

Des sentiers de réduction des déficits hétérogènes

La crise économique a détérioré la situation budgétaire de l'ensemble des pays européens, avec un fort accroissement, en 2009, des déficits publics (graphiques de droite) au sens des critères de convergence du traité de Maastricht, qui prévoit un déficit maximal de 3 % du PIB en période ordinaire pour les pays de la zone euro. Entre 2010 et 2015, la situation s'est peu à peu améliorée dans la plupart des pays de l'Union.

Le besoin de financement¹ de la France est toujours supérieur au critère de Maastricht en 2015, à 3,6 % du PIB. Il s'est toutefois réduit de moitié depuis 2009 (7,2 % du PIB) et retrouve un niveau proche de celui observé au début de la crise (3,2 % du PIB en 2008).

Parmi les autres pays observés, l'Espagne et le Royaume-Uni ont les déficits publics les plus importants en 2015 (respectivement 5,1 % et 4,3 % du PIB). Ces déficits sont toutefois bien moindres que ceux, records (au-delà de 10 % du PIB), constatés en 2009. Au Royaume-Uni, dans un contexte de croissance positive mais modérée depuis 2010 (2 % en moyenne par an), une forte contraction de la part des dépenses publiques dans le PIB (de 48,0 % en 2010 à 42,8 % en 2015) n'a pas suffi à rétablir l'équilibre budgétaire. En Espagne, après une période de forte récession de 2011 à 2013, la croissance du PIB est relativement dynamique en 2015 (+3,2 %).

Le déficit public de l'Italie se maintient sous le seuil de 3 % du PIB depuis 2012 (2,6 % en 2015). La croissance du PIB y est positive, mais faible en 2015 (+0,7 %), après trois années de croissance négative ou nulle.

L'Allemagne respecte le critère de Maastricht depuis 2011 : ses administrations publiques sont même excédentaires depuis 2014 (+0,7 point de PIB en 2015).

Enfin, le profil d'évolution budgétaire de la Suède fait exception : après 2010, année au cours de laquelle les comptes des administrations publiques sont revenus à l'équilibre, le solde de ces administrations s'est dégradé à nouveau, le déficit atteignant -1,6 % du PIB en 2014. En 2015, le solde des administrations publiques est de retour à l'équilibre (+0,2 point de PIB), dans un contexte de croissance dynamique (+4,1 %).

Des déficits des administrations publiques directement ou indirectement liés à la protection sociale

En première analyse, la contribution de la protection sociale semble mineure dans l'aggravation du besoin de financement des administrations publiques en Europe, puisque les administrations de Sécurité sociale (ASSO)

enregistrent des déficits bien moindres que ceux des administrations centrales².

Toutefois, les structures institutionnelles de la protection sociale diffèrent souvent significativement entre les pays. Une partie du déficit des administrations centrales peut être liée aux dépenses de protection sociale, sans que celles-ci soient pour autant clairement identifiables.

En Suède, par exemple, les administrations de Sécurité sociale ne financent que 20 % des dépenses de protection sociale des administrations publiques (graphiques de gauche). En Suède, en Espagne et en Italie, les administrations de Sécurité sociale ne prennent en particulier aucune part dans les dépenses de santé (hors indemnités journalières). C'est également le cas au Royaume-Uni pour l'ensemble de la protection sociale, avec son système général administré par l'État, où le secteur des administrations de Sécurité sociale (caisse d'assurance sociale) n'existe pas. Dans ces pays, une partie du déficit des administrations centrales peut de ce fait être directement liée aux dépenses de protection sociale.

Dans des pays comme la France, l'Allemagne, ou l'Espagne, où les dépenses publiques de protection sociale sont principalement du ressort des administrations de Sécurité sociale (qui représentent, en 2015, respectivement 78 %, 62 % et 61 % des dépenses de protection sociale de leurs administrations publiques), ce même phénomène peut se produire. En effet, les flux financiers des administrations centrales vers les administrations de Sécurité sociale peuvent s'accroître en période de crise pour faire face aux difficultés des acteurs de la protection sociale, ce qui contribue alors à expliquer, indirectement cette fois, une part de l'aggravation du besoin de financement des administrations centrales.

Le cas se présente notamment en Allemagne : si le système repose sur une logique d'assurance bismarckienne décentralisée, on observe, depuis 2007, un rôle accru de l'État. Le maintien du solde budgétaire des administrations de Sécurité sociale en Allemagne a largement été permis par une participation croissante du budget fédéral, davantage financé par l'impôt. Dans le cas de l'assurance maladie, les subventions de l'État fédéral allemand aux caisses, introduites en 2004, ont été fortement augmentées en 2009-2010, et diminuent progressivement depuis 2012 dans un contexte financier plus favorable. Les caisses d'assurance maladie allemandes ont pour obligation d'augmenter leurs cotisations en cas de déséquilibre depuis 2007, ce qui, avec la maîtrise de la dépense, a également constitué un facteur notable de viabilité financière du système.

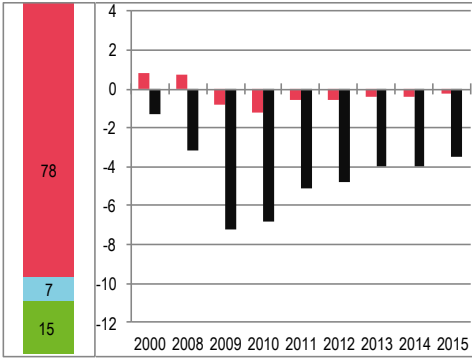
1. Le déficit public au sens de Maastricht correspond exactement au besoin de financement des administrations publiques.

2. Les comptes nationaux permettent d'analyser les déficits publics en Europe en distinguant la contribution des différentes administrations publiques : État et organismes divers d'administration centrale qui constituent les administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de Sécurité sociale.

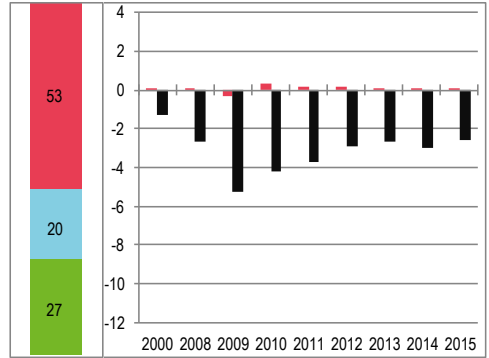
Graphiques de gauche Répartition des dépenses de protection sociale publiques par administration en 2015 (en %)

Graphiques de droite Capacité ou besoin de financement des administrations de Sécurité sociale et de l'ensemble des administrations publiques (en % du PIB)

France



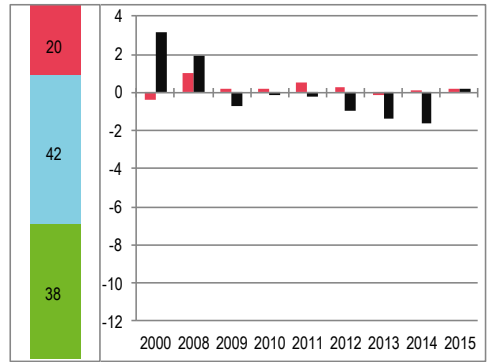
Italie



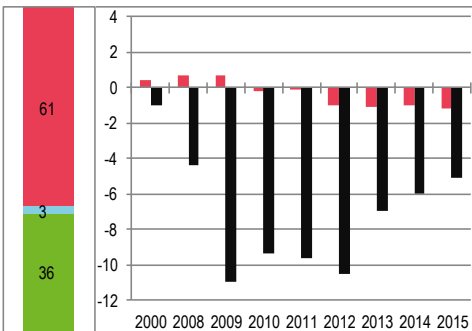
Allemagne



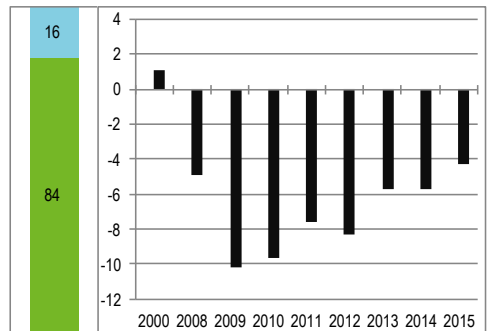
Suède



Espagne



Royaume-Uni



- Administrations de Sécurité sociale (ASSO)
- Administrations publiques locales (APUL)
- Administrations publiques centrales (APUC) et d'États fédérés

■ Ensemble des administrations publiques

Note > La part des secteurs institutionnels dans la protection sociale n'étant actuellement pas disponible dans les données publiées de SESPROS, elle est estimée à l'aide de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) des comptes nationaux. Pour chaque administration, a été retenue la somme des dépenses pour les fonctions santé et protection sociale, non consolidées des transferts internes.

Source > Eurostat-Comptes nationaux annuels.