de l'État

Traditionnellement, le coût de la dette publique est apprécié au travers des intérêts versés aux créanciers – ceux qui ont prêté aux administrations publiques, appelés parfois "charge de la dette". Ces intérêts sont aisément accessibles pour l'ensemble des administrations publiques (État, autres administrations centrales, collectivités locales, Sécurité sociale) depuis 1959, et par type d'administration depuis 1978 : cf. Figure 13. Les intérêts sont essentiellement payés par l'État (Figure 35 en Annexe 1) : la part de l'État est croissante depuis 1978, passant de 55 % en 1978 à 84 % fin 2013, avec une tendance à la stabilisation depuis une quinzaine d'années.

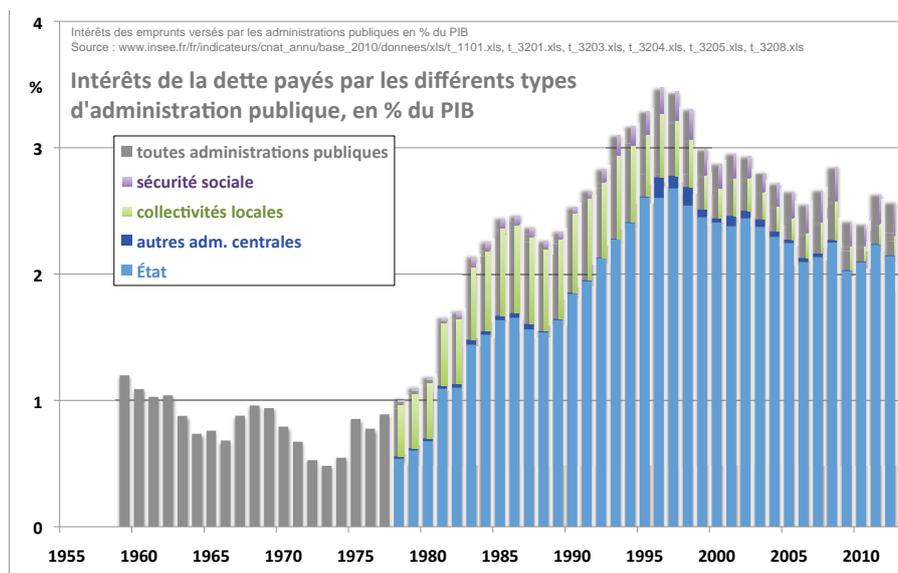


Figure 13 : Intérêts de la dette des différentes administrations publiques en pourcentage du PIB (26, 32, 34, 35, 36, 37).

Ces intérêts font partie des dépenses des administrations, le budget étant selon la terminologie de la comptabilité nationale la somme des "dépenses". Mais le budget de l'État n'intègre pas l'amortissement des emprunts passés, contrairement au budget des collectivités locales, et sans doute de la Sécurité sociale. Il n'est cependant pas clair si les "dépenses" des collectivités locales ou de la Sécurité sociale telles que fournies par l'INSEE intègrent ou non les amortissements (cf. § 3.1).

Pour l'État (cf. Figure 36 en Annexe 1), la part des intérêts dans le budget hors amortissements a été fortement croissante jusqu'en 1995, puis légèrement décroissante ensuite, pour atteindre 8,8 % en 2013. Pour les collectivités locales, la part des intérêts dans les dépenses – au sens de l'INSEE – est très fortement décroissante depuis 1985 pour atteindre 1,2 % en 2013. Pour la Sécurité sociale, cette part est croissante, mais reste faible (0,8 % en 2013).

Par rapport aux recettes des administrations, en moyenne depuis 1978 :

- 4,8 % des impôts, taxes et cotisations sociales (c'est-à-dire des prélèvements obligatoires) vont aux créanciers des administrations publiques pour payer des intérêts : 48 Md € en 2013 ;
- 12,1 % des seuls impôts et taxes, payés par tous (c'est-à-dire des prélèvements obligatoires de l'État), vont aux créanciers de l'État : 40 Md € en 2013.

En empruntant aux organismes financiers (banques, assurances...), les administrations publiques paient des intérêts à leurs actionnaires et prêteurs, qui sont les gagnants de l'opération. S'ils empruntaient à la banque centrale (Banque de France ou Banque centrale européenne), ils se rembourseraient les intérêts à eux-mêmes, et n'auraient donc rien à déboursier.

Mais l'emprunt d'une administration publique européenne⁵ à sa Banque centrale est interdit depuis 1993 au sein de l'Union économique et monétaire, c'est à dire aujourd'hui la zone euro, par l'article 104 du Traité de Maastricht repris par l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Notons que la loi Pompidou-Giscard de 1973 le permettait, mais que cette possibilité n'a jamais été utilisée.

Il n'existe aucune interdiction de ce type ailleurs dans le monde, notamment pas au Royaume-Uni et aux États-Unis, où respectivement la Banque d'Angleterre et la Réserve Fédérale détiennent une partie de la dette publique (31% au Royaume-Uni, plus de 20% aux États-Unis) et reversent les intérêts perçus au Trésor public (42).

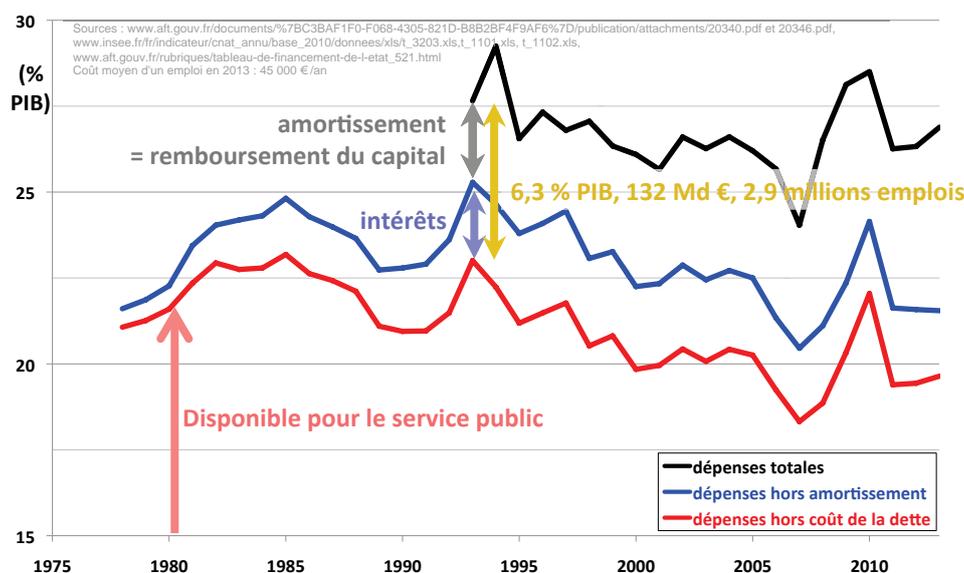


Figure 14 : Coût de la dette de l'État en pourcentage du PIB (4, 12, 26, 27, 34 ; calculs par nos soins).

Tout emprunt demande en outre normalement à être remboursé en fin de période de prêt. Le remboursement du capital prêté induit bien une dépense pour l'administration concernée. Il est assez

⁵ de l'Union européenne.

étonnant que le remboursement du capital soit hors budget dans la comptabilité de l'État, c'est-à-dire ne soit pas considéré comme une dépense, mais soit prévu pour être aussitôt remplacé par un nouvel emprunt. Il est bien difficile d'obtenir les chiffres de remboursement du capital emprunté ; nous n'avons trouvé, auprès de l'Agence France Trésor, que les données pour l'État et seulement à partir de 1993.

Or il apparaît que le remboursement du capital prêté est pour l'État assez nettement supérieur au coût des intérêts (cf. Figure 14) : en moyenne de 1993 à 2013, si les intérêts des emprunts de l'État représentent 2,3 % du PIB, le remboursement du capital représente 3,9 % du PIB. Ces chiffres sont respectivement de 1,9 et 5,3 % en 2013. Le coût de la dette de l'État (appelé parfois "service de la dette", à ne pas confondre avec la "charge de la dette" qui ne couvre que les intérêts) est donc en moyenne 1993-2013 de 6,3 % du PIB, soit 132 Md € par an si l'on prend en compte le PIB de 2013. Cette somme correspond au coût de près de 2,9 millions d'emplois (prenant en compte la moyenne des salaires directs et des salaires indirects qui est de 45 000 €/an en 2013, mais sans tenir compte du coût d'équipement des postes de travail).

3.5 Dette de gauche, dette de droite

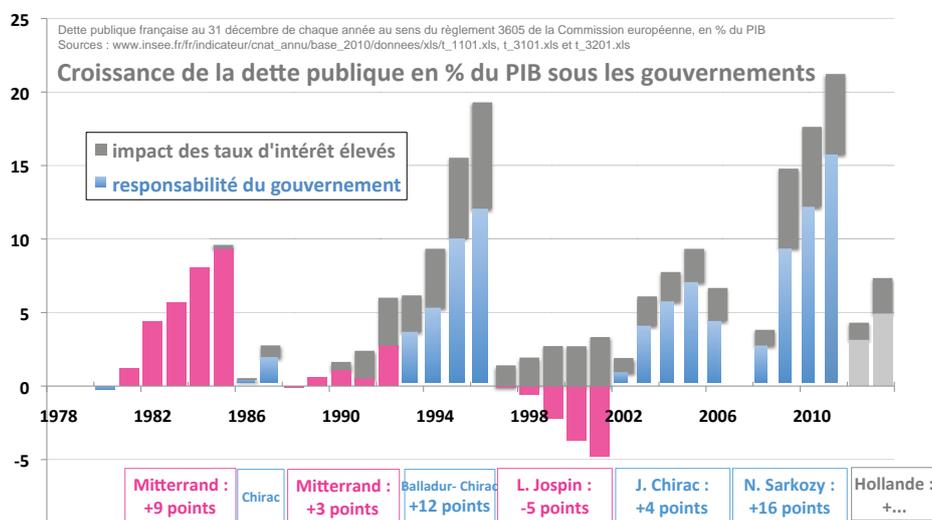


Figure 15 : Évolution de la dette publique en pourcentage du PIB sous les différents gouvernements : impact de l'effet boule de neige (en gris) et évolution hors boule de neige (en rose ou bleu) (26, 31, 32 ; calculs par nos soins).

Nous avons tracé Figure 15 l'évolution de la dette publique en pourcentage du PIB sous chacun des gouvernements depuis 1978 en différenciant sa couleur politique. Il en ressort que la dette publique a connu sa plus forte augmentation sous N. Sarkozy – de 21 points de PIB. La seconde augmentation a eu lieu sous la suite des gouvernements É. Balladur et J. Chirac – de 18 points. La dette a en revanche connu une baisse sous le gouvernement de L. Jospin – de 1 point.

On ne peut cependant attribuer simplement ces évolutions aux différents gouvernements car l'évolution de la dette n'est pas liée qu'au montant du déficit – de la responsabilité du gouvernement, mais aussi à des paramètres dont il n'est guère responsable, comme le niveau de la dette passée ou le niveau du taux d'intérêt par rapport au taux de croissance : quand le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance, la dette s'envole par elle-même (effet boule de neige) et le gouvernement n'y peut pas grand chose, à moins de permettre à sa banque centrale de prêter aux administrations publiques. Ce taux d'intérêt hors taux de croissance est tracé Figure 37 en Annexe 2 ainsi que les déficits publics. On se reportera au § 4.6 page 33 pour plus de détails sur l'effet boule de neige.

Nous avons calculé l'impact de l'effet boule de neige au cours de chacun des gouvernements. On peut considérer que la croissance de la dette diminuée de cet impact boule de neige est plutôt de la responsabilité du gouvernement considéré. Les résultats tracés Figure 15 pointent la responsabilité différenciée selon les gouvernements, que nous avons repris Tableau 1, qui présente en outre les

principales variables explicatives : déficit public, taux d'intérêt diminué du taux de croissance, taux d'intérêt supérieur au taux de croissance. Il en ressort que :

gouvernement	période	déficit public annuel moyen (point PIB)	évolution de la dette hors effet boule de neige (point PIB)	moyenne des taux d'intérêt hors croissance (%)	moyenne des taux d'intérêt au-delà de la croissance (%)	évolution de la dette par effet boule de neige (point PIB)
F. Mitterrand	1981-85	2,7	9,3	-2,2	0,3	0,3
J. Chirac	1986-87	2,6	2,0	1,6	1,6	0,8
F. Mitterrand	1988-92	2,8	2,7	1,7	2,0	3,3
É. Balladur-J. Chirac	1993-96	5,2	12,1	4,1	4,1	7,2
L. Jospin	1997-2001	2,1	-4,8	1,1	1,2	3,3
J. Chirac	2002-06	3,2	4,4	0,7	0,8	2,2
N. Sarkozy	2007-11	5,0	15,8	1,5	1,6	5,5

Tableau 1 : *Caractéristiques du déficit public et de la dette publique par gouvernement. Le taux d'intérêt annuel hors croissance est le taux d'intérêt diminué du taux de croissance ; le taux d'intérêt annuel au-delà de la croissance est positif ou nul : une différence entre les deux indique que le premier est négatif (26, 27, 30, 31, 32 ; calculs par nos soins).*

- le gouvernement de N. Sarkozy semble être le champion de la dette publique avec une croissance de près de 16 points de PIB hors effet boule de neige, due à des déficits très élevés, tandis que des taux d'intérêt hors croissance très variables expliquent 5 points additionnel de croissance de la dette par effet boule de neige ;
- les gouvernements d'É. Balladur et J. Chirac viennent en second avec une croissance propre de la dette de 12 points (en 4 ans seulement), due à des déficits très élevés ; les taux d'intérêt hors croissance très élevés expliquent en outre 7 points de croissance de la dette ;
- le premier gouvernement de F. Mitterrand a fait augmenter la dette de 9 points, combinaison de déficits relativement élevés et de taux d'intérêt hors croissance généralement négatifs qui expliquent 0,3 point additionnel de croissance de la dette ;
- le second gouvernement de F. Mitterrand et le gouvernement de J. Chirac sont responsables d'une croissance modérée de la dette (respectivement de 3 et 4 points de PIB), combinaisons de déficits relativement élevés et de taux d'intérêt hors croissance parfois négatifs qui ont un impact additionnel modéré (3 points dans les deux cas) ;
- enfin le gouvernement de L. Jospin a connu une baisse du taux d'endettement public, qui est la combinaison de déficits faibles qui ont fait baisser la dette de 5 points et de taux d'intérêt hors croissance parfois négatifs et assez faibles en moyenne qui ont fait augmenter la dette de 3 points.

Sur l'ensemble de la période 1981-2011, la gauche serait responsable selon cette estimation d'une augmentation de la dette publique de 7 points de PIB en 15 ans, et la droite d'une augmentation de 34 points en 16 ans, hors effet boule de neige. Cet écart s'explique notamment par l'écart de déficit cumulé (en points de PIB) qui est de 38 et 67 points pour la gauche et la droite sur leurs périodes respectives.

Il est bien sûr un peu rapide d'attribuer aux gouvernements l'entière responsabilité de l'évolution de la dette publique, même quand on évacue l'impact des taux d'intérêt très élevés supérieurs au taux de croissance, entre autres pour les raisons suivantes :

- on ne tient pas compte ici de l'impact du niveau de la dette dont a hérité chacun des gouvernements ;
- les calculs se font par année civile, alors que les changements de gouvernement ont lieu au printemps : il est donc un peu abusif d'attribuer au gouvernement entrant la responsabilité de l'année où il entre en fonction ;
- la dette publique est constituée pour une faible partie de la dette des collectivités locales et de la dette de la Sécurité sociale. Cependant, c'est bien l'État et donc le gouvernement qui fixe les règles en

matière de budget des collectivités locales comme de Sécurité sociale, ces organismes n'ayant qu'un rôle de gestion dans le cadre défini par la puissance publique.

Nos estimations doivent donc être considérées comme de premières approximations.

3.1 Dette publique et dette privée

Quand on considère les dettes des ménages, des entreprises et des administrations publiques, de 1994 à 2009, on voit Figure 16 que la dette publique est bien moins importante que la dette privée, et surtout que l'ensemble de ces dettes se montent à plus de 3 fois le PIB, et même 3,8 fois en 2014 selon (46).

Cette situation est générale dans la plupart des pays (cf. Figure 17). Les administrations françaises sont plutôt endettées par rapport aux autres pays étudiés, se plaçant au 10^e rang sur 13 par ordre croissant d'endettement. Quand on ajoute à ces dettes publiques les dettes des ménages, des sociétés non financières et des sociétés financières, on voit que le classement des pays en terme de dette totale est totalement modifié, la France se situant alors dans la moyenne. L'Irlande, le Royaume-Uni et le Japon sont les pays les plus endettés, loin devant la France.

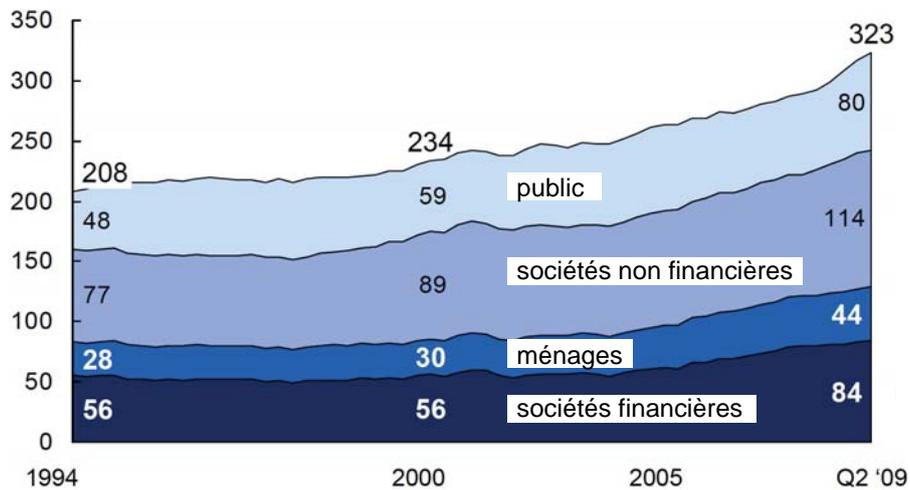


Figure 16 : Évolution des dettes publique et privées en France de 1994 au second trimestre 2009, en pourcentage du PIB (47).

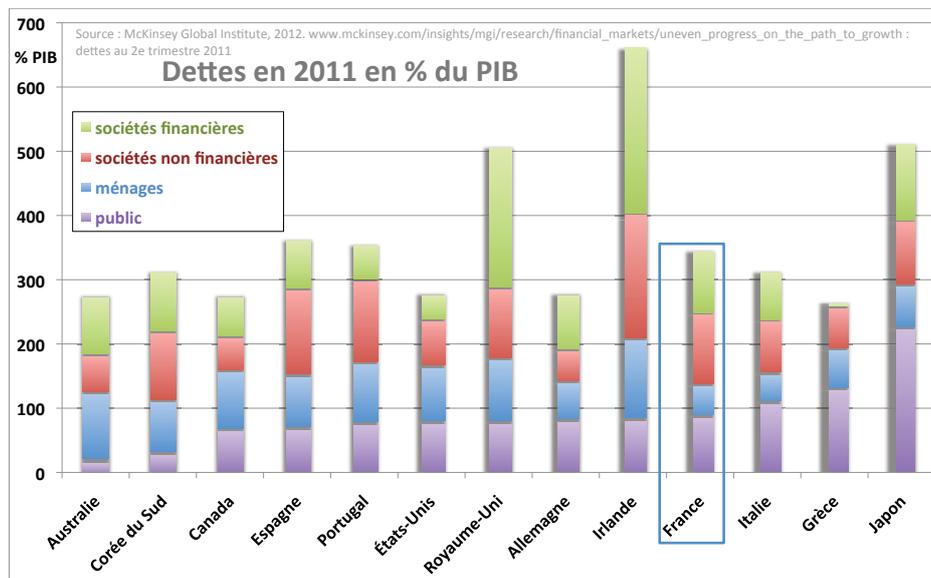


Figure 17 : Dettes publique et privées de 13 pays en 2011, en pourcentage du PIB, classées par ordre croissant de dette publique (47).

4 Mécanismes de la dette

La dette publique est l'argument de fond des néo et socio-libéraux qui justifierait les politiques d'austérité, de diminuer le rôle de l'État et de tout ce qui est géré collectivement au profit de la gestion privée, de privatiser ce qui a pu être socialisé.

Au-delà de l'argumentation superficielle, qu'en est-il ? L'État dépense-t-il de plus en plus ? Quel est le rôle des cadeaux fiscaux dans le déficit public et finalement dans la dette ? Quel impact a la fraude non combattue ? Quel est l'effet de la crise économique depuis 2008 sur les recettes publiques et sur la dette ? Plus généralement quels mécanismes sont à l'origine de la dette publique ?

4.1 Évolution des dépenses et recettes

Nous avons vu au § 3.2 que la dette publique était essentiellement celle de l'État et que l'augmentation de la dette publique était due essentiellement à l'État, secondairement à la Sécurité sociale, et non aux collectivités locales. La situation est similaire pour les déficits publics (cf. Figure 9 page 18) : alors que la Sécurité sociale a en moyenne un budget équilibré et que le déficit des administrations locales est faible (et beaucoup plus faible qu'avant 1995), celui des administrations centrales – c'est-à-dire de l'État car les autres administrations centrales sont en moyenne depuis trente ans en excédent – est croissant et représente l'essentiel du déficit des administrations publiques. Nous examinons donc ci-dessous plus en détail la situation de l'État, puis celle de la Sécurité sociale, enfin l'évolution des prélèvements obligatoires de l'ensemble des administrations.

Nous n'examinons donc pas la situation des collectivités locales ici car elles ne contribuent pas à l'augmentation de la dette publique. En outre, bien que respectant les mêmes règles nationales, comme les collectivités locales ont une autonomie de gestion, la situation peut varier grandement d'une collectivité locale à une autre. Beaucoup d'entre elles sont ainsi confrontées à des prêts toxiques, c'est-à-dire à des emprunts qui bénéficient de taux attractifs pendant quelques années, mais qui sont ensuite indexés sur divers indices qui conduisent à des taux d'intérêt prohibitifs (48). Cela a notamment pour conséquence que l'évolution passée du coût de la dette des collectivités locales ne peut être analysée sans prendre en compte ces futurs taux d'intérêts prohibitifs très variables selon les emprunts, ce qui dépasse le champ de notre étude, basée sur des données macroscopiques.

4.1.1 Les dépenses de l'État baissent, ses recettes chutent

On dit très souvent dans les médias que le déficit public provient de l'explosion des dépenses publiques, qu'on ne peut plus dépenser autant, que l'État vit au-dessus de ses moyens. Qu'en est-il ?

Analysons les recettes et les dépenses de l'État en fonction des moyens dont nous disposons collectivement, c'est-à-dire de la richesse créée qui fait l'objet d'un échange monétaire – le PIB. Pour ce faire, nous analysons d'une part ses dépenses totales – y compris le coût de la dette, d'autre part ses dépenses hors amortissement mais y compris le paiement des intérêts, et enfin ses dépenses hors coût de la dette (hors intérêt et amortissement), c'est-à-dire ses dépenses pour le service public : cf. Figure 18. Les évolutions sont variables d'une année à l'autre, aussi est-il utile de tracer l'évolution globale, en pointillés sur la figure.

Toutes ces dépenses sont en diminution : de un point de PIB pour les dépenses totales en vingt ans, de deux points en 35 ans (1978-2013) pour les dépenses hors amortissement, de trois points de PIB pour les dépenses hors coût de la dette, c'est-à-dire pour ce qui finance le service public. Trois points de PIB en moins de service public, c'est 63 Md € en moins chaque année (valeur 2013), pour arriver en 2013 à des dépenses de 415 Md : c'est plus de 1/7 de ce que l'État dépense actuellement pour le service public qui

s'est envolé.

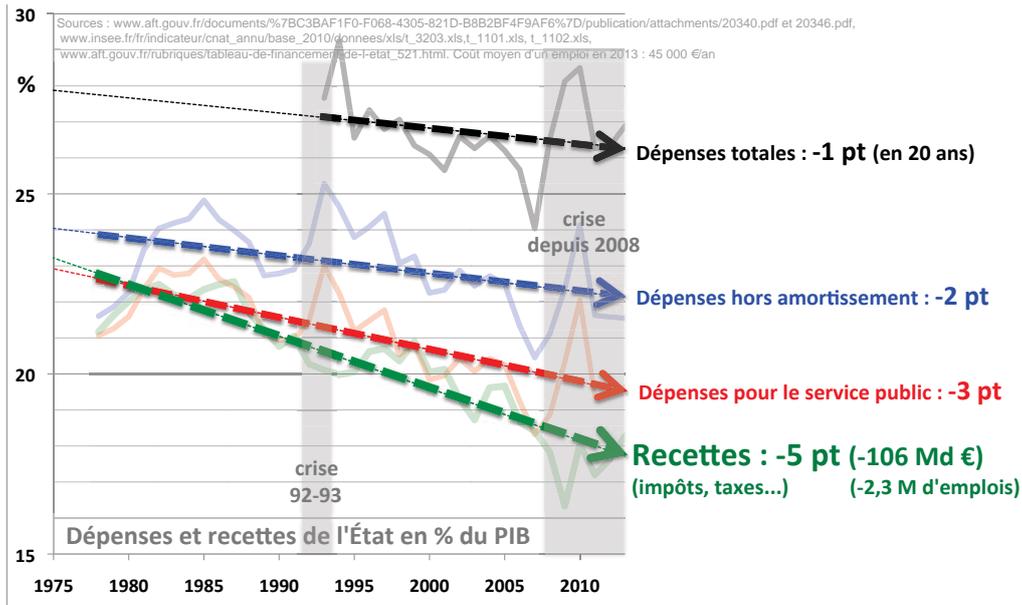


Figure 18 : Évolution des recettes et dépenses de l'État en pourcentage du PIB (1, 2, 4, 26, 27, 34 ; calculs par nos soins).

Regardons maintenant les recettes de l'État et leur évolution moyenne, toujours en pointillés sur la Figure 18 : elles se sont effondrées, perdant cinq points de PIB, soit 106 Md €(valeur 2013).

Les déficits successifs de l'État et donc sa dette ne sont donc en rien dus à des dépenses trop élevées – on dépense de moins en moins pour le service public de l'État, mais à la chute de ses recettes. Les crises de 1992-93 et depuis 2008 ont accentué cette chute des recettes, mais ce n'est pas et de loin la cause principale. L'État qui a la capacité de fixer lui-même ses recettes – contrairement aux particuliers ou aux entreprises – a fait chuter ses recettes bien au-delà de la baisse de ses dépenses, créant mécaniquement, volontairement, un déficit à combler par l'emprunt sur les marchés, c'est-à-dire auprès des plus riches, qui ont des capitaux disponibles.

Ces 106 Md € de recettes perdues par rapport à 1978 pourraient financer 2,3 millions d'emplois, au coût moyen d'un emploi, cotisations sociales comprises mais hors coût d'équipement des postes de travail. On trouvera dans (55) l'impact de ces pertes de recettes sur le service public assuré par l'État.

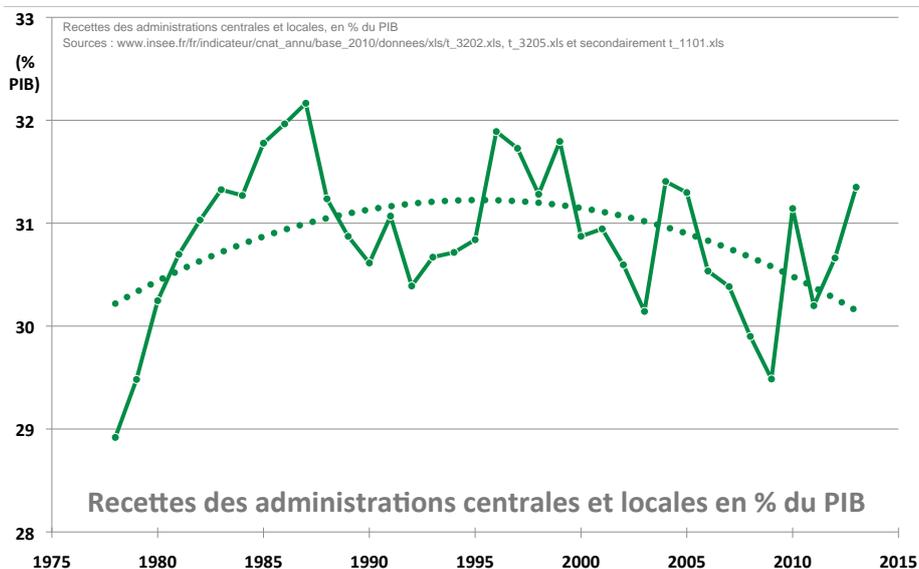


Figure 19 : Évolution des recettes des administrations centrales et locales en pourcentage du PIB et courbe de régression (26, 33, 36).

Cependant, une objection fréquente à la baisse des budgets de l'État et des administrations centrales est le transfert de compétences et de budget de l'État vers les collectivités locales. La baisse des recettes de l'État est-elle compensée par la hausse des recettes des collectivités locales ? Quand on regarde les chiffres pour l'ensemble des administrations centrales et locales (Figure 19), on voit que leurs recettes, après avoir cru au cours des années 1970 et 1980, baissent en tendance, malgré une remontée ces quatre dernières années. L'évolution des recettes des administrations locales ne compense donc plus la chute des recettes de l'État depuis une vingtaine d'années.

4.1.2 Dépenses et recettes de la Sécurité sociale

La situation est un peu différente pour les comptes de la Sécurité sociale (cf. Figure 20) : d'une part recettes et dépenses augmentent, d'autre part, en tendance, les recettes augmentent moins vite que les dépenses, le différentiel étant de -0,7 point de PIB avec les dépenses et de -0,4 point avec les dépenses hors intérêts. Ce décrochage des recettes est notamment dû à la crise depuis 2008, qui a vu les dépenses de service public fortement augmenter, la Sécurité sociale jouant son rôle d'amortisseur social. Ce décrochage n'est donc en rien dû à des dépenses inconsidérées qu'il faudrait réduire à tout prix, mais aux responsables de la crise économique et financière qui tentent, avec succès, de faire payer leurs erreurs et leur avidité aux assurés sociaux.

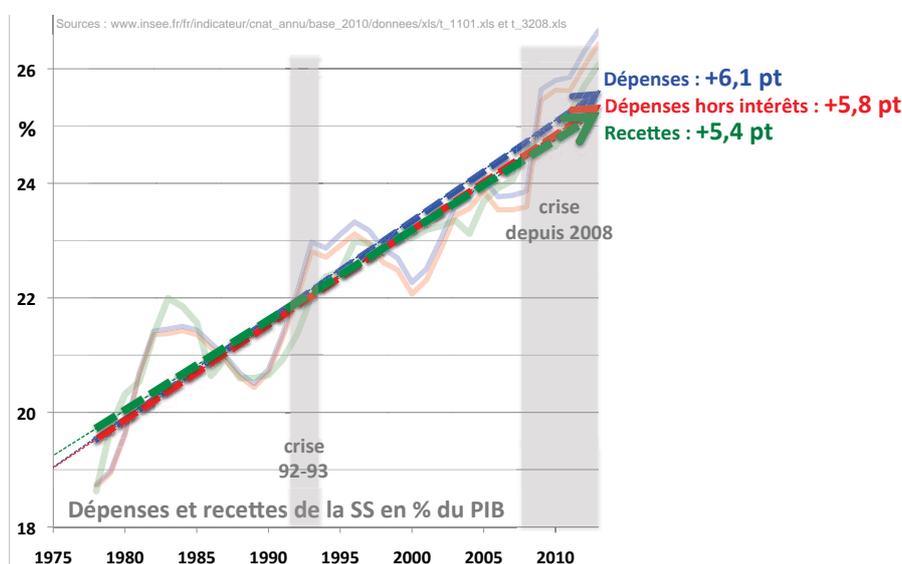


Figure 20 : Évolution des recettes et dépenses de la Sécurité sociale en pourcentage du PIB avec droites de régression (26, 37).

4.1.3 Prélèvements obligatoires des administrations publiques

Les recettes des administrations se partagent entre prélèvements obligatoires et recettes non obligatoires. Les premiers sont les impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques, sans contrepartie immédiate : TVA, impôts sur le revenu, impôts sur les bénéfices des entreprises, impôts locaux etc., et cotisations sociales. Les prélèvements obligatoires représentent en moyenne depuis 1978 85 % des recettes publiques, 81 % des recettes de l'État, 52 % des recettes des administrations locales, et 88 % des recettes de la Sécurité sociale.

Les recettes non obligatoires correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu immédiat (la redevance télévision, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises, les revenus du domaine de l'État et des établissements nationaux...). Ce sont aussi les cotisations sociales non reçues effectivement, dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayants droit ; ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique et de certaines grandes entreprises

(SNCF, EDF, GDF, RATP...).

Quelle est l'évolution des prélèvements obligatoires, pour lesquels nous avons des données longues, depuis 1959 ? Ces données (Figure 21), traduites en tendances pour effacer les variations d'une année sur l'autre, montrent que :

- Les prélèvements obligatoires des administrations centrales ont été très stables jusqu'en 1988 avec une moyenne de 18,5 % du PIB ; ils ont ensuite baissé pour atteindre en tendance 13,6 % du PIB en 2013. Ils ont donc accusé une baisse de 4,9 points de PIB.
- Les prélèvements obligatoires des administrations locales sont passés par un minimum de 2,5 % du PIB autour de 1970, puis ont augmenté linéairement jusqu'en 1996 pour se stabiliser ensuite à une valeur de 5,4 % du PIB.
- Les prélèvements obligatoires de l'ensemble des administrations centrales et locales sont d'abord passés par un minimum autour de 1970, puis ont cru de 1,5 points de PIB jusqu'en 1983 pour atteindre un plateau à 22,4 % du PIB de 1983 à 2000, avant de chuter de 3 points pour atteindre un minimum absolu de 19,4 % du PIB en 2013.
- Les prélèvements obligatoires de la Sécurité sociale ont connu une croissance très forte et assez linéaire, légèrement plus faible depuis une trentaine d'années, passant de 9 à 23 % du PIB en 55 ans.

La hausse des impôts et taxes perçus par les administrations locales a donc compensé la baisse des impôts et taxes perçus par les administrations centrales jusqu'en 2000, mais pas au delà. Il est donc tout à fait justifié de chercher à comprendre les mécanismes qui ont conduit à la chute des prélèvements obligatoires de l'État et plus globalement des administrations centrales et locales depuis 2000.

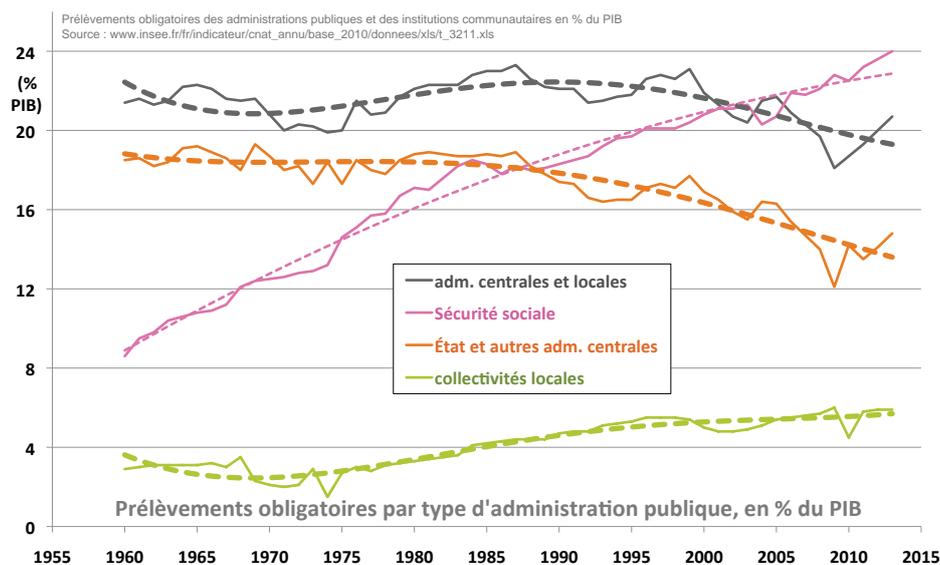


Figure 21 : Évolution des prélèvements obligatoires par type d'administration, en pourcentage du PIB (38). Cf. aussi la Figure 5 page 14.

Les recettes hors prélèvements obligatoires des administrations centrales et locales ont été relativement stables jusqu'en 2000, avant de croître d'environ 2 points de PIB : cf. Figure 38 en Annexe 2. Cette croissance récente est due pour l'essentiel à la croissance de ce type de recettes des administrations locales. La Sécurité sociale a vu en revanche chuter ce type de recettes, assez linéairement.

4.2 Une baisse des recettes de l'État due à la chute des impôts des plus riches

Quels sont les mécanismes qui ont permis de diminuer les recettes de l'État ?

L'État a avant tout diminué le taux d'imposition maximal sur les revenus – cela ne concerne que les contribuables les plus riches : il est passé en vingt ans de 65 à 40 %, avant de remonter à 41 % : cf. Tableau 2. D'autre part le taux d'imposition théorique sur les sociétés a baissé, passant de 45 à 33 %. Ces baisses sont générales au sein de l'Union européenne (cf. Tableau 2) et plus généralement dans le monde comme le reconnaît le Fond monétaire international (FMI) (23 p. 34 ; cf. Figure 22). Pour les entreprises, c'est le résultat du dumping fiscal qu'encourage le Traité de Lisbonne.

	Taux d'imposition maximal sur les revenus		Taux d'imposition sur les sociétés	
	1986	2007	1986	2006
France	65 %	40 % (*)	45 %	33 %
Allemagne	53 %	47 %	56 %	26 %
Belgique	72 %	50 %	45 %	40 %
Espagne	66 %	43 %		
Irlande			50 %	12 %
Italie	62 %	43 %	36 %	33 %
Pays-Bas	72 %	52 %	42 %	25 - 30 %
Royaume-Uni	60 %	40 %	35 %	0 - 30 %

(*) remonté à 45 % en 2013.

Tableau 2 : Évolution des taux d'imposition sur les revenus et les sociétés dans l'Union européenne.

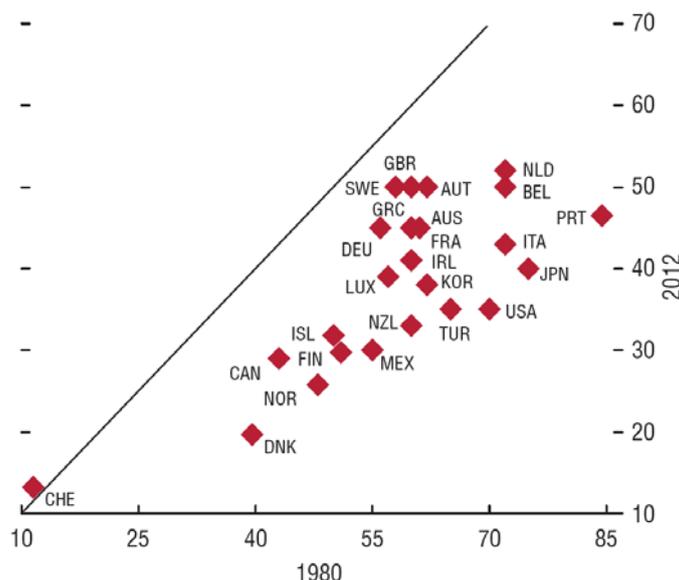


Figure 22 : Variation entre 1980 et 2012 du taux maximal marginal d'imposition des revenus dans différents pays (23 p. 34 ; données OCDE et estimations FMI).

L'évolution précise depuis la première guerre mondiale du taux marginal maximal d'imposition des revenus des personnes en France et du seuil de revenu par tranche en euros 2011 à partir duquel il s'applique (Figure 23) montre que nous sommes revenus à la situation d'avant 1935. Le taux maximal est en effet passé d'environ 75 % dans les trente glorieuses (années 50-60) à 41 % en 2009 : il a donc chuté d'environ 34 points. En parallèle, le seuil a été abaissé d'environ 100 000 € à environ 75 000 € constants, mais n'oublions pas que le PIB par habitant a parallèlement augmenté d'un facteur 3,1 toujours en euros constants depuis 1960 : par rapport à la richesse produite, le seuil d'imposition au taux maximal a en fait plus que doublé (passant de 100 à 3,1 x 75 = 230). Chute du taux d'imposition maximal, augmentation très forte du seuil de revenu à partir duquel il s'applique : les plus riches paient donc beaucoup moins d'impôt qu'il y a 40 ans.

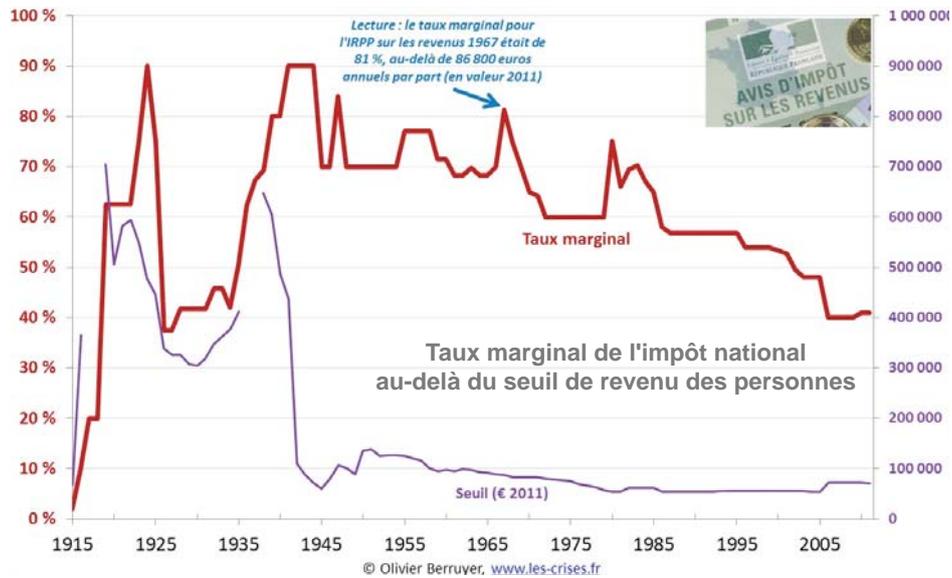


Figure 23 : Taux maximal marginal d'imposition des revenus et son seuil en France en € 2011 (9, données Piketty et Berruyer).

Quand on intègre les impôts locaux, le taux marginal maximal d'imposition est légèrement supérieur. Mais il a chuté aussi très fortement, de près de 14 points de 1996 à 2006, avant d'augmenter de 4,5 points à partir de 2011 (cf. Figure 24). Au niveau européen, il a chuté de 8 points pour la zone euro et de 10 points pour l'Union européenne, avant de remonter respectivement de 4 et de près de 2 points. La chute est donc générale, effet du dumping fiscal entre pays sur les impôts des personnes les plus fortunées.

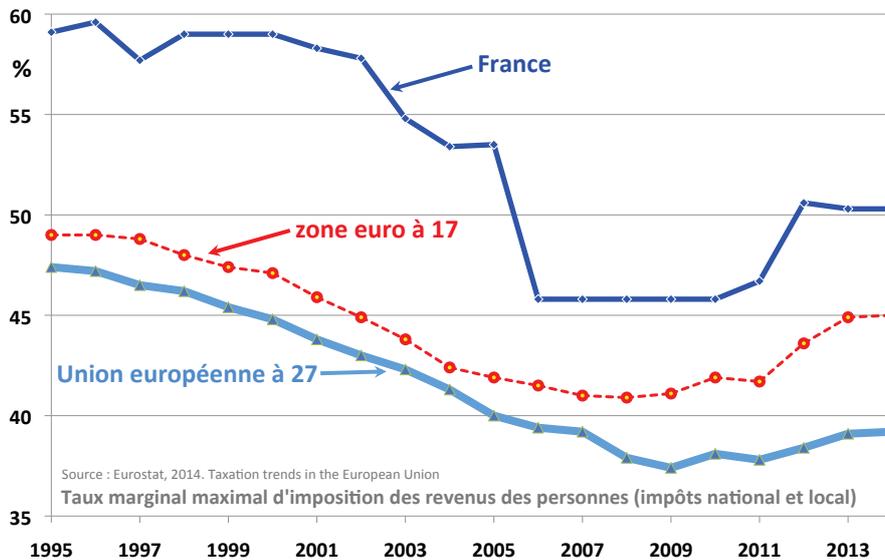


Figure 24 : Taux marginal maximal d'imposition des revenus des personnes (impôts national et local) (18).

Nous avons vu Tableau 2 que le taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés avait chuté en vingt ans de 45 à 33 %. Cependant ces taux sont tout à fait théoriques : aujourd'hui, le taux réel d'imposition des sociétés est bien inférieur, avec de très fortes disparités selon la taille des sociétés (15 p. 159) :

- entreprises de moins de 10 salariés : 30 %,
- PME indépendantes (de 10 à 499 salariés) : 22 %,
- entreprises de 500 à 1999 salariés : 19 %,
- entreprises de plus de 2000 salariés : 13 %,
- entreprises du CAC40, soit les 40 plus grosses sociétés cotées en bourse : 8 %.

Les grandes et très grandes entreprises ne paient donc guère d'impôt, ce qui diminue les recettes de l'État

et leur donne un avantage concurrentiel important par rapport aux plus petites, ce qui tend à augmenter leurs parts de marché et donc à augmenter encore la part des entreprises qui paient très peu d'impôts.

Les cadeaux fiscaux de 2000 à 2009 ont été évalués par le rapport parlementaire Carrez publié en 2010 (11), que nous extrapolons de 2010 à 2013 en considérant une pression fiscale constante : cf. Annexe 3.

Ces cadeaux fiscaux ont créé des déficits annuels. Quand on les annule, on obtient une simulation du déficit de l'État sans cadeaux fiscaux, à comparer au déficit réel avec cadeaux fiscaux : cf. Figure 25. Avec les cadeaux fiscaux, les déficits sont proches de 3 %, avant de plonger à 6 % du PIB avec la crise, puis de baisser légèrement. Mais s'il n'y avait pas eu ces cadeaux fiscaux, la situation aurait été bien meilleure : les déficits auraient été réduits et se seraient même transformés en équilibres ou excédents en 2006-2008 et 2011-2013. Les cadeaux fiscaux augmentent finalement le déficit de 2013 de 3 points de PIB.

Les justifications avancées pour les baisses d'impôts pour les particuliers les plus aisés et pour les entreprises et notamment pour les plus grandes – doper la consommation des ménages et l'investissement des entreprises – ne se sont pas réalisées. La justification réelle a sans doute été de réaliser un fantastique transfert de revenus au profit des plus aisés, qui lui, s'est bien réalisé.

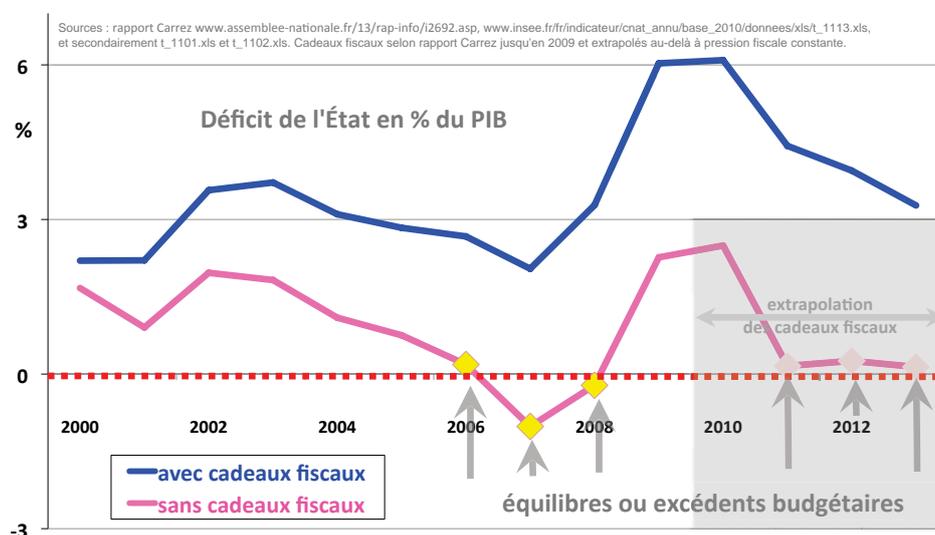


Figure 25 : Déficit budgétaires réel et hors cadeaux fiscaux en pourcentage du PIB (11, 26, 27, 30 ; calculs par nos soins).

4.3 Évaluation de l'évasion fiscale

Les paradis fiscaux sont à l'origine de 60 à 80 Md € de déficit selon le rapport parlementaire Bocquet et Dupont Aignan (10, p. 20) qui incluent l'optimisation fiscale des entreprises et environ 40 Md € de fraude fiscale permise par le secret bancaire. Zucman (55, p. 57) estime à 17 Md € la fraude fiscale permise par le secret bancaire pour les seuls particuliers.

L'évolution de cette dernière fraude fiscale depuis 1970 (cf. Figure 41 en Annexe 3) montre une croissance continue. L'augmentation des cadeaux fiscaux depuis 2000 ne se traduit pas par une évasion fiscale plus forte, alors qu'on aurait pu croire que la disponibilité de ressources nouvelles vienne alimenter les paradis fiscaux. La croissance de l'évasion fiscale est même un peu moins soutenue ces dernières années. On peut donc en déduire qu'il n'y a pas de lien entre cadeaux fiscaux et évasion fiscale des particuliers, et donc que ces deux mécanismes du déficit et de la dette publique sont additifs.

4.4 Évaluation de l'impact de la crise depuis 2008

Toute crise conduit mécaniquement à un creusement des déficits, puisque les dépenses tendent à continuer sur leur lancée, tandis que les recettes sont directement affectées par le recul de l'activité. La chute du PIB à partir de 2008 a donc eu un effet sur les recettes publiques et donc sur le déficit public. Les recettes publiques s'établissent en moyenne depuis 20 ans à 49,9 % du PIB, et on estime sur la base de l'observation des récessions antérieures que cette relation est aussi vraie marginalement. On fait donc l'hypothèse qu'un point de PIB perdu du fait de la crise se traduit par une perte de recettes publiques d'un demi point de PIB.

Pour estimer la perte de PIB du fait de la crise depuis 2008, nous considérons son évolution en euros constants qui est assez linéaire de 1985 à 2007 (avant la crise) et en extrapolons la droite de régression au-delà : cf. Figure 42 en Annexe 3. La moitié de la chute de PIB ainsi calculée est une perte de recettes publiques due à la crise économique.

4.5 Pertes cumulées de recettes fiscales dues aux cadeaux, à l'évasion et à la crise

Les trois mécanismes dont nous avons évalué l'impact sur les recettes publiques peuvent être combinés car ils n'ont pas ou peu d'effets croisés. On a déjà vu que l'évasion fiscale n'était pas impactée par l'augmentation des cadeaux fiscaux. Il est douteux que la crise ait en elle-même un impact important sur les cadeaux fiscaux ou l'évasion fiscale pour les plus riches. On peut donc considérer que ces trois mécanismes sont additifs, cumulables. Nous les avons donc cumulés. On voit Figure 26 que le mécanisme le plus important vis-à-vis du déficit public est constitué des cadeaux fiscaux ; l'impact de la crise est presque aussi important mais de courte durée, tandis que l'évasion fiscale des particuliers est beaucoup plus faible, mais sur une longue durée.

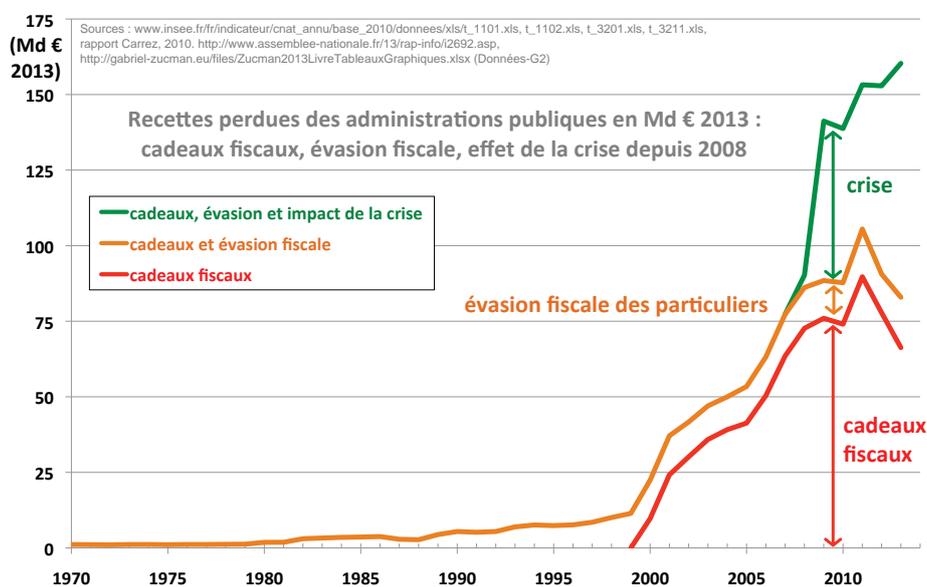


Figure 26 : Recettes perdues des administrations publiques dues aux cadeaux fiscaux, à l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire, et à l'effet de la crise depuis 2008 (11, 26, 27, 38, 55 ; calculs par nos soins).

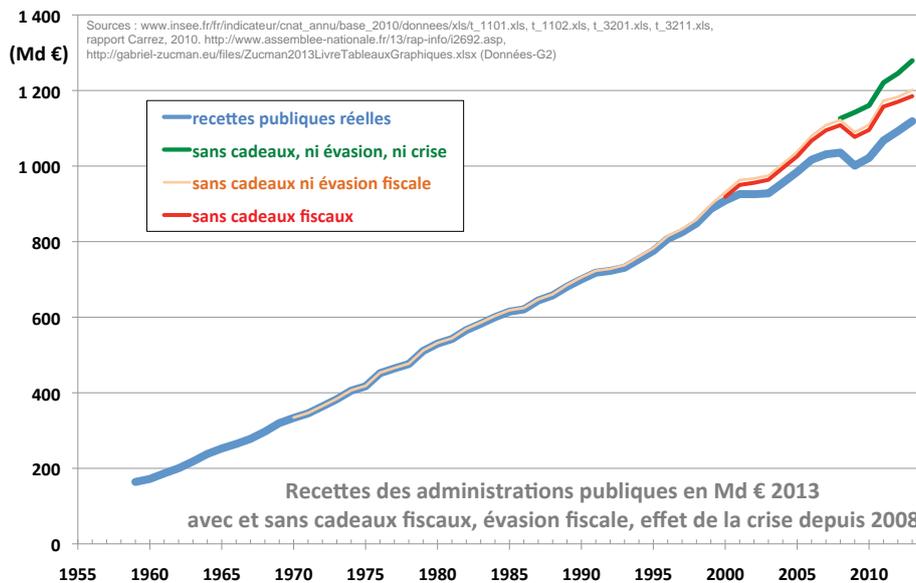


Figure 27 : Évolution des recettes publiques en Md € 2013 en cas d'annulation des cadeaux fiscaux, de l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire, et des effets de la crise depuis 2008 (11, 26, 27, 38, 55 ; calculs par nos soins).

Réintégrer ces recettes perdues aux recettes publiques réelles (Figure 27) revient à annuler la chute des recettes publiques observée depuis 2000. Exprimées en pourcentage du PIB (augmenté à partir de 2008 tel qu'indiqué Figure 42 en Annexe 3), les recettes seraient en effet dans la droite ligne de l'évolution antérieure comme en témoigne la Figure 43 en Annexe 3 : la droite de régression des recettes publiques réelles de 1959 à 2007 se confond tout à fait avec la droite de régression de 1959 à 2013 des recettes ainsi augmentées.

4.6 Des taux d'intérêt qui font augmenter la dette (effet boule de neige)

On a vu que les intérêts de la dette publique sont importants. Ils dépendent bien sûr des taux d'intérêt pratiqués. On peut calculer un taux d'intérêt moyen en rapportant les intérêts payés une année courante à la dette en fin d'année immédiatement antérieure ou à la dette en fin d'année courante : nous considérons la moyenne de ces deux taux pour tenir compte que la dette réelle tout au long d'une année varie entre son niveau en fin d'année passée et son niveau en fin d'année considérée. Ces taux d'intérêt moyens sont légèrement supérieurs aux taux d'intérêt calculés par rapport à la dette de l'année comme le montre la Figure 28.

Les taux d'intérêt sont montés jusqu'à près de 9 % dans les années 1980 pour décroître ensuite jusqu'à un niveau de 2,5 % en 2013. Les taux d'intérêts de la dette de l'État et de la dette des administrations publiques sont équivalents jusqu'au début des années 1990, puis les premiers sont supérieurs aux seconds de 0,3 point en moyenne à partir de 1995.

La puissance publique ayant des recettes proportionnelles, toutes choses égales par ailleurs, au PIB, un taux d'intérêt inférieur au taux de croissance du PIB (exprimé en euros courants) permet à la puissance publique de rembourser ses emprunts, car elle voit ses revenus augmenter plus vite que ce qu'elle a à payer. Quand le taux d'intérêt est au contraire supérieur au taux de croissance, il y a un emballement des emprunts publics pour payer ces intérêts trop élevés par rapport aux recettes publiques : c'est ce qu'on appelle l'effet boule de neige, quand la dette est mécaniquement augmentée pour payer les intérêts (voir son mode de calcul en Annexe 4).

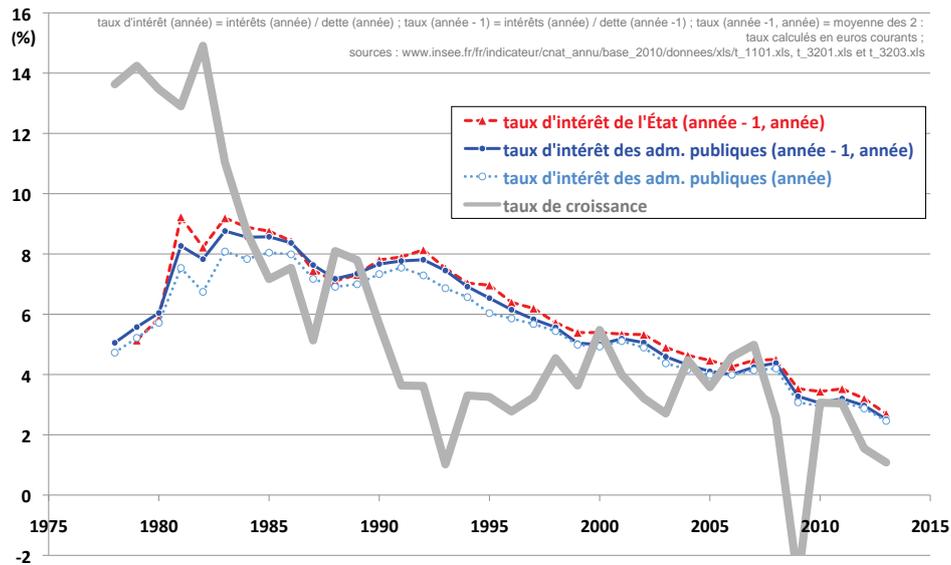


Figure 28 : Évolution du taux de croissance, des taux d'intérêt de la dette de l'État et de la dette publique calculés en moyenne par rapport aux dettes de l'année antérieure et de l'année, et du taux d'intérêt de la dette publique par rapport à sa dette de l'année ; les taux d'intérêt et le taux de croissance sont calculés en euros courants et intègrent donc le taux d'inflation (26, 32, 34; calculs par nos soins).

On voit Figure 28 que le taux d'intérêt de la dette était très inférieur au taux de croissance jusqu'en 1984, situation favorable au débiteur, puis qu'à partir de 1985 il lui est presque continuellement supérieur et parfois de manière très prononcée. L'effet boule de neige est particulièrement important au cours des années 1990 et en 2009.

Nous présentons Figure 29 la dette réelle diminuée de cet effet boule de neige, c'est-à-dire la dette publique que nous aurions eue si le taux d'intérêt n'avait jamais dépassé le taux de croissance. La différence aujourd'hui est considérable, elle est proche de 530 milliards d'euros, soit le quart du PIB. La dette exprimée en pourcentage du PIB serait même restée assez stable autour de 45 % du PIB pendant une douzaine d'années autour de 2000 et n'aurait augmenté ensuite qu'en raison de la crise économique et surtout financière que nous subissons depuis 2008.

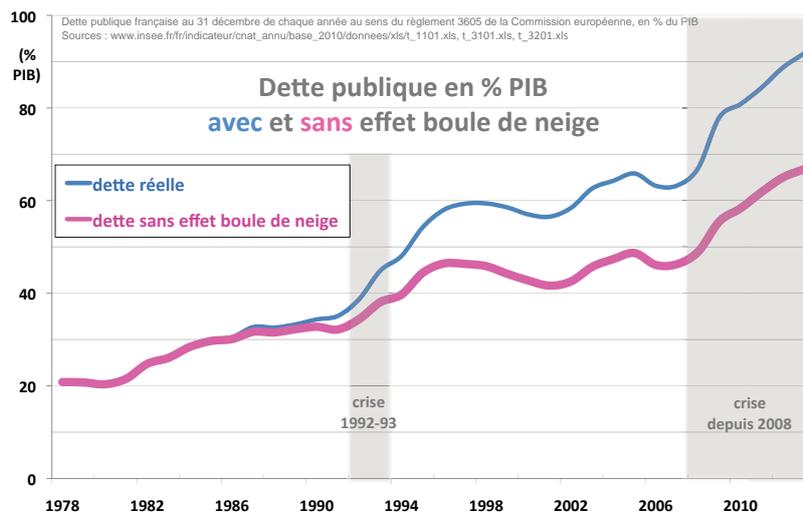


Figure 29 : Dette publique avec et sans effet boule de neige (26, 31, 32 ; calculs par nos soins).

4.7 Impact des mécanismes du déficit sur la dette de l'État

Nous avons détaillé quatre mécanismes du déficit public (et donc de la dette publique) : les cadeaux fiscaux, l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire, l'impact de la crise économique, et l'effet boule de neige. Les deux premiers mécanismes augmentent le déficit de l'État, tandis que le troisième augmente globalement le déficit public. Le quatrième mécanisme augmente les déficits de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Le déficit se traduit en dette par deux mécanismes complémentaires : le manque à gagner est d'une part comblé par un emprunt, d'autre part les intérêts payés sur cet emprunt sont eux-mêmes à l'origine d'emprunt et donc de dette. Il y a donc un effet cumulatif des déficits, qui ne peut être évalué précisément que s'ils sont connus sur une période assez longue (cf. mode de calcul en Annexe 4).

Nous allons illustrer la transformation du déficit de l'État en dette pour deux des trois mécanismes du déficit de l'État que nous avons étudiés plus haut : ceux pour lesquels nous avons des données sur longue période et qui impactent directement les recettes fiscales du seul État : les cadeaux fiscaux depuis 2000, et l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire depuis 1970.

Puis nous calculons l'effet boule de neige (méthode en Annexe 4) soit sur la dette réelle de l'État, soit sur cette dette réduite (l'effet sera alors plus faible que sur la dette réelle) : cf. Figure 30 et Tableau 3.

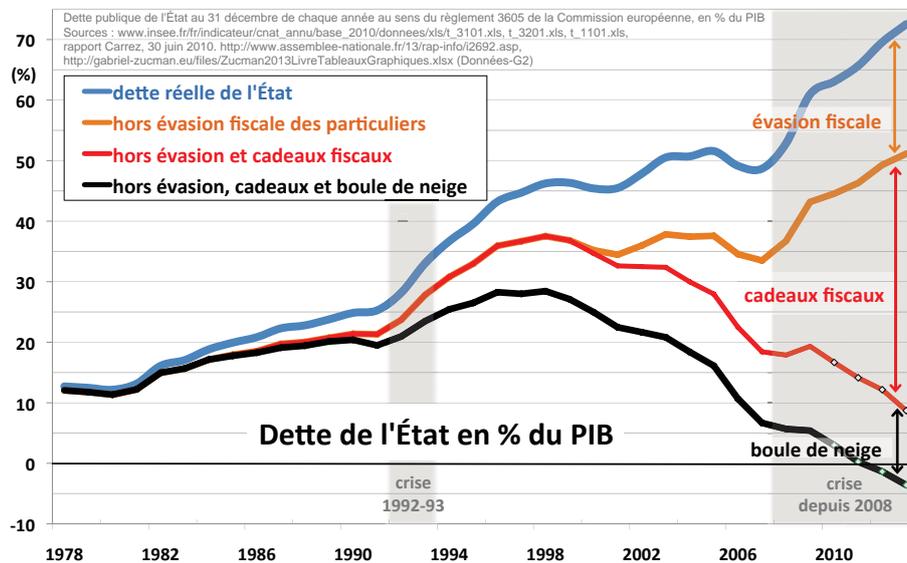


Figure 30 : Impact de l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire (données d'évasion fiscale de Zucman), des cadeaux fiscaux et des taux d'intérêt élevés sur la dette de l'État exprimée en pourcentage du PIB ; les taux d'intérêt appliqués sont ceux de la dette de l'État (11, 26, 27, 31, 32, 55 ; calculs par nos soins).

Les cadeaux fiscaux ont fait plus que doubler la dette de l'État en 2013 qui passe de 32,7 points de PIB hors cadeaux fiscaux à 72,5 points de PIB avec (soit une augmentation de 39,8 points de PIB).

L'évasion fiscale joue aussi un rôle important, bien qu'elle soit relativement faible chaque année, car elle augmente la dette depuis 1970. Cette évasion fiscale est ainsi responsable de 452 Md € de dette en 2013. Ce chiffre est légèrement inférieur à celui calculé par Zucman (55) qui est de 482 Md € pour deux raisons. D'une part nous avons considéré que cette évasion fiscale se traduirait en emprunts de l'État et non en emprunts de l'ensemble des administrations publiques : nous appliquons donc les taux d'intérêts moyens de la dette de l'État et non les taux d'intérêts moyens de la dette publique (cf. Figure 28). D'autre part, Zucman utilise le PIB en base 2005, et nous la nouvelle version en base 2010 qui lui est un peu supérieure (de 2,4 % de 1970 à 2012).

L'annulation de l'effet boule de neige appliqué à la dette réelle de l'État aurait un impact similaire en 2013, avec une dette théorique de 51,3 % du PIB. L'effet boule de neige est donc responsable d'une

augmentation de 21,2 points de la dette de l'État. Appliqué à la dette réduite telle que calculée ci-dessus, son impact ne serait plus que de 14,9 points de PIB en 2013.

Quand on combine l'impact des mécanismes de la dette – cadeaux fiscaux, évasion fiscale et effet boule de neige, on voit Figure 30, Tableau 3 et Tableau 4 qu'en leur absence, l'État n'aurait plus de dette.

Mécanismes du déficit		Moyenne depuis 1978 du déficit annuel direct induit		Déficit 2013 direct induit	Dette 2013 évitée en cas d'annulation du/des mécanismes			
		Md € 2013	% PIB	Md €	Md €	% PIB	% dette État	% dette publique
(Dette en Md €)							(1533)	(1940)
Évasion fiscale des particuliers		8,1	0,46	16,7	452	21	29	23
Cadeaux fiscaux		20,9	1,03	66,3	842	40	55	43
<i>Évasion fiscale + cadeaux fiscaux</i>		<i>29,0</i>	<i>1,48</i>	<i>82,9</i>	<i>1295</i>	<i>61</i>	<i>84</i>	<i>67</i>
Effet boule de neige	seul (dette de l'État)	10,7	0,60	23,7	448	21	29	23
	en plus d'évasion et cadeaux	6,3	0,38	3,7	315	15	21	16
<i>Évasion + cadeaux + boule de neige</i>		<i>35,3</i>	<i>1,86</i>	<i>86,6</i>	<i>1609</i>	<i>76</i>	<i>105</i>	<i>83</i>

Tableau 3 : Impact de chacun des trois mécanismes du déficit de l'État sur le déficit annuel induit et sur la dette de l'État et en conséquence sur la dette publique. Les taux d'intérêt pris en compte sont les taux moyens de la dette de l'État (11, 26, 27, 31, 32, 55 ; calculs par nos soins).

Composante de la dette publique	Dette réelle 2013		Dette 2013 en cas d'annulation des 3 mécanismes		% de la dette annulé
	Md €	% PIB	Md €	% PIB	%
État	1533	72,5	-76	-3,6	105
État et collectivités locales	1715	81,2	106	5,0	94
Administrations publiques	1940	91,8	331	15,6	83

Tableau 4 : Impact global des trois mécanismes du déficit de l'État sur les composantes de la dette publique de 2013 (11, 26, 27, 31, 32, 55 ; calculs par nos soins).

Les cadeaux faits aux plus riches et les exigences des plus riches qui prêtent à l'État, ainsi que la fraude des plus riches ont donc mécaniquement fait s'envoler la dette de l'État. Ce triple gain pour les couches sociales les plus favorisées – baisses d'impôts, fraude à l'impôt et placement sûr à taux élevé – correspond bien sûr à une triple perte pour l'État – baisse des recettes fiscales et intérêts de la dette.

4.8 Impact des mécanismes du déficit sur la dette publique

Quand on simule la dette publique (et non plus celle du seul État), on peut intégrer le troisième mécanisme du déficit, qui est l'effet de la crise économique et financière à partir de 2008 sur les recettes publiques, qui s'applique à l'ensemble des recettes publiques et non plus aux seules recettes de l'État. L'effet boule de neige est alors calculé sur la dette réduite par les trois autres mécanismes : cf. Figure 31 les résultats en pourcentage du PIB et en Annexe 5 les résultats en €courants et en €constants.

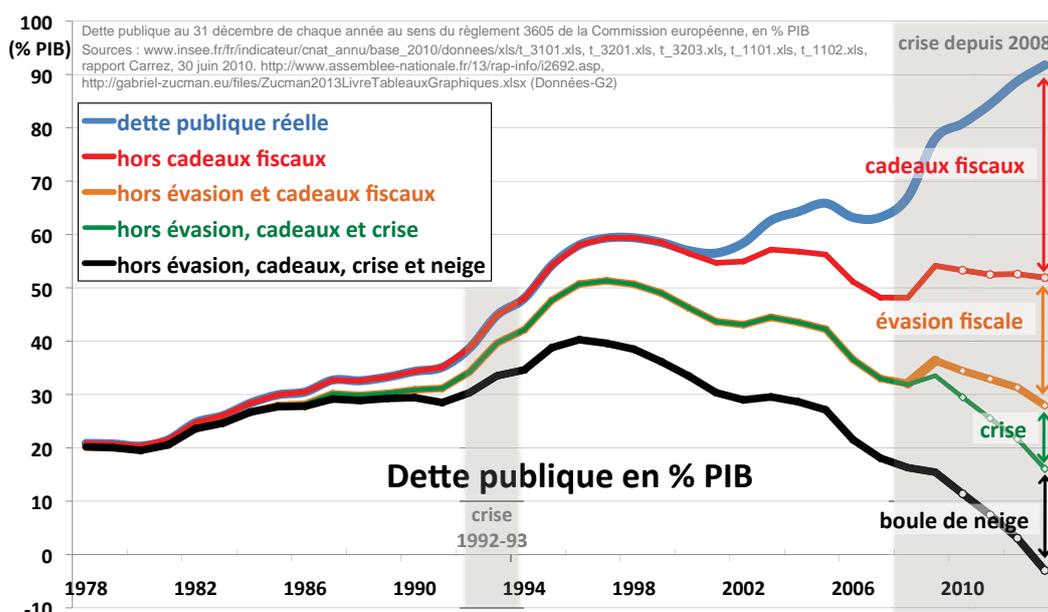


Figure 31 : Impact de l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire (données d'évasion fiscale de Zucman), des cadeaux fiscaux, de la crise depuis 2008, et des taux d'intérêt élevés (effet boule de neige) sur la dette publique exprimée en % PIB (11, 26, 27, 31, 32, 38, 55 ; calculs par nos soins).

Mécanismes du déficit	Moyenne depuis 1978 du déficit annuel direct induit		Déficit 2013 direct induit	Dette 2013 évitée en cas d'annulation du/des mécanismes					
	Md € 2013	% PIB	Md €	Md €	% PIB	% dette État	% dette publique		
(Dette en Md €)						(1533)	(1940)		
Évasion fiscale des particuliers	8,1	0,46	16,7	452	21	29	23		
Cadeaux fiscaux	20,9	1,03	66,3	842	40	55	43		
Crise depuis 2008	8,2	0,39	77,4	306	14	(20)	16		
<i>Évasion fiscale + cadeaux fisc. + crise</i>	<i>37,2</i>	<i>1,88</i>	<i>160,3</i>	<i>1600</i>	<i>76</i>	<i>(104)</i>	<i>82</i>		
Effet boule de neige	seul (dette publique)		12,5	0,72	26,8	528	25	(34)	27
	en plus d'évasion, cad., crise		8,4	0,50	4,7	403	19	(26)	21
<i>Évasion + cadeaux + crise + b. de neige</i>		<i>45,5</i>	<i>2,38</i>	<i>165,0</i>	<i>2003</i>	<i>95</i>	<i>(131)</i>	<i>103</i>	

Tableau 5 : Impact de chacun des quatre mécanismes du déficit sur la dette de l'État et la dette publique. Les taux d'intérêt pris en compte sont les taux moyens de la dette de l'État pour l'évasion fiscale et les cadeaux fiscaux, et ceux de la dette publique pour l'effet de la crise et l'effet boule de neige ; les parenthèses indiquent que certains mécanismes ne s'appliquant pas à la seule dette de l'État, le résultat est indicatif (11, 26, 27, 31, 32, 55 ; calculs par nos soins).

Les impacts des cadeaux fiscaux et de l'évasion fiscale sont identiques à ceux calculés pour l'État puisqu'ils s'appliquent à la dette de l'État. L'impact de la crise économique et financière sur la dette publique est non négligeable, mais plus faible que l'impact des autres mécanismes car beaucoup plus récent.

Nous avons repris les résultats pour 2013, Tableau 5 pour chacun des mécanismes et Tableau 6 pour

l'impact global. On voit que l'impact sur la dette n'est pas tout à fait proportionnel à l'impact sur le déficit. Ainsi les cadeaux fiscaux sont en moyenne depuis 1978 supérieurs à l'évasion fiscale de près de 160 %, mais leur impact sur la dette 2013 n'est supérieur que de près de 90 % ; de même la crise a en moyenne un impact sur le déficit équivalent à celui de l'évasion fiscale, mais un impact d'un tiers plus faible sur la dette 2013. Les cadeaux fiscaux et l'effet boule de neige ont par contre des impacts sur la dette 2013 à proportion de leur impact sur les déficits. On voit là le rôle du cumul dans le temps de l'impact sur la dette qui a un effet d'autant plus important que le déficit créé est ancien.

On voit aussi dans ce même Tableau 5 que la combinaison des seuls trois mécanismes étudiés de perte de recettes fiscales – évasion fiscale des particuliers, cadeaux fiscaux et crise économique – permettrait d'annuler la dette actuelle de l'État (résultat indicatif car le dernier mécanisme ne s'applique pas qu'à l'État), et de réduire la dette publique de 82 %.

La combinaison des quatre mécanismes de la dette (cf. Tableau 6) est responsable de la totalité de la dette publique.

Composante de la dette publique	Dette réelle 2013		Dette 2013 en cas d'annulation des 4 mécanismes		% de la dette annulé
	Md €	% PIB	Md €	% PIB	%
État	1533	72,5	(-470)	(-22,2)	(131)
État et collectivités locales	1715	81,2	(-287)	(-13,6)	(117)
Administrations publiques	1940	91,8	-63	-3,0	103

Tableau 6 : Impact global des quatre mécanismes du déficit sur la dette publique de 2013 ; les parenthèses indiquent que certains mécanismes ne s'appliquant pas à la seule dette des administrations concernées, le résultat est indicatif (11, 26, 27, 31, 32, 55 ; calculs par nos soins).

Mécanismes du déficit	selon le CAC (13)	selon nos estimations
(Données Insee en base...)	(2005)	(2010)
Cadeaux fiscaux	488	756
Effet boule de neige	589	496
<i>Cadeaux fiscaux + boule de neige</i>	<i>1077</i>	<i>1135</i>
Évasion fiscale des particuliers	406	424
Crise depuis 2008	450	223
<i>Cumul des 4 mécanismes</i>	<i>(1933)</i>	<i>1792</i>

Tableau 7 : Comparaison de l'impact sur la dette publique de 2012 (Md €) de quatre mécanismes de la dette publique tel que calculé par le CAC (13) avec nos estimations (11, 26, 27, 31, 32, 55 ; calculs par nos soins).

L'audit de la dette publique française effectuée pour 2012 par le CAC (13) donne des résultats comparables, mais avec quelques différences : cf. Tableau 7. Ces différences peuvent être expliquées par différentes raisons :

- Tout d'abord les calculs du CAC sont basés sur des données en base 2005, les nôtres en base 2010, ce qui peut expliquer quelques pour cent de différences.
- Les cadeaux fiscaux ne sont pas estimés de la même manière : le CAC considère des recettes de l'État qui auraient représenté une part constante du PIB (20 %) de 1997 à 2007, cette part étant

ensuite modulée pour tenir compte de la récession (sans autre précision) ; nous avons considéré les cadeaux fiscaux tels que calculés par le rapport Carrez jusqu'en 2009, puis extrapolés en considérant un taux constant de prélèvements obligatoires de l'État.

- L'effet boule de neige est simulé par le CAC avec un taux d'intérêt hors inflation qui ne dépasse pas 2 %, tandis que nous simulons un taux d'intérêt qui ne dépasse pas le taux de croissance.
- Pour le CAC, l'impact des cadeaux fiscaux et l'impact de l'annulation de l'effet boule de neige sont additifs. Pour nous, l'effet boule de neige est calculé sur une dette diminuée de l'impact des cadeaux fiscaux ; l'impact cumulé est donc inférieur au cumul des impacts.
- Le CAC s'interdit d'ajouter les impacts des quatre mécanismes, pour des questions de méthode qui ne sont pas claires. Nous arrivons néanmoins à un résultat comparable à la somme de leurs impacts.

4.9 Autres mécanismes du déficit

Le déficit public (ou besoin de financement) s'est élevé en 2013 à 89 Md €, soit 68, 9 et 12 Md € respectivement pour l'État (et les autres administrations centrales), les collectivités locales et la Sécurité sociale.

En parallèle, les administrations publiques ont vu s'évaporer un certain nombre de leurs recettes – ce que nous avons schématisé Figure 32 en regard du déficit public, de manière légale (exonérations et exemptions fiscales – appelées niches fiscales ou dépenses fiscales, exonérations et exemptions sociales, optimisation fiscale), à la limite de la légalité (optimisation fiscale), ou illégale (fraude fiscale et sociale).

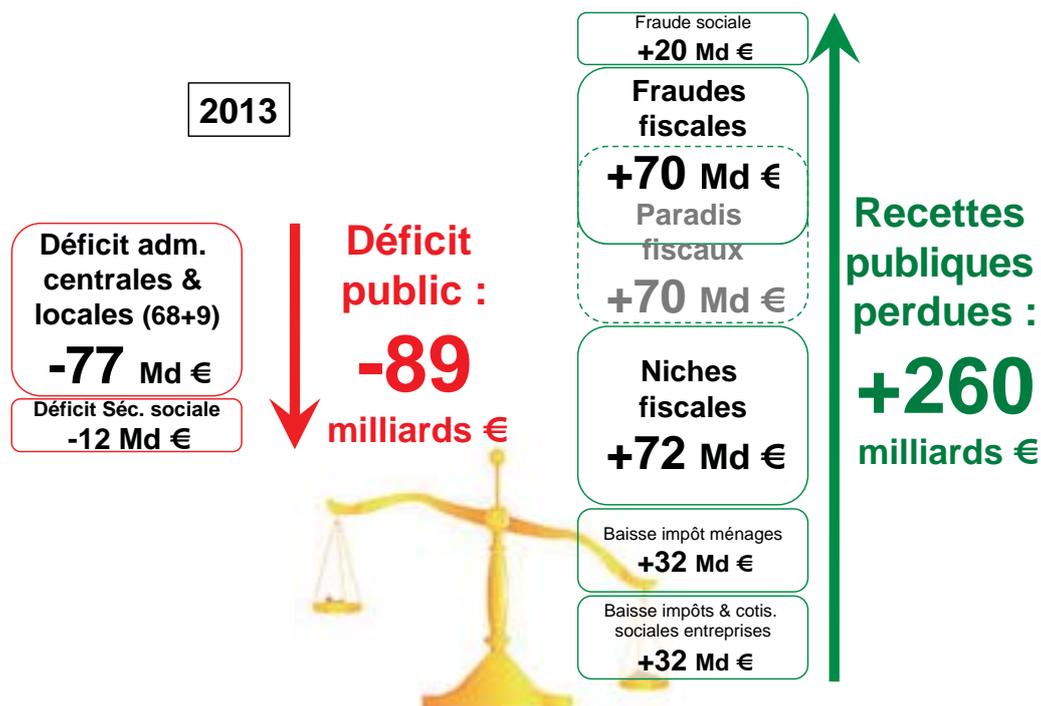


Figure 32 : Déficit public et pertes de recettes publiques (10, 30, 13, 30, 44, 45, 50, 51, 52, 53).

Les mécanismes impliqués sont bien plus nombreux que les quatre mécanismes que nous avons étudiés en détail plus haut :

- des exonérations patronales de cotisations sociales : 6,5 Md € décidés par le gouvernement Jospin selon (13) ;
- la réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et le crédit d'impôt recherche, soit 12,1 Md € selon (13) :

- la suppression de la surtaxe de l'impôt sur les sociétés (2,7 Md €) et le taux à 15 % pour les PME (1 Md €) décidés par le gouvernement Jospin,
- l'extension du crédit impôt recherche (1,8 Md €) et le taux réduit sur les plus-values à long terme (2,2 Md €) décidés par le gouvernement Chirac,
- l'extension du crédit impôt recherche (2,8 Md €), la suppression de l'impôt de Bourse (0,3 Md €) et de l'imposition forfaitaire annuelle (1,3 Md €) décidés par N. Sarkozy ;
- la modification de la taxe professionnelle pour 14,4 Md € selon (13) :
 - la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (gouvernement Jospin : 5,7 Md €),
 - la suppression de la taxe professionnelle sur les nouveaux investissements (gouvernement Chirac : 2,4 Md €),
 - les mesures Sarkozy (6,3 Md €) ;
- les baisses de TVA de 9,7 Md € :
 - baisse d'un point du taux (4,9 Md €) et taux réduit pour les travaux à domicile (2,7 Md €) décidés par le gouvernement Jospin (13),
 - baisse du taux pour la restauration passé de 19,6 % à 7 % par N. Sarkozy puis 10 % par F. Hollande, soit 2,1 Md € selon le rapport parlementaire Thévenoud (52) ;
- la réduction des impôts des plus riches de 15,6 Md € selon (13) :
 - la baisse de l'impôt sur le revenu (7,1 Md €) et la baisse des droits de mutation (1,4 Md €) décidés par le gouvernement Jospin,
 - la baisse de l'impôt sur le revenu (4,4 Md €), le bouclier fiscal (0,4 Md €), la contributions des revenus locatifs (0,6 Md €) et la baisse de l'impôt sur les successions (0,6 Md €) décidés par le gouvernement Chirac,
 - la baisse des droits de succession décidée par N. Sarkozy puis réduite par F. Hollande (1,1 Md €) ;
- les autres baisses d'impôts pour les ménages de 6,2 Md € selon (13) :
 - la prime pour l'emploi (2,4 Md €), la baisse de la taxe d'habitation (1,0 Md €), la suppression de la vignette auto (1,8 Md €) et du droit de bail (1,0 Md €) décidés par le gouvernement Jospin ;
- les niches fiscales : 72,2, 72,0 et 80,0 Md € respectivement en 2012, 2013 et 2014 selon le Sénat (50) qui reprend l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2014 (44) ; on trouvera dans (13) la description des principales niches fiscales ;
- les paradis fiscaux : de 60 à 80 Md € selon le rapport parlementaire Bocquet & Dupont Aignan (10, p. 20), dont 17 Md € pour les seuls particuliers selon Zucman (55) ;
- la fraude sociale d'environ 20 Md € :
 - la fraude aux prestations coûte 4 Md € selon le rapport parlementaire Tian (53) – tandis que le non recours au RSA "rapporte" 5,7 Md €, le non versement de prestations familiales et de logement 4,7 Md € selon (45),
 - la fraude des professionnels de santé coûte 2 Md €
 - le travail dissimulé coûte entre 13,5 et 15,8 Md € selon le rapport parlementaire Tian (53) ;
- de 60 à 80 Md € de fraudes fiscales selon Solidaires finances publiques (51, p. 19) qui incluent aussi la fraude dans les paradis fiscaux permise par le secret bancaire.

Nous avons regroupé Tableau 8 ces différents mécanismes de pertes de recettes publiques, du déficit et donc de la dette publique. Ils sont responsables d'environ 260 Md € de pertes de recettes publiques (de 245 à 275), auxquelles il faudrait ajouter l'effet boule de neige et l'impact de la crise sur les recettes (ensemble environ 80 Md €), ainsi que l'impact à terme des emprunts toxiques des collectivités locales. Ceux-ci entraîneraient selon le rapport parlementaire Bartolone et Georges de fin 2011 (8, p. 39-40) un surcoût de 730 millions d'euros par an auquel il faut ajouter celui résultant des contrats d'échange d'emprunts (*swaps*) dangereux, évalué à 252 millions d'euros, soit environ 1 Md € par an.

On peut estimer l'impact de l'ensemble de ces mécanismes à environ 340 Md €. Bien évidemment, cette

estimation ne peut être précise, mais elle donne un ordre de grandeur.

Mécanisme de perte de recettes publiques ou de surcoût de la dette	perte annuelle de recettes ou augmentation du coût de la dette		Pris en compte dans notre évaluation de la dette		
	détail	total	détail	total	
Exonérations patronales de cotisations sociales	6,5	245 à 275	non	83	
Impôt sur les bénéficiaires des sociétés et crédit d'impôt recherche	12,1		66		
Modification de la taxe professionnelle	14,4				
Baisses de TVA	9,7				
Réduction des impôts des plus riches	15,6				
Autres baisses d'impôts pour les ménages	6,2				
Niches fiscales	72				non
Paradis fiscaux	60 à 80				non
Fraude sociale	20				non
Fraudes fiscales dont fraude permise par le secret bancaire	60 à 80				17
Effet boule de neige	?	83 ?		5	82
Crise économique et financière	?		77		
Taux d'intérêts prohibitifs des emprunts toxiques des coll. locales	1		non		
Total	340		165		

Tableau 8 : Impact des mécanismes de perte de recettes publiques ou d'augmentation du coût de la dette publique en Md € (10, 13, 44, 45, 50, 51, 52, 53).

4.10 Une dette publique construite

Nous avons démontré au § 4.8 qu'à eux seuls les quatre mécanismes que nous avons pu étudier en détail sur la durée – les cadeaux fiscaux, l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire, l'impact de la crise économique, et l'effet boule de neige – sont responsables en 2013 d'une dette équivalente à la dette publique. Or ces quatre mécanismes sont responsables en 2013 d'environ 165 Md € de perte de recettes sociales et fiscales ou d'augmentation de la dépense publique, à comparer au coût annuel de l'ensemble des mécanismes évalué à 340 Md € (cf. Tableau 8). La prise en compte des mécanismes non étudiés en détail, qui sont responsables d'environ 175 Md € de déficit public annuel, ne pourrait que renforcer nettement la conclusion que la dette publique française est en totalité, voire beaucoup plus, le fruit de mécanismes connus qui ont fait l'objet de décisions politiques ou d'absence de décision politique :

- les baisses d'impôts des ménages et des entreprises ainsi que les niches fiscales ont été décidées par les gouvernements et votées par le Parlement,
- ni les paradis fiscaux ni le secret bancaire n'ont été combattus, comme le montrent les bien timides propositions actuelles ; ils sont notamment la conséquence de la dérèglementation néolibérale de l'économie ;
- la fraude fiscale n'a guère été combattue, les syndicats du ministère des finances ne cessant d'ailleurs de le dénoncer,
- les taux d'intérêt prohibitifs qui sont la source de l'effet boule de neige sont la conséquence de

l'interdiction pour la puissance publique d'emprunter auprès de sa banque centrale, inscrite dans le Traité de Maastricht et repris dans les traités ultérieurs de l'Union européenne, tous traités discutés et approuvés formellement par nos gouvernants,

- les taux d'intérêts prohibitifs des emprunts toxiques des collectivités locales sont le fruit de la dérèglementation du secteur et de la privatisation de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales,
- la crise économique et financière est aussi le fruit de la dérèglementation de l'économie (dite "libéralisation"), qui a fait l'objet progressivement de très nombreuses décisions politiques,
- enfin la fraude sociale est de moins en moins combattue, par le biais de multiples décisions, comme le dénoncent les syndicats de l'Inspection du travail.

La dette publique n'est donc due, toutes choses égales par ailleurs, qu'aux différents mécanismes mis en place ou non combattus pour réduire les recettes publiques ou augmenter le coût de la dette publique, au bénéfice d'une petite minorité de la population, et non à d'autres phénomènes liés à la dépense publique. Elle n'est en rien due à des dépenses publiques excessives.

C'est donc une dette construite, fruit de décisions politiques.

5 La dette publique dans la spirale des inégalités

La dette publique est l'un des principaux arguments des néolibéraux pour diminuer le rôle de l'État, car elle tire son origine du déficit des administrations publiques, qui dépenseraient trop et dont il faudrait "optimiser" les dépenses en réduisant les prestations. C'est un premier axe d'attaque de la puissance publique, de tout ce qui est géré collectivement, de manière socialisée.

Parallèlement et sans qu'aucun lien ne soit fait avec le déficit des administrations publiques, un deuxième argument largement repris par les médias est que les prélèvements obligatoires seraient trop élevés, les citoyens seraient écrasés par l'impôt. On annonce que ces prélèvements obligatoires – comprendre les impôts, taxes et cotisations sociales – atteignent 45 % du PIB, ce qui serait intolérable. C'est le principal argument pour baisser des impôts ou des cotisations sociales appelées charges sociales alors que ce sont des salaires indirects.

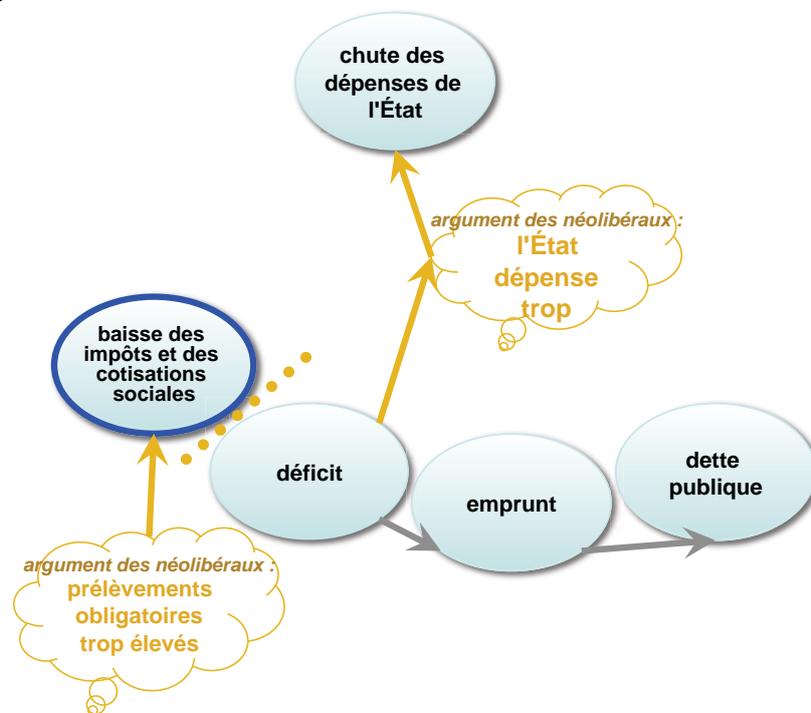


Figure 33 : Le discours néolibéral sur la dépense publique, le déficit et la dette publique.

Nous avons là les deux principaux éléments de discours dans le champ de la dette publique, que nous avons schématisés Figure 33. La réalité est très différente. Nous avons tenté dans ce rapport d'en éclairer certains aspects à l'aide de données au dessus de tout soupçon de partialité, en nous interrogeant sur la logique des raisonnements.

Tout d'abord, baisse des impôts et cotisations sociales d'un côté, déficit des administrations publiques de l'autre ne sont pas deux phénomènes indépendants, car la baisse des ressources des administrations crée leur déficit, parallèlement à une éventuelle croissance de leurs dépenses.

Ensuite, il faut s'interroger sur les gagnants et les perdants de la baisse des ressources publiques comme de la dette publique : dans les deux cas, les uns sont gagnants, les autres sont perdants.

La baisse des impôts profite aux plus riches (qui paient de moins en moins). Les emprunts faits pour combler le déficit ainsi créé sont souscrits par les plus riches qui touchent ainsi de confortables intérêts, ce qui augmente encore leur revenu.

La nécessité de combler le déficit par des emprunts sur les marchés met la puissance publique sous la coupe des plus riches, en mesure de lui imposer ses desiderata, et notamment la baisse des impôts, des cotisations sociales et des prestations publiques, contribuant ainsi à la destruction du modèle social français ou européen, relativement égalitaire. La disparition progressive de ce modèle assez égalitaire se traduit par une baisse de revenu des plus pauvres.

La dégradation des services publics induite par la baisse des dépenses publiques et voulue par les libéraux est compensée par des prestations assurées de plus en plus par des entreprises privées. Ce transfert d'activités du public au privé a deux conséquences : un enrichissement des plus riches qui peuvent investir dans ces entreprises et en tirer profit, et une baisse de la qualité de vie d'une partie de la population qui ne peut pas matériellement s'offrir ces services privatisés et donc plus chers.

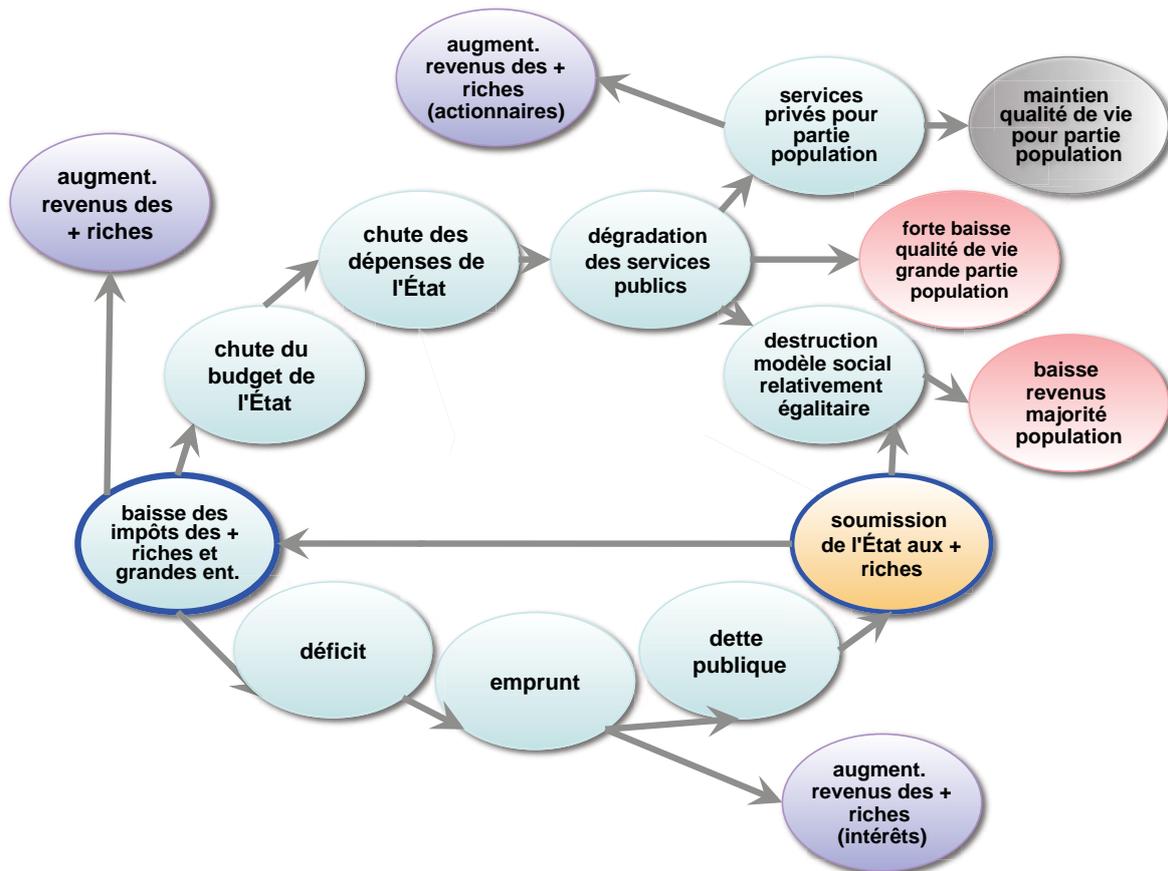


Figure 34 : L'enchaînement des allègements fiscaux, de la dette publique et de la croissance des inégalités sociales.

Nous appelons cette chaîne de causalités ou d'impacts "spirale des inégalités", schématisée Figure 34, dans laquelle la dette publique joue un grand rôle, dans l'enrichissement de quelques uns et l'appauvrissement de la plupart. Cela justifie le slogan de la page de garde "*La dette de tous fait la rente de quelques-uns*", illustré par un dessin d'Honoré Daumier présentant le gros Gargantua nourri sans fin par la masse des pauvres, à prendre au sens littéral, sans l'humanisme de l'œuvre de François Rabelais.

La dette donne donc aux néo-libéraux l'occasion de manipuler l'opinion publique, pour mieux asseoir leur pouvoir et leurs revenus, au détriment des 99 %.

On peut aussi avoir une lecture plus machiavélique – c'est-à-dire plus politique – de la dette publique. Si le but des gouvernants était de modifier la répartition des richesses produites pour que les salariés, les retraités en aient moins et que les actionnaires en aient plus, comment faire ?

Si un gouvernement annonce qu'il va baisser les retraites pour que les entreprises puissent augmenter les dividendes, il va mettre tout le monde dans la rue. Il fallait faire autrement. Comme le crédit avait été privatisé dans un épisode précédent (l'État ne peut emprunter que sur les marchés financiers), il suffisait

de procéder en deux temps.

D'abord, l'État baisse les impôts des plus riches et exonère les entreprises de certaines cotisations sociales. Et pour que l'État et la Sécurité sociale puissent continuer à fonctionner comme si de rien n'était, on emprunte sur les marchés financiers, on creuse le trou de la dette avec entrain et délectation.

Puis on sonne le tocsin. On fait donner de la voix aux chiens de garde des journaux, radios et télévisions : *"La dette va atteindre 100 % du PIB ! C'est insupportable, inadmissible ! Et que finance cette dette ? La Sécurité sociale, la Fonction publique, bientôt les retraites ! La France n'a plus les moyens de son modèle social ! Il faut purger la Fonction publique, dérembourser, il faut geler les retraites, les désindexer ! Sinon, ce sera comme en Grèce ! etc."* Et on fait un pacte de compétitivité, de responsabilité...

Et voilà comment la dette a servi de tampon, de médiation pour que les salariés et les retraités aient moins et pour que les actionnaires aient plus, sans mettre personne dans la rue...

6 Une dette illégitime ?

Une « dette illégitime » n'a pas à proprement parler de définition en droit, mais une définition se détache des différents cas rencontrés dans l'histoire de l'endettement. Il est fondé de poser comme illégitime une dette contraire à la loi ou à la politique publique, injuste, inadaptée ou abusive (43).

Une dette est donc jugée illégitime lorsqu'elle résulte de décisions prises sans respecter l'intérêt général ou au préjudice de l'intérêt général. L'intérêt général est donc un élément clef pour qualifier une dette d'illégitime. Par exemple quand une dette résulte d'une politique délibérée pour privilégier une classe sociale au détriment du reste de la société, quand elle comble le trou laissé par les baisses d'impôts, quand elle provient du sauvetage, sans contrepartie, d'institutions financières privées responsables de la crise, quand les intérêts versés augmentent sans fin (effet boule de neige), en cas de taux usuraire, ou quand les conditions de prêt violent les droits économiques, sociaux ou politiques des citoyens.

Plusieurs raisons militent donc pour que la dette publique française soit considérée comme illégitime :

- elle est due en partie à des comportements illégaux comme la fraude fiscale et la fraude sociale ;
- elle est due en partie à des transferts en faveur d'une seule classe sociale qui représente une infime minorité de la population, au détriment du reste de la population, par le biais des cadeaux fiscaux et des intérêts excessifs (effet boule de neige, emprunts toxiques) ;
- elle est due en partie à une chute des recettes fiscales due à une crise provoquée par des banques privées et par la déréglementation financière à leur profit : des comportements privés n'ont pas à se transformer en une charge pour l'ensemble de la population ;
- elle est partiellement due au monopole du prêt, du crédit aux finances publiques détenu par les banquiers, ce qui n'est pas justifié par l'intérêt général ;
- l'ensemble des mécanismes ci-dessus qui sont sources d'illégitimité expliquent la totalité de la dette publique française, voire plus.

Cela ne signifie pas que d'autres mécanismes qui sont sources d'endettement public comme les investissements des collectivités locales, telle ou telle dépense de service public ou les salaires indirects servis aux assurés sociaux soient illégitimes. Car si ces dépenses sont, partiellement au moins, couvertes par de l'endettement public, c'est parce que les recettes publiques ont été délibérément diminuées ou que des dépenses publiques illégitimes (intérêts excessifs par exemple) ont été faites. Nous avons montré que si d'autres décisions politiques avaient été prises au cours des trois décennies passées, le budget disponible pour le service public de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale serait toutes choses égales par ailleurs en excédent, ce qui aurait permis sans s'appuyer sur de l'endettement d'améliorer plutôt que de détériorer le service public (de l'éducation, de la santé, de l'assurance chômage, des retraites etc.).

Cependant, on voit bien que les critères d'illégitimité de la dette publique sont politiques et sont donc de la responsabilité de la collectivité citoyenne, et non de la responsabilité de tel ou tel auteur, qui est légitime pour avancer des arguments, non pour trancher sur le caractère illégitime ou non de la dette. Nous nous contentons donc d'amener quelques arguments en faveur de l'illégitimité de la dette publique française, sans conclure.

7 Conclusion

Nous avons tout d'abord porté un regard critique sur les outils habituellement utilisés pour la dette publique. On peut en déduire d'une part que l'analyse de court terme – sur un ou deux ans voire moins – n'est guère informative car elle est souvent contradictoire avec les tendances plus lourdes, de long terme. D'autre part, exprimer une dette en relation avec une richesse créée annuellement est incohérent : on ne peut tirer aucune conclusion des valeurs absolues de dettes en pourcentage du PIB, ou tirer des conclusions erronées mais qui peuvent servir un objectif politique.

Encore plus manipulateur est l'expression des recettes ou des prélèvements obligatoires publics en pourcentage du PIB. Cela n'a guère de sens, n'est d'ailleurs fait qu'extrêmement rarement pour les dettes privées, et induit des impressions totalement fausses mais très orientées idéologiquement.

Les données des l'INSEE montrent que la dette publique est essentiellement la dette de l'État, et que l'augmentation de la dette publique depuis 1978 est due principalement à l'État et secondairement à la Sécurité sociale. Le coût de la dette de l'État, lorsqu'on ajoute aux intérêts payés l'amortissement des emprunts, est très élevé, correspondant à plus de six pour cent du PIB ou à 130 milliards d'euros par an, soit le coût de près de trois millions d'emplois en 2013 (salaires moyens, directs et indirects compris, mais hors coût d'équipement des postes de travail).

L'analyse des recettes et des dépenses de l'État sur le long et moyen terme montre que sa dette n'est due en rien à des dépenses trop élevées, car elles baissent de manière très nette : depuis 1978, de deux points de PIB pour les dépenses de l'État y compris les intérêts, et même de trois points pour ses dépenses pour le service public, soit de plus d'un septième. Ses recettes sont par contre en chute libre, accusant une baisse de cinq points de PIB en 35 ans, ce qui correspond en 2013 au coût de plus de deux millions d'emplois.

Cette chute des recettes de l'État est notamment due aux nombreux cadeaux fiscaux au profit des plus riches et des entreprises décidés depuis 2000 qui contribuent directement pour 66 milliards d'euros au déficit de 2013. L'évasion fiscale des particuliers permis par le secret bancaire contribue en outre pour 17 milliards d'euros à ce même déficit. Enfin la crise économique et financière, essentiellement due aux errements intéressés de la sphère financière, y contribue pour 77 milliards d'euros.

Quant à la Sécurité sociale, son déficit est très faible (comparé à celui de l'État) et est principalement la conséquence de la crise économique qui fait chuter ses recettes et augmenter ses dépenses, pour financer son rôle essentiel d'amortisseur social. Là encore, il n'y a pas de dépenses inconsidérées à l'origine de la dette.

En outre, quand les taux d'intérêts sont supérieurs au taux de croissance du PIB, on a une augmentation mécanique de la dette publique, un effet "boule de neige". Cet effet contribue en 2013 pour 27 milliards d'euros au déficit public.

Les trois mécanismes de perte de recettes publiques (cadeaux fiscaux, évasion fiscale, crise) ont un double effet sur la dette : d'une part le déficit direct induit doit être comblé chaque année par des emprunts, et d'autre part ces emprunts sont générateurs d'intérêts à couvrir eux aussi par des emprunts. Ces trois mécanismes sont respectivement responsables de 842, 452 et 306 milliards d'euros de dette en 2013 : 1600 milliards en tout, soit légèrement plus que le montant de la dette de l'État, ou 82 % de la dette publique.

Quand on ajoute l'effet boule de neige appliqué à cette dette réduite, ces quatre mécanismes expliquent la totalité de la dette publique. D'autres mécanismes sont en outre générateurs de déficit et donc de dette publique, pour des montants aussi importants, mais qu'il n'a pas été possible d'estimer aussi finement faute de séries longues de données.

La dette publique est donc due à de la fraude (évasion fiscale, fraude fiscale et sociale), à des transferts en faveur des plus riches non justifiés par l'intérêt général (cadeaux fiscaux, intérêts excessifs), enfin à la crise économique et financière créée par les pratiques spéculatives des milieux financiers à leur seul profit et au détriment du plus grand nombre.

La dette publique française est donc construite, car c'est la conséquence de décisions politiques des trente ou quarante dernières années (cadeaux fiscaux, interdiction d'emprunter aux banques centrales, libéralisation totale des mouvements de capitaux, secret bancaire permettant la fraude, etc.).

Ces décisions politiques ayant eu pour effet de favoriser outrageusement une petite partie de la population au détriment de l'intérêt général et la fraude étant directement à l'origine d'une partie de la dette, nous avons là des arguments forts pour estimer la dette publique française illégitime, en totalité.

La dette publique avec son cortège d'injonctions, de soumissions et de politiques austéritaires apparaît alors comme une véritable arnaque intellectuelle, un outil idéologique. En effet, cette dette illégitime est un merveilleux outil de culpabilisation des citoyens, une arme conçue pour réduire et supprimer les droits et avantages sociaux du plus grand nombre acquis par la mobilisation des générations précédentes, un outil au service de l'oligarchie, et enfin un outil de division des peuples. Elle s'insère dans ce qu'on pourrait appeler la spirale des inégalités. L'élément déclencheur est la baisse des recettes publiques. Elle induit déficit, emprunt puis dette, et donc soumission aux créanciers – les personnes les plus riches – qui obligent alors les gouvernants à détruire progressivement notre modèle social relativement égalitaire. La baisse des recettes publiques induit d'autre part la baisse du service public et son remplacement progressif par des services privés moins accessibles. Cette privatisation induit elle-même une baisse des revenus d'une majorité de la population, une baisse de la qualité de vie d'une grande partie des citoyens, mais une amélioration très nette de la situation d'une petite minorité.



(dessin de Lardon)

Au-delà de la question des mécanismes de la dette et de son illégitimité, se pose bien sûr la question essentielle des solutions, qui n'est pas l'objet de cette étude. Elle est abordée entre autres dans (13) et (41).

Les modélisations des quatre mécanismes qui permettent de conclure au caractère construit de la totalité de la dette publique sont sans aucun doute critiquables. Cependant, cela ne remet guère en cause la conclusion, car bien d'autres mécanismes s'y ajoutent qui sont à l'origine d'un montant équivalent de déficit public et qui n'ont pu être intégrés à une modélisation de la dette.

Notre conclusion est basée sur des statistiques et des modélisations de différents mécanismes contribuant à la dette. Ces modélisations ne prennent cependant pas en compte d'éventuels effets croisés entre les différents mécanismes, qui nous paraissent non avérés a priori. Elles ne prennent pas en compte non plus les effets rétroactifs des annulations de cadeaux fiscaux, d'évasion fiscale ou des intérêts trop élevés sur l'activité économique. Ses effets rétroactifs peuvent être positifs, et on aurait alors une augmentation de l'activité économique et donc des recettes publiques, ce qui contribuerait à l'élimination de la dette et renforcerait notre conclusion. Les effets rétroactifs pourraient être aussi négatifs et contribuer à une baisse de l'activité économique et donc contribuer à augmenter la dette elle-même, fragilisant notre conclusion. Cette dernière hypothèse revient à considérer que les mécanismes socialement égalitaires sont générateurs

de récession économique, et qu'au contraire les mécanismes socialement inégalitaires, comme le sont tous les mécanismes de la dette que nous avons étudiés, sont générateurs de croissance économique. L'évolution sociale et économique des dernières décennies invalide plutôt cette dernière hypothèse.

Par ailleurs, nous n'avons pu évaluer le montant des dépenses de service public d'une part des collectivités locales, d'autre part de la Sécurité sociale en raison du flou sur la définition de leurs "dépenses" telles que données par l'INSEE : il n'est pas clair si les annuités des emprunts (les amortissements) sont inclus ou non dans ces "dépenses". Plus généralement, si les intérêts des emprunts publics sont bien documentés, on ne peut que regretter que les amortissements ne soient (à notre connaissance) accessibles, partiellement, que pour la dette de l'État.

Annexe 1 : Évolution des intérêts

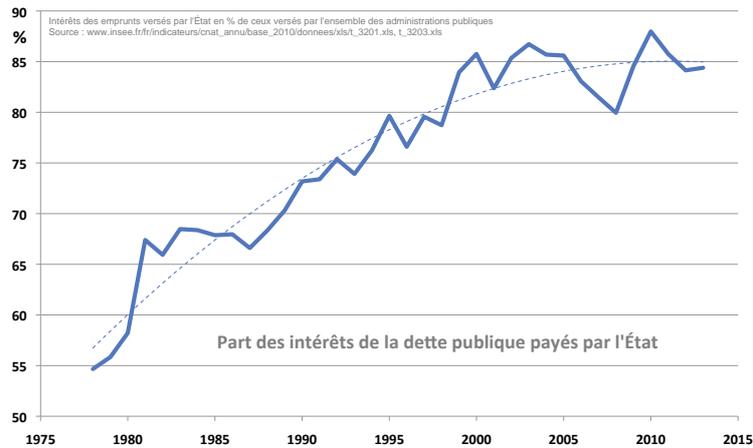


Figure 35 : Part de l'État dans les intérêts de la dette de l'ensemble des administrations publiques (32, 34).

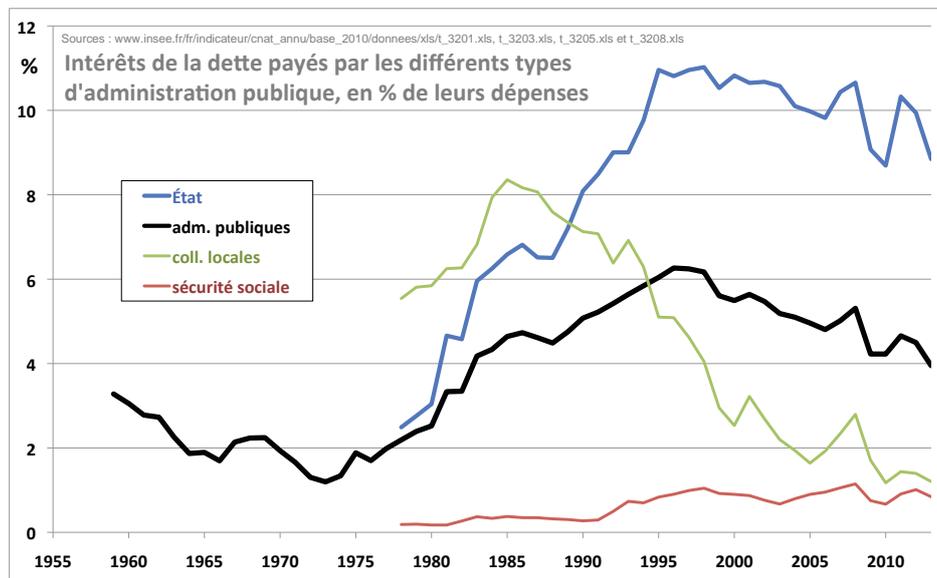


Figure 36 : Part des intérêts dans le budget ("dépenses") des différentes administrations publiques (32, 34, 36, 37).

Annexe 2 : Évolution du déficit public et des recettes non obligatoires

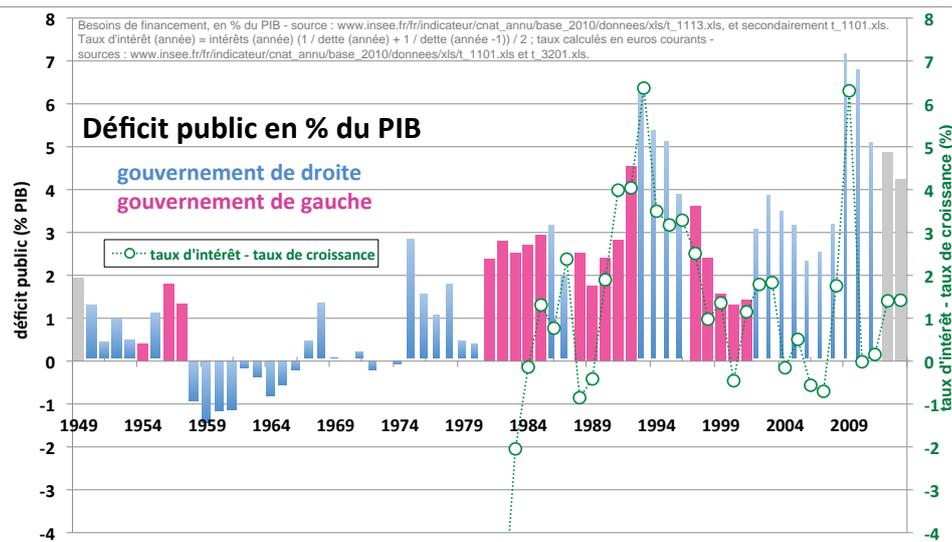


Figure 37 : Évolution du déficit public en pourcentage du PIB selon la couleur du gouvernement, et en parallèle du taux d'intérêt de la dette publique diminué du taux de croissance. Le taux d'intérêt de la dette publique est calculé en moyenne par rapport aux dettes de l'année antérieure et de l'année considérée. Cf. § 4.6 page 33 pour plus de détails (26, 30, 32 ; calculs par nos soins).

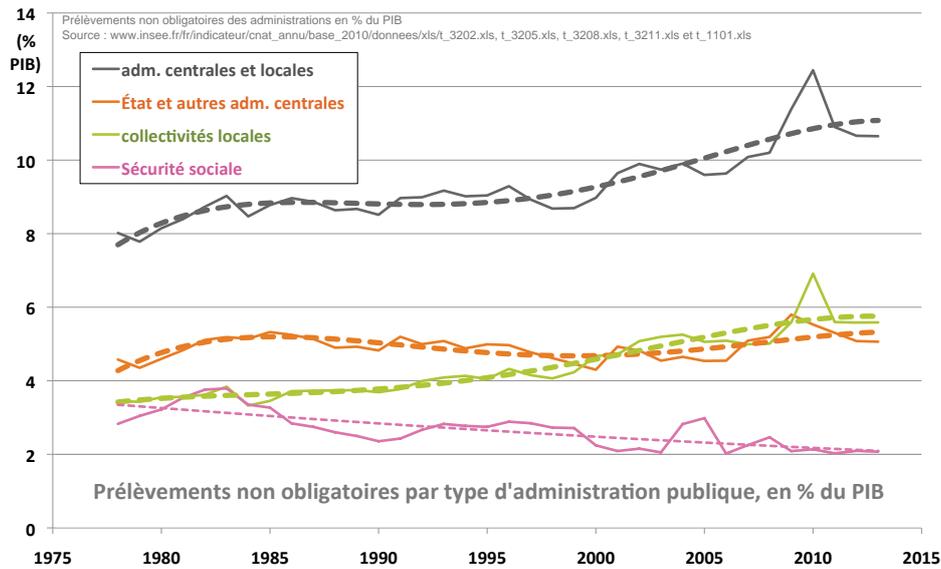


Figure 38 : Évolution des recettes hors prélèvements obligatoires par type d'administration, en pourcentage du PIB (26, 33, 36, 37, 38 ; calculs par nos soins).

Annexe 3 : Recettes publiques

Cadeaux fiscaux

Les cadeaux fiscaux de 2000 à 2009 ont été évalués par le rapport parlementaire Carrez publié en 2010 (11) sous la forme d'une estimation basse et d'une estimation haute, dont nous prenons la moyenne pour estimer les cadeaux fiscaux : cf. Figure 39. En l'absence de données, comment estimer ces cadeaux fiscaux au-delà de 2009 ? Nous avons testé trois types d'extrapolation :

- Une extrapolation linéaire : en effet, exprimées en Md €, cette estimation de 2000 à 2009 est assez linéaire, ce qui permet de l'extrapoler linéairement au-delà de 2009. Cette extrapolation purement mathématique n'a cependant aucune base fiscale.
- Une extrapolation à pression fiscale constante : comme on le voit Figure 40, la pression fiscale de l'État – ses prélèvements obligatoires rapportés au PIB – est relativement constante quand on réintègre les cadeaux fiscaux de 2000 à 2009. Nous avons donc calculé les cadeaux fiscaux au-delà de 2009 en faisant l'hypothèse que la pression fiscale est égale à sa moyenne de 2000 à 2009. Les cadeaux fiscaux sont alors plus faibles en 2012-13 que par extrapolation linéaire : cf. Figure 40 et Figure 39.
- Une extrapolation de la TVA d'une part, des prélèvements obligatoires hors TVA d'autre part, en faisant l'hypothèse d'une pression fiscale constante dans les deux cas ; mais si la pression de la TVA est rapportée au PIB de l'année comme ci-dessus, la pression fiscale hors TVA est rapportée au PIB de l'année précédente. On obtient des cadeaux fiscaux assez proches de l'extrapolation linéaire : cf. Figure 39.

Nous prenons en compte la deuxième extrapolation – à pression fiscale constante – dans nos évaluations, car elle nous paraît plus justifiée.

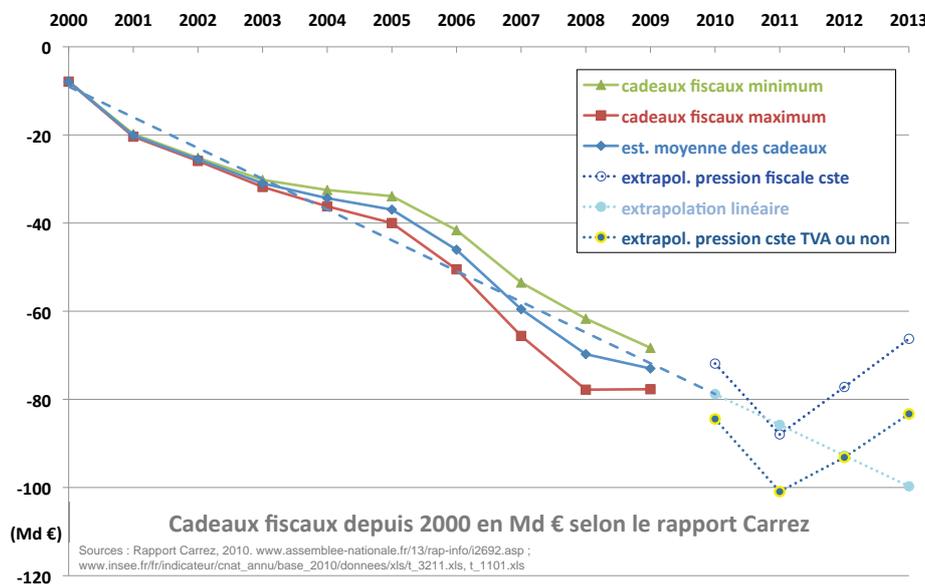


Figure 39 : Estimation basse et haute des cadeaux fiscaux en Md € et extrapolations linéaire, à pression fiscale constante, et à pressions fiscales constantes de la TVA et hors TVA (11, 26, 38 ; calculs par nos soins).

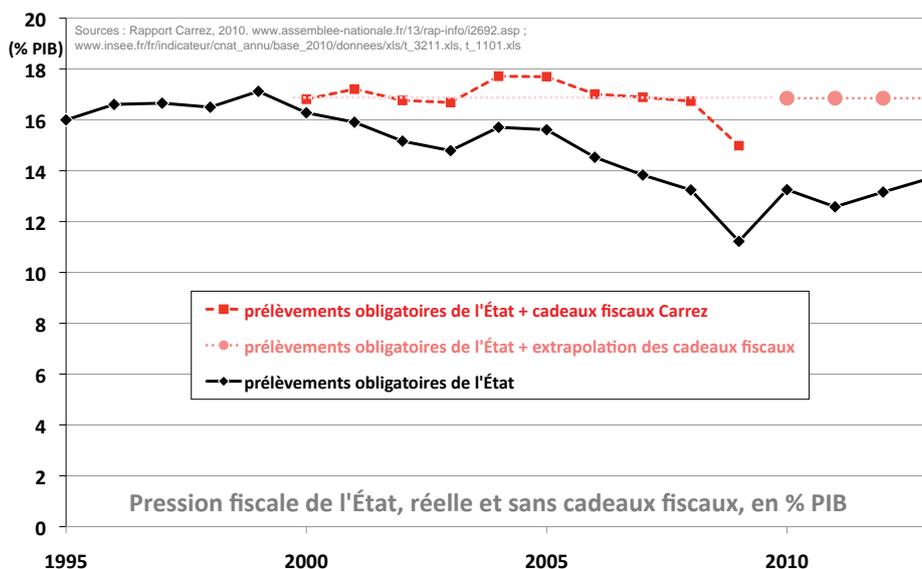


Figure 40 : Prélèvements obligatoires ou pression fiscale de l'État en pourcentage du PIB, réels et sans les cadeaux fiscaux tels qu'évalués par le rapport Carrez et extrapolés à pression fiscale constante (11, 26, 38 ; calculs par nos soins).

Évasion fiscale des particuliers

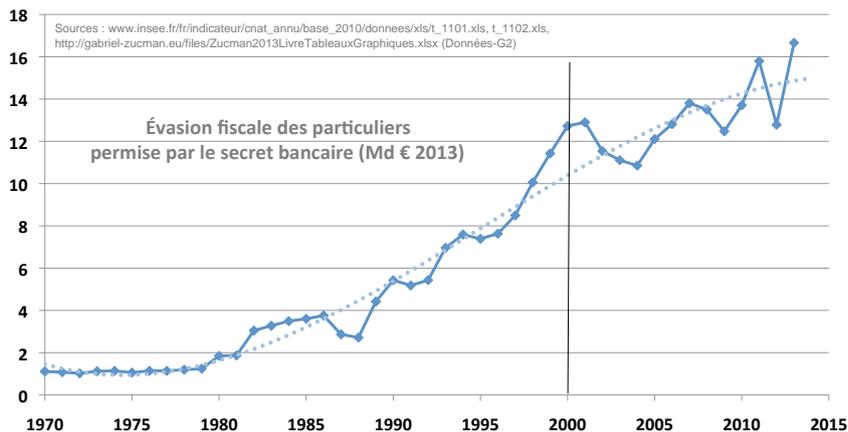


Figure 41 : Évolution de l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire selon les calculs de Zucman (26, 27, 55).

Impact de la crise économique

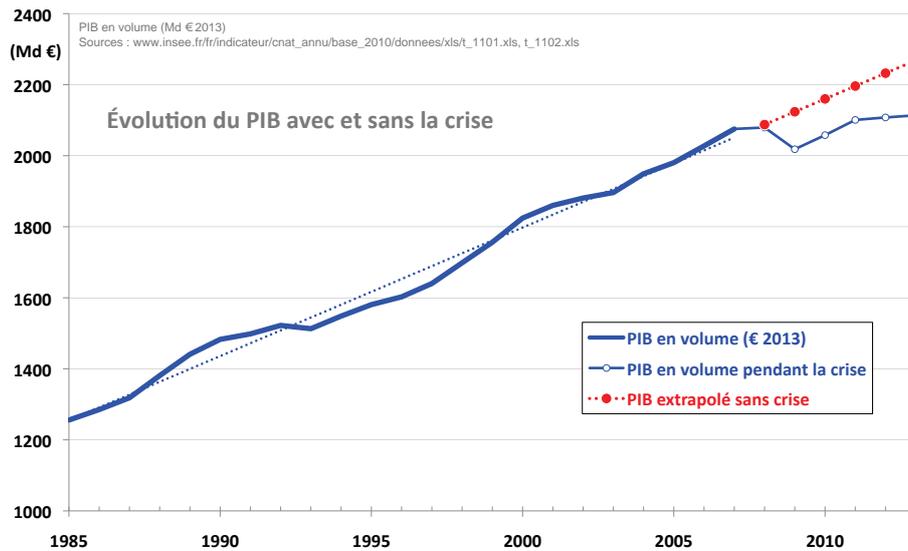


Figure 42 : Impact de la crise depuis 2008 sur le PIB en Md € 2013, avec extrapolation pendant la crise du PIB avant la crise (26, 27 ; calculs par nos soins).

Recettes publiques

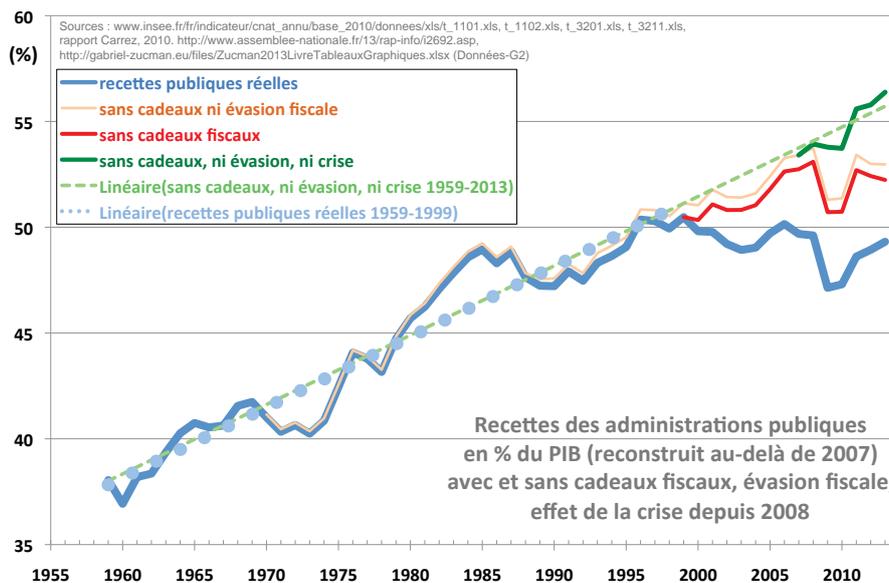


Figure 43 : Évolution des recettes publiques en cas d'annulation des cadeaux fiscaux, de l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire, et des effets de la crise depuis 2008, exprimées en pourcentage d'un PIB reconstruit sans crise depuis 2008 (11, 26, 27, 38, 55 ; calculs par nos soins).

Annexe 4 : Modes de calcul de l'effet boule de neige et de l'impact des pertes de recettes fiscales sur la dette

Calcul de l'effet boule de neige

On calcule tout d'abord les intérêts de la dette au taux de croissance du PIB (exprimé en € réels, donc intégrant le taux d'intérêt réel et l'inflation), puis les intérêts au-delà du taux de croissance (i_{c+}) par soustraction des intérêts réels au taux $\tau(t)$, ces intérêts au-delà du taux de croissance étant positifs ou nuls. On calcule ensuite l'emprunt évité cumulé (c'est-à-dire la dette évitée $\Delta d(t)$) si le taux d'intérêt n'était jamais supérieur au taux de croissance : c'est l'emprunt évité de l'année passée $\Delta d(t-1)$, augmenté d'abord de l'intérêt évité l'année considérée par non emprunt de l'emprunt évité l'année passée (= emprunt évité $\Delta d(t-1) \times \tau(t)$), puis de l'intérêt évité par diminution du taux appliqué à la dette réduite de l'année (= intérêt(t) au-delà du taux de croissance $i_{c+}(t) \times (\text{dette réelle } d_r(t) - \text{emprunt évité } \Delta d(t)) / \text{dette réelle } d_r(t)$), soit :

$$\Delta d(t) = \Delta d(t-1) + \Delta d(t-1) \cdot \tau(t) + i_{c+}(t) \cdot (d_r(t) - \Delta d(t)) / d_r(t), \text{ soit :}$$

$$\Delta d(t) = \Delta d(t-1) \cdot (1 + \tau(t)) + i_{c+}(t) \cdot (1 - \Delta d(t) / d_r(t)), \text{ d'où :}$$

$$\Delta d(t) = \Delta d(t-1) \cdot (1 + \tau(t)) + i_{c+}(t) - i_{c+}(t) \cdot \Delta d(t) / d_r(t), \text{ d'où :}$$

$$\Delta d(t) \cdot (1 + i_{c+}(t) / d_r(t)) = \Delta d(t-1) \cdot (1 + \tau(t)) + i_{c+}(t), \text{ d'où :}$$

$$\Delta d(t) = (\Delta d(t-1) \cdot (1 + \tau(t)) + i_{c+}(t)) / (1 + i_{c+}(t) / d_r(t))$$

Calcul de l'effet des pertes de recettes fiscales

On calcule l'emprunt évité cumulé (c'est-à-dire la dette évitée) $\Delta d(t)$ en l'absence de pertes de recettes : c'est l'emprunt évité de l'année passée $\Delta d(t-1)$, augmenté d'abord de l'intérêt évité l'année considérée par non emprunt de l'emprunt évité l'année passée (= emprunt évité $\Delta d(t-1) \times \text{intérêt réel } i_r(t) / \text{dette réelle } d_r(t)$), puis des pertes de recettes de l'année $\Delta r(t)$:

$$\Delta d(t) = \Delta d(t-1) + \Delta d(t-1) \cdot i_r(t) / d_r(t) + \Delta r(t)$$

Le calcul est le même pour toute diminution des recettes fiscales, que ce soit dû aux cadeaux fiscaux, à l'évasion fiscale dans les paradis fiscaux ou à l'effet de la crise économique.

Calcul de l'effet combiné boule de neige et des pertes de recettes fiscales

On calcule tout d'abord la dette après annulation des pertes de recettes fiscales, puis on applique à cette dette réduite le calcul de l'effet boule de neige. L'effet combiné est la somme de l'effet des pertes de recettes fiscales et de l'effet boule de neige.

Annexe 5 : Impacts des mécanismes du déficit sur la dette publique en € et € 2013

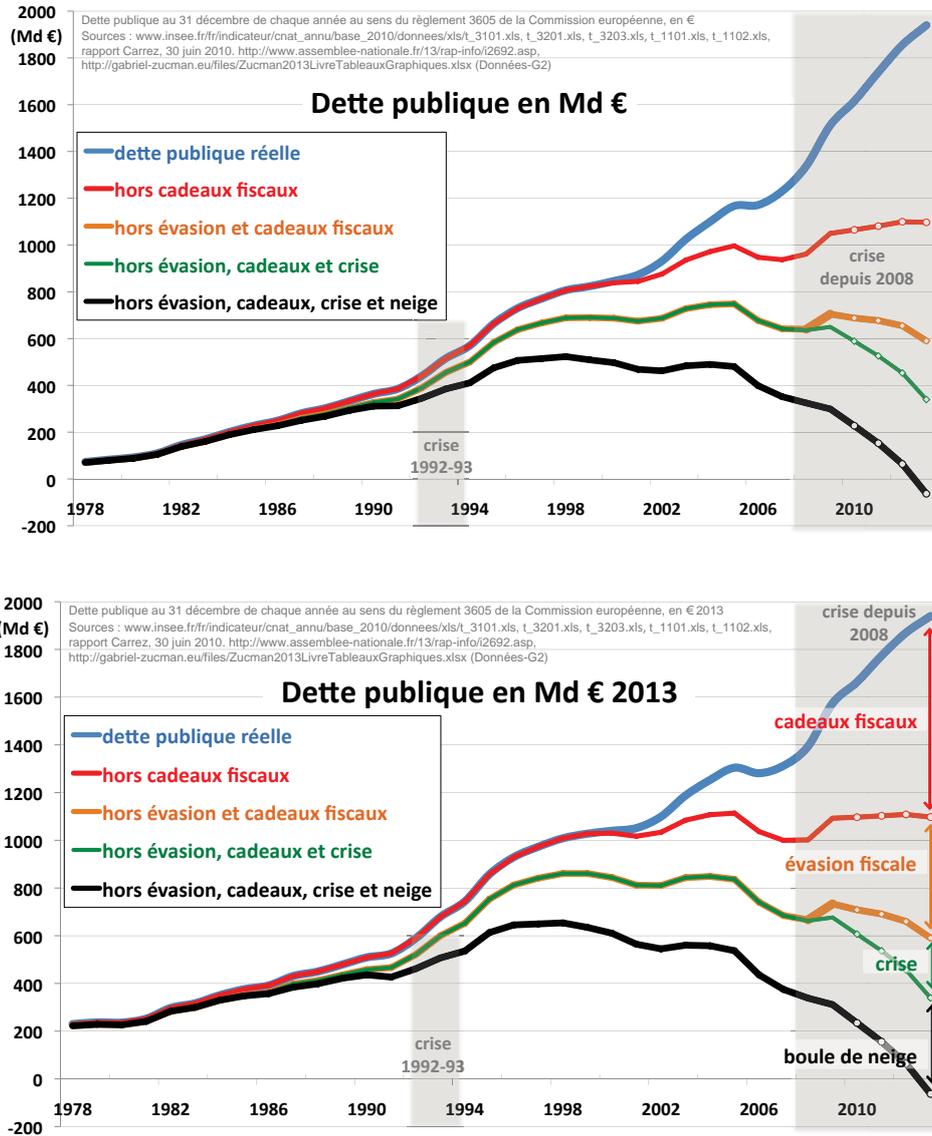


Figure 44 : Impact de l'évasion fiscale des particuliers permise par le secret bancaire (données d'évasion fiscale de Zucman), des cadeaux fiscaux, de la crise depuis 2008, et des taux d'intérêt élevés (effet boule de neige) sur la dette publique exprimée en € courants et en € 2013 (11, 26, 27, 31, 32, 38, 55 ; calculs par nos soins).

Références

1. AFT, 1999. Bilan annuel 1998 des valeurs du Trésor, p. 4 pour les années 1993-96. www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/20346.pdf.
2. AFT, 2001. Bilan annuel 2000, p. 4 pour les années 1997-2000. www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/20340.pdf
3. AFT, 2011b. Communiqué 28/9/2011. www.aft.gouv.fr/articles/plf-2012-besoins-et-ressources-de-financement_7039.html
4. AFT, 2011c. Tableau de financement de l'État. 9 déc. 2011. www.aft.gouv.fr/rubriques/tableau-de-financement-de-l-etat_521.html
5. AFT, 2012b. Communiqué 2012. www.aft.gouv.fr/articles/projet-de-loi-de-finances-rectificative-pour-2012_10383.html
6. AFT, 2014a. Rapport d'activités 2013, annexes statistiques. 17 p. www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/23506.pdf
7. AFT, 2014b. bulletin, mai 2014. www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/23524.pdf
8. Bartolone C. et Georges JP., 2011. Rapport sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux. Assemblée nationale, rapport n°4030, 487 p. www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-enq/r4030.pdf
9. Berruyer, nd. 0260 L'impôt sur le revenu en France (1/2). www.les-crises.fr/l-impot-sur-le-revenu-en-france-1/ (consulté le 28 mars 2014).
10. Bocquet A. et Dupont-Aignan N., 2013. Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes. Rapport de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 241 p. www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1423.asp,
11. Carrez G., 2010. Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques. Assemblée nationale, 30 juin 2010, 95 p. www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2692.asp
12. Carrez G. et D. Baert, 2011. Engagements financiers de l'État. Rapport annexe n°21, Assemblée nationale. 12 octobre 2011. www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2012/b3805-tiii-a21.asp
13. Collectif pour un audit citoyen de la dette publique, 2014. Que faire de la dette ? Un audit de la dette publique de la France. Note, Attac France, 39 p., mai 2014. www.audit-citoyen.org/wp-content/uploads/2014/05/note-dette.pdf
14. Conseil des impôts, 2003. La fiscalité dérogatoire pour un réexamen des dépenses fiscales. 21e rapport au président de la République, 217 p.
15. Conseil des prélèvements obligatoires, 2009. Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie mondialisée. Rapport, oct. 2009, 314 p. www.ccomptes.fr/Actualites/Archives/Rapport-sur-les-prelevements-obligatoires-des-entreprises-le-7-octobre-2009
16. Cotis J-P., 2009. Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France. Rapport au président de la République, 90 p.
17. État, 2014. Le portail de l'État au service des collectivités. www.collectivites-locales.gouv.fr/depenses-dinvestissement. (consulté le 13 août 2014)
18. Eurostat, 2012. Taxation trends in the European Union - Main results. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_fr.
19. FMI, 2014. World Economic Outlook Database. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weoselgr.aspx (consulté le 14 août 2014)
20. Gadrey J., 2010. Adieu à la croissance. Bien vivre dans un monde solidaire. Les Petits Matins, Paris, 192 p.
21. Gadrey J. et Jany-Catrice F., 2005. Les nouveaux indicateurs de richesse. La Découverte, Paris, 2005, 123 p.
22. Husson, M., 2010. Le partage de la valeur ajoutée en Europe. Revue de l'Ires, n°64, p. 47-91. hussonet.free.fr/psalirsw.pdf
23. IMF, 2013. Taxing times. Fiscal Monitor, IMF, Washington, 107 p. www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf
24. INSEE, 2013. 1.106 Valeur ajoutée brute par secteur institutionnel à prix courants. www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2005/donnees/xls/t_1106.xls

25. INSEE, 2013. 3.201 Dépenses et recettes des administrations publiques (S13) (*).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2005/donnees/xls/t_3201.xls
26. INSEE, 2014. 1.101 Le produit intérieur brut et ses composantes à prix courants.
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_1101.xls
27. INSEE, 2014. 1.102 Le produit intérieur brut et ses composantes en volume aux prix de l'année précédente chaînés. www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_1102.xls
28. INSEE, 2014. 1.105 Produit intérieur brut : les trois approches à prix courants.
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_1105.xls
29. INSEE, 2014. 1.106 Valeur ajoutée brute par secteur institutionnel à prix courants.
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_1106.xls
30. INSEE, 2014. 1.113 Capacité (+) ou besoin (-) de financement des secteurs institutionnels.
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_1113.xls
31. INSEE, 2014. 3.101 Dette des administrations publiques (S13) au sens de Maastricht et sa répartition par sous-secteur. www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3101.xls
32. INSEE, 2014. 3.201 Dépenses et recettes des administrations publiques (S13) (*).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3201.xls
33. INSEE, 2014. 3.202 Dépenses et recettes des administrations publiques centrales (S1311).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3202.xls
34. INSEE, 2014. 3.203 Dépenses et recettes de l'Etat (S13111).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3203.xls
35. INSEE, 2014. 3.204 Dépenses et recettes des organismes divers d'administration centrale (S13112).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3204.xls
36. INSEE, 2014. 3.205 Dépenses et recettes des administrations publiques locales (S1313).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3205.xls
37. INSEE, 2014. 3.208 Dépenses et recettes des administrations de sécurité sociale (S1314).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3208.xls
38. INSEE, 2014. 3.211 Prélèvements obligatoires des administrations publiques et des institutions communautaires. www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_3211.xls
39. INSEE, 2014. 7.101 Compte des sociétés non financières (S11).
www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/donnees/xls/t_7101.xls
40. INSEE, nd. Produit intérieur brut aux prix du marché / PIB.
www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/produit-inter-brut-prix-march.htm (consulté le 23 mars 2014).
41. Joumard R., 2014. La dette publique française. Rapport, Attac Rhône, 48 p.
<http://local.attac.org/rhone/spip.php?article1829>
42. Lacombe C. et de Tricornot A., 2012. Dette souveraine : les nouvelles règles du jeu. Le Monde, 4 déc. 2012.
43. Lamarque C., 2007. L'Equateur à la croisée des chemins, pour un audit intégral de la dette. Chapitre 1 : La dette illégitime de l'Equateur. <http://cadtm.org/Chapitre-1-La-dette-illegitime-de>
44. Min. budget, 2013. Évaluation des voies et moyens, tome 2, dépenses fiscales. Rapport annexe au projet de loi de finance pour 2014, 270 p. www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/VMT2-2014.pdf,
45. Odenore, 2012. L'envers de la « fraude sociale », le scandale du non-recours aux droits sociaux. La Découverte, Paris, 180 p.
46. PFX, 2014. Zone Euro : Comparatif de la dette publique, privée et des ménages. 21 mai 2014.
www.professeurforex.com/2014/05/zone-euro-comparatif-de-la-dette-publique-privee-et-des-menages/
47. Roxburgh C., S. Lund, T. Daruvala, J. Manyika, R. Dobbs, R. Forn, K. Croxson, 2012. Debt and deleveraging: Uneven progress on the path to growth. McKinsey Global Institute, report.
www.mckinsey.com/insights/mgi/research/financial_markets/uneven_progress_on_the_path_to_growth
48. Saurin P., 2013. Les Prêts toxiques, une affaire d'État : comment les banques financent les collectivités locales. Éd. Demopolis et CADTM, Paris, 265 p.
49. Sénat, 2011. Projet de loi de finances pour 2012 : Engagements financiers de l'Etat. www.senat.fr/rap/l11-107-312/l11-107-3121.html
50. Sénat, 2013. Projet de loi de finances pour 2014 : Le budget de 2013 et son contexte économique et financier. www.senat.fr/rap/l13-156-1/l13-156-115.html
51. SNSFP, 2013. Évasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal. Rapport du syndicat national Solidaires Finances Publiques, 42 p.
http://solidairesfinancespubliques.fr/nosfinancespubliques/public/Doc/120122_Rapport_fraude_evasionfiscale_1_.pdf

52. Thévenoud T., 2012. Rapport d'information relatif aux conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration. Assemblée nationale, 30 oct. 2012, 66 p. www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0337.pdf
53. Tian D., 2011. Rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la lutte contre la fraude sociale, et présenté par M. Dominique Tian. 29 juin 2011, 453 p. www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3603.asp
54. wikipedia, 2013. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_public_debt, d'après des données du FMI, 2012. (consulté le 13 août 2014)
55. Zucman G., 2013. La Richesse cachée des nations. Enquête sur les paradis fiscaux. Le Seuil, Paris, 128 p. Données : <http://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2013LivreTableauxGraphiques.xlsx> (Données-G2)