

# DETTE, DÉFICIT ET DÉPENSES PUBLIQUES : QUELLES ORIENTATIONS ?

ENJEUX

**La dette publique française atteint un niveau sans précédent depuis l'après-guerre.** Si le contexte des années 2008-2014 en est en partie responsable, cet endettement provient aussi de ce que les comptes publics n'ont jamais été à l'équilibre depuis quarante ans. En particulier, la France ne profite guère des périodes fastes pour consolider ses finances publiques.

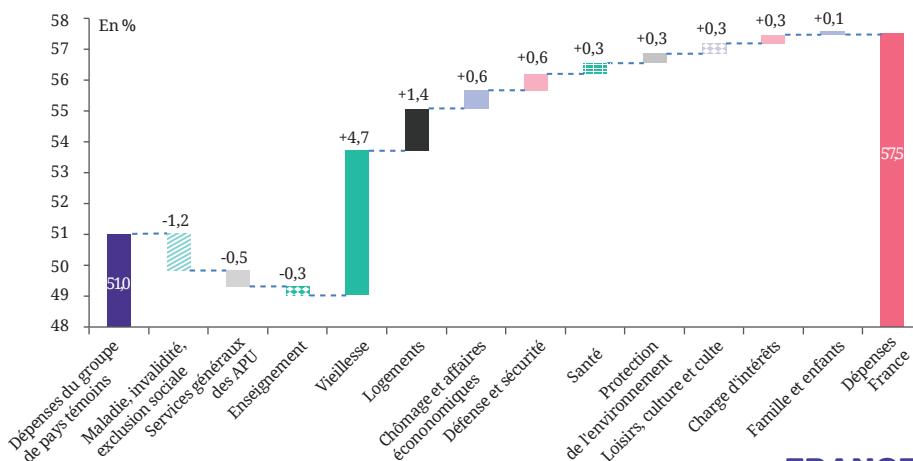
**Si elle entend réduire significativement l'endettement public, la France devra dans les dix ans à venir conduire un ajustement supplémentaire du solde public, compris entre 2 et 4 points de PIB.** C'est à peu près autant qu'entre 2010 et 2015, sur une période plus longue.

**Les choix devront autant porter sur le rythme que sur la composition de cet ajustement :**

- son rythme devra être calibré en fonction de la conjoncture. Si l'économie française faisait face à un nouveau ralentissement international, il faudrait y répondre par une action contra-cyclique ;
- faudra-t-il profiter de la faiblesse prolongée des taux d'intérêt pour emprunter et investir ? La question mérite d'être posée, mais dans un contexte de crédibilité renforcée et de stricte sélection des projets d'investissement ;
- les marges de manœuvre pour de nouvelles hausses de prélèvement seront limitées. L'essentiel de l'ajustement devra passer par des réductions de dépenses et par la capacité à réallouer les moyens vers les dépenses prioritaires.

**Si la dépense publique est très élevée, c'est avant tout du fait d'un système de retraite plus largement socialisé et, aujourd'hui, plus généreux qu'ailleurs.** L'ampleur des interventions – d'une efficacité parfois limitée – en faveur de l'emploi, du logement et de l'innovation, ainsi que le coût de l'organisation territoriale expliquent aussi ce niveau. L'investissement social (éducation, formation, soutien à la participation au marché du travail...) demeure relativement faible alors qu'il constitue un levier d'efficacité et d'équité.

ÉCART ENTRE LES DÉPENSES PUBLIQUES FRANÇAISES ET CELLES DU GROUPE DE PAYS TÉMOINS\* EN 2014, SELON LA NATURE DE LA DÉPENSE



\* Groupe de pays témoins : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

NOTE : Les données COFOG d'Eurostat ont été depuis révisées d'où un léger écart avec les dernières données Insee.

SOURCE : France Stratégie, d'après Eurostat, données COFOG.

JUILLET 2016

## DETTE ET DÉFICIT

### TRENTE ANS DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE

#### Des déficits le plus souvent pro-cycliques

La France est en déficit budgétaire de manière continue depuis le milieu des années 1970, ce qui a conduit la dette publique à représenter environ 20 % du PIB en 1975 puis 96,2 % en 2015 (graphique ❶). Si les deux dernières récessions de 1992-1993 et 2008-2009 expliquent les pics de déficit et les épisodes de hausse rapide de l'endettement, le solde des administrations publiques est déficitaire depuis quarante ans, y compris lors des périodes les plus fastes.

Cette persistance du déficit public renvoie à une hausse tendancielle du niveau des dépenses publiques, 46 % du PIB en 1980 mais 57 % en 2015, qui n'a pas été accompagnée d'une hausse parallèle des recettes (passées de 46 % à 53,5 % du PIB). Signe d'une faible maîtrise de ses finances publiques, la France a, jusqu'à une période très récente, quasi-systématiquement dérapé dans l'exécution de son solde budgétaire au regard de la programmation qu'elle s'était fixée.

Cette dérive n'a pas été la contrepartie d'une politique contra-cyclique de soutien de l'activité économique en période de ralentissement. Au contraire, depuis les années 1980, l'orientation budgétaire a été la plupart du temps acyclique ou pro-cyclique<sup>[1]</sup> (graphique ❷). En dehors de très rares occasions, la France n'a pas profité des périodes économiques favorables pour consolider ses dépenses publiques. Les épisodes de relance en période de récession ont été peu nombreux (une année sur dix). Une année sur cinq, le déficit s'est dégradé structurellement alors même que la conjoncture économique était bonne, et une année sur quatre c'est une politique de consolidation budgétaire qui a

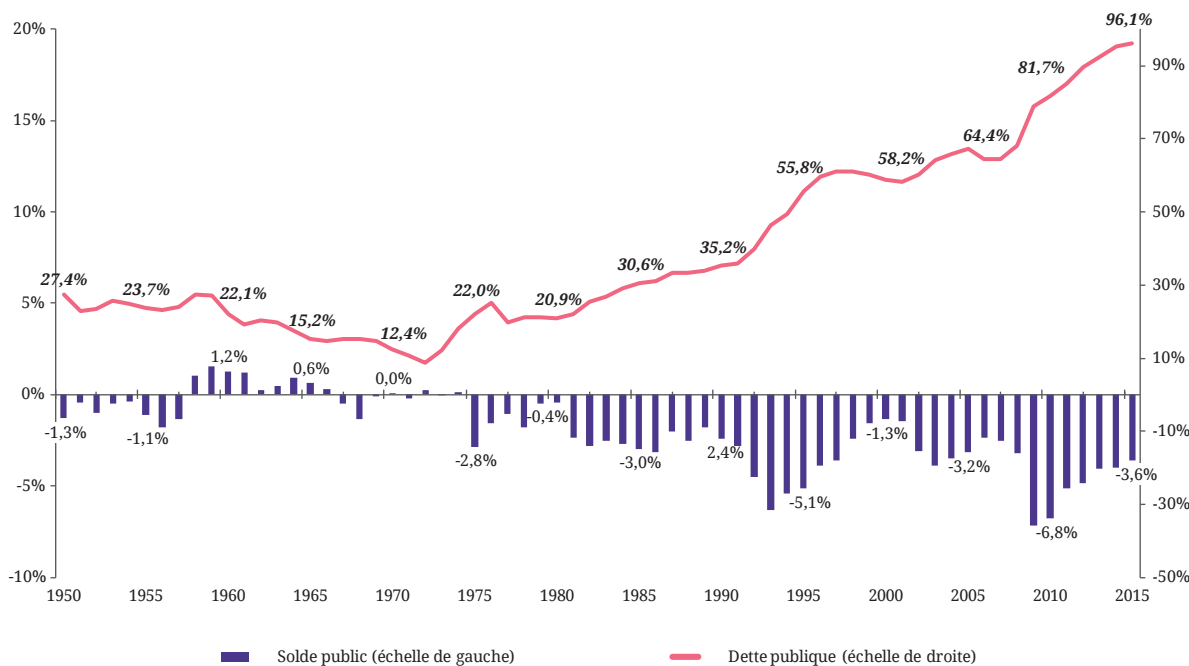
été conduite alors que la situation aurait justifié une politique de soutien. Ce n'est qu'une année sur vingt que les finances publiques ont été consolidées lorsqu'il fallait le faire.

Certes, cette performance médiocre de la politique budgétaire s'explique pour partie par la difficulté à juger en temps réel de la position de l'économie dans le cycle. Mais elle résulte surtout du fait que les réductions du déficit obtenues en période de croissance, donc de hausses spontanées des recettes, ont été régulièrement utilisées pour accroître les dépenses ou baisser les prélèvements. Au total, le ralentissement qui a suivi s'est accompagné d'une dégradation rapide des comptes, à laquelle ont répondu des mesures de consolidation. Jointes à la hausse tendancielle des dépenses, ces mesures discrétionnaires souvent prises à contretemps ont contribué à dégrader notre crédibilité budgétaire.

#### Un ajustement post-crise d'abord par des hausses d'impôts

Après l'accroissement important du déficit public en 2009 et 2010 suite à la crise financière, un redressement des comptes publics a été conduit depuis 2010 (graphique ❸). Le déficit s'est réduit de 3,6 points de PIB en six ans, passant de 7,2 % du PIB en 2009 à 3,6 % en 2015. Compte tenu de la faiblesse de la croissance au cours des années 2011-2015, cette consolidation a essentiellement un caractère structurel. Elle s'est opérée avant tout par une augmentation du niveau des recettes publiques. Le ratio de dépenses primaires (hors intérêts), lui, a légèrement augmenté sur la période<sup>[2]</sup>. La réduction de la charge d'intérêts, permise par la forte baisse des taux<sup>[3]</sup> et l'amélioration du solde conjoncturel ont également participé à l'ajustement, mais de manière plus marginale.

❶ SOLDE BUDGÉTAIRE ET DETTE PUBLIQUE DEPUIS 1950

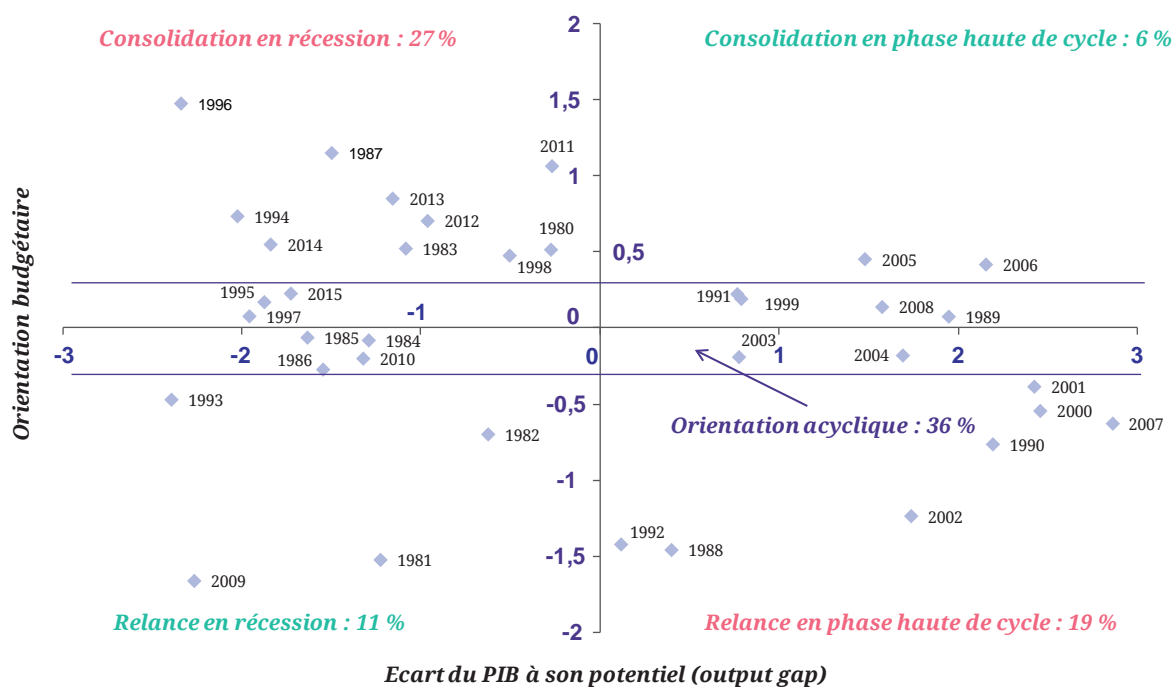


1. Les estimations de solde budgétaire structurel et d'écart entre le PIB et son potentiel (*output gap*) réalisées par la Commission sont utilisées pour juger de la bonne orientation budgétaire. Ces estimations sont par nature fragiles notamment lorsqu'elles sont réalisées en temps réels. *Ex post*, elles constituent des indicateurs à peu près robustes de ces grandeurs inobservables.

2. Cette augmentation du ratio de dépenses est notamment due à la mise en œuvre du CICE qui, en tant que crédit d'impôt restituable, est comptabilisé comme dépense publique. Hors crédits d'impôt, le ratio de dépenses structurelles sur PIB s'est légèrement réduit entre 2009 et 2015 et le ratio de recettes structurelles sur PIB s'est légèrement moins accru.

3. Le taux d'intérêt moyen payé sur la dette française, calculé comme le rapport entre la charge d'intérêts de l'année *t* sur la dette publique à la fin de l'année *t-1*, est passé de 3,6 % en moyenne sur la période 2007-2011 à 2 % aujourd'hui.

## 2 ORIENTATION BUDGÉTAIRE ET POSITION DE LA FRANCE DANS LE CYCLE DEPUIS 1980

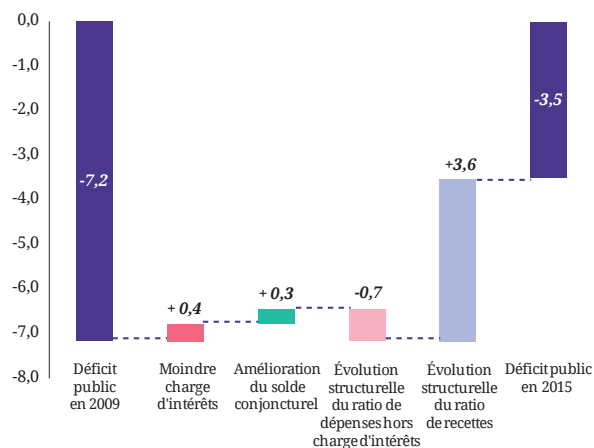


SOURCE: France Stratégie, d'après Commission européenne, Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), base de données AMECO.

Cependant, en 2015, c'est la réduction du ratio de dépenses, autant à travers la baisse des dépenses primaires que du recul de la charge d'intérêts, qui a le plus contribué à la réduction du déficit budgétaire. Les recettes publiques ont même légèrement reflué sur l'année.

Relativement aux autres pays européens, l'ajustement français a été atypique, non par son ampleur qui est à peu près similaire en termes structurels à celui des principaux partenaires<sup>[4]</sup>, mais par sa composition. Les autres pays ont en effet essentiellement procédé à des baisses de dépenses, dès le début de la période d'ajustement.

### 3 CONSOLIDATION DU DÉFICIT PUBLIC ENTRE 2009 ET 2015



NOTE: Les données de déficit AMECO sont celles notifiées au moment des prévisions de printemps de la Commission d'où un léger écart avec les dernières données Insee pour 2015.

SOURCE: France Stratégie, d'après Commission européenne, Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), base de données AMECO.

### La difficile maîtrise de l'endettement public

Depuis 2012, c'est autant la réduction du solde primaire que la moindre charge d'intérêts qui a permis de ralentir l'augmentation de la dette publique. Celle-ci s'est quasiment stabilisée en 2015 notamment du fait d'un rebond de la croissance nominale et de primes d'émission importantes<sup>[5]</sup>.

Pour les prochaines années, la France s'est engagée par le programme de stabilité<sup>[6]</sup>, à poursuivre la réduction de son déficit. Dans la lignée de 2015, cet ajustement devrait de nouveau s'opérer par une baisse des dépenses sans augmentation des prélèvements obligatoires<sup>[7]</sup>. Cette trajectoire vise à faire repasser le déficit en-dessous de 3 % du PIB en 2017 et à sortir du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance, dans lequel la France se trouve depuis 2009. Elle devrait également permettre une stabilisation de l'endettement public, en 2017-2018, puis sa réduction à partir des années suivantes.

## LE DÉBAT SUR LA CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE

### Objectif et moyens du désendettement

La France n'a pas connu un tel niveau de dette publique depuis les lendemains de la Grande Guerre. Dans de telles conditions, la stratégie la plus communément envisagée est une réduction graduelle du ratio de dette réalisée par un effort continu de maîtrise du solde budgétaire<sup>[8]</sup>. Pour autant, un débat existe, tant sur le niveau optimal de dette publique que sur les moyens de sa réduction.

Le Pacte de Stabilité et de Croissance<sup>[9]</sup> (PSC), dans le cadre duquel se situe la programmation budgétaire, impose un retour graduel vers un ratio de dette publique à 60 % du PIB. Cet objectif auquel la France a souscrit induit

4. Selon la Commission européenne, la France aurait réduit son déficit structurel hors intérêts entre 2010 et 2015 d'environ 3 points de PIB contre 2,9 points de PIB pour la zone euro et 2 points pour l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Italie. L'ajustement structurel des pays sous programme a été beaucoup plus important : 5,4 points pour l'Espagne, 6,8 points pour l'Irlande, 7,6 points pour le Portugal et 8,6 points pour la Grèce.

5. La prime d'émission correspond au montant récupéré par l'État français lorsqu'il s'endette en réémettant sur des lignes d'obligations anciennes, à coupon désormais plus élevé que le taux d'intérêt courant, afin de satisfaire les besoins de liquidité des investisseurs. Une opération de ce type a pour effet de contenir le ratio de dette nominale sur PIB.

6. Voir direction du Trésor

7. Cet engagement est notamment retranscrit dans le Pacte de responsabilité du gouvernement qui répartit l'effort en dépenses entre les différents échelons de la sphère publique.

8. Historiquement, c'est la combinaison d'une croissance réelle et de taux d'inflation élevés qui a le plus souvent permis de sortir des niveaux élevés de dettes publiques. Compte tenu des faibles perspectives d'inflation et de croissance, l'essentiel de l'ajustement devrait venir d'un réel effort budgétaire.

9. Voir Pacte de Stabilité et de Croissance.

10. Selon leur analyse, le niveau maximal d'endettement public serait supérieur à 200 % du PIB. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de la fragilité des États dans un contexte d'union monétaire qui limite la capacité de la banque centrale à agir en prêteur en dernier ressort. Par ailleurs, elle ne tient pas non plus compte du niveau élevé des prélèvements actuels et donc des marges de manœuvre plus limitées d'ajustement par ce canal en cas de turbulence financière. Voir Ostry J.D., Ghosh A.R. et Espinoza R. (2015), "When Should Public Debt Be Reduced?", FMI Staff Discussion Note, SDN/14/10.

11. Les intérêts de la dette représentent entre 2 et 3,5 points de PIB depuis les années 1990 soit la deuxième dépense de l'État (à titre de comparaison, le budget consacré à l'éducation est de l'ordre de 2,5 points de PIB). Plus la dette est élevée, plus les intérêts le sont aussi et les ressources faibles pour d'autres politiques. La charge fiscale qui est léguée aux générations futures est d'autant plus lourde.

12. Voir Borensztein E. et Panizza U. (2009), "The Costs of Sovereign Default", IMF Staff Papers, vol. 56(4).

13. Cette option est par exemple évoquée dans Turner A. (2015), « The Case for Monetary Finance – An Essentially Political Issue », Institute for New Economic Thinking, The 16th Jacques Polak Annual Research Conference.

14. Ce scénario de normalisation fait l'hypothèse d'un retour graduel à une croissance réelle de 1,5 %, à une inflation à sa cible de 2 % et d'une remontée du coût moyen de la dette publique (c'est-à-dire du rapport entre la charge d'intérêts et le niveau de dette de l'année précédente) à 3,5 % (soit un niveau supérieur aux 2 % actuels mais inférieur à la moyenne des années 2000 qui était proche de 4 %). Cela résorberait l'écart entre croissance nominale et taux d'intérêt qui est actuellement de -0,2 % (croissance nominale de 2,3 % et taux d'intérêt implicite de 2,1 %).

15. Projections du programme de stabilité d'avril 2016.

16. Le PSC définit un déficit public cible (l'objectif de moyen terme) pour la France qui s'établit à -0,4 % du PIB.

17. On considère ici que la France aura refermé à cet horizon son écart de production : son solde public effectif correspond au solde structurel assurant ainsi le respect de l'objectif de moyen terme.

un effort d'ajustement important pour les prochaines années (voir ci-dessous). Une étude récente réalisée par des économistes du FMI estime que la plupart des grandes économies avancées, dont la France, se situent à une distance raisonnable de leur seuil maximal de la dette publique<sup>[10]</sup>. Mais ceci n'emporte aucun jugement sur son niveau souhaitable.

Une manière de juger du bon niveau de la dette est de prendre en compte le coût que celle-ci représente pour les générations futures, notamment en termes de charge d'intérêts<sup>[11]</sup>. Parce qu'une dette plus élevée implique, dans le futur, des excédents primaires plus importants, elle est assimilable à un prélèvement sur les générations à venir. Ceci est discutable au regard de l'équité et peut même devenir politiquement insoutenable. L'objectif de dette doit également tenir compte du risque de refinancement qui dépend de sa soutenabilité, tout en laissant suffisamment de marges de manœuvre à la politique budgétaire pour jouer son rôle d'amortisseur des récessions. Il faut enfin rappeler qu'un niveau d'endettement s'apprécie au regard de la croissance, de l'inflation et des taux d'intérêt.

Une option alternative à la consolidation budgétaire parfois évoquée est une restructuration de la dette publique, c'est-à-dire une renégociation avec les créanciers en vue d'une réduction de la dette sous la menace d'un défaut de paiement. Cette option induirait toutefois des coûts qui semblent assez largement dépasser les gains d'une telle opération : (i) une perte à la hauteur de la réduction de dette pour les épargnants français et étrangers ; (ii) une forte instabilité financière du fait de l'exposition élevée des banques à la dette souveraine, aux réactions en chaîne et à la perte de confiance des acteurs économiques dans le système

financier ; et (iii) une augmentation du coût futur de la dette du fait de la défiance accrue des investisseurs<sup>[12]</sup>.

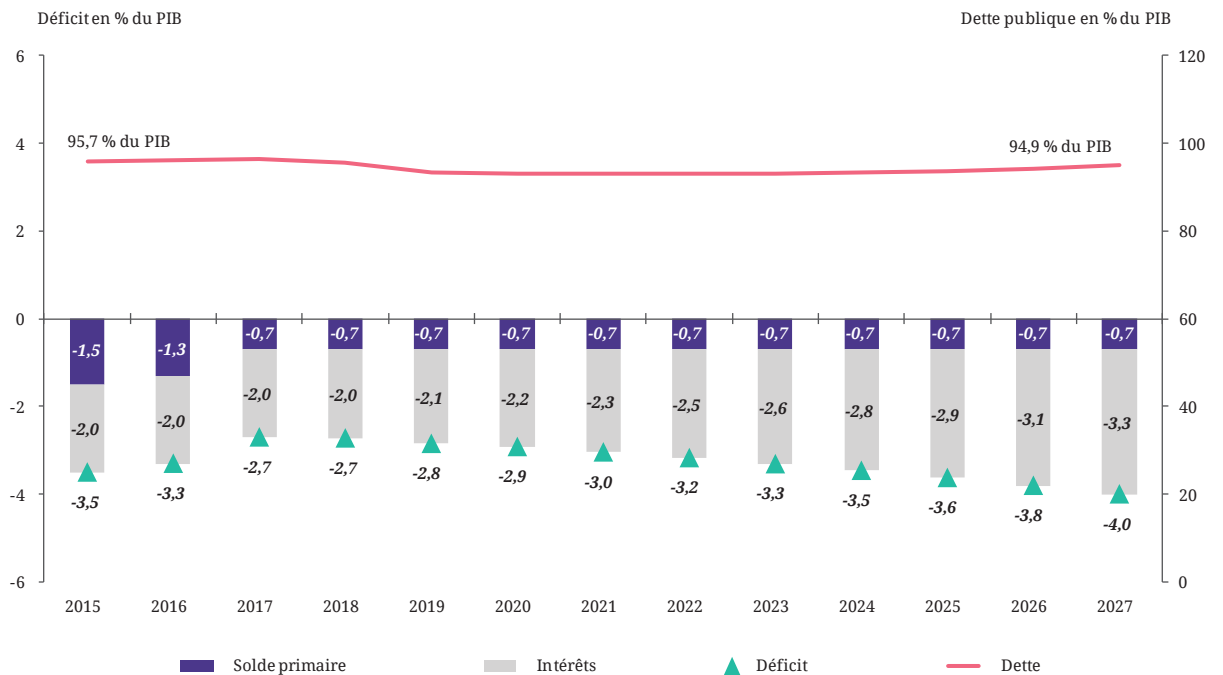
Une alternative également évoquée par certains est une monétisation de la dette publique, c'est-à-dire un rachat massif et définitif de la dette publique par la banque centrale, non pour des motifs de politique monétaire mais en vue d'alléger le fardeau pour l'État<sup>[13]</sup>. Outre le risque inflationniste et de perte de crédibilité de la banque centrale qu'elle induirait, cette option est prohibée par les traités européens.

### Quels efforts de consolidation d'ici dix ans ?

Que se passerait-il si la France décidait d'arrêter la consolidation de son solde public après 2017 ? Dans un scénario de normalisation de la croissance et des taux d'intérêt<sup>[14]</sup>, le maintien du solde primaire après 2017 au niveau prévu dans le PSC – c'est-à-dire à -0,7 % du PIB – se traduirait par un nouveau creusement du déficit, à 4,0 % du PIB en 2027. La dette se maintiendrait à un niveau élevé, proche de 95 % du PIB (graphique 4). Cette trajectoire induirait une remontée de la charge d'intérêts, au-delà de 3,3 points de PIB à horizon 2027.

À l'inverse, quel serait l'effort de consolidation budgétaire requis pour respecter les engagements pris à travers le Pacte de stabilité et de croissance ? À partir des projections faites par le gouvernement pour la période allant de 2016 à 2019<sup>[15]</sup>, et sous les mêmes hypothèses de normalisation graduelle des taux de croissance et des taux d'intérêt, le respect des objectifs fixés par le PSC<sup>[16]</sup> induirait un effort de consolidation du solde primaire important<sup>[17]</sup> (graphique 5) : celui-ci devrait continuer à s'améliorer pour atteindre plus de 2,3 % du PIB à l'horizon 2027 (il vaut -1,5 % du PIB en 2015), un niveau auquel la France n'est jamais parvenue.

4 ARRÊT DE LA CONSOLIDATION APRÈS 2017 DANS UN SCÉNARIO DE NORMALISATION DE LA CROISSANCE ET DES TAUX D'INTÉRÊT

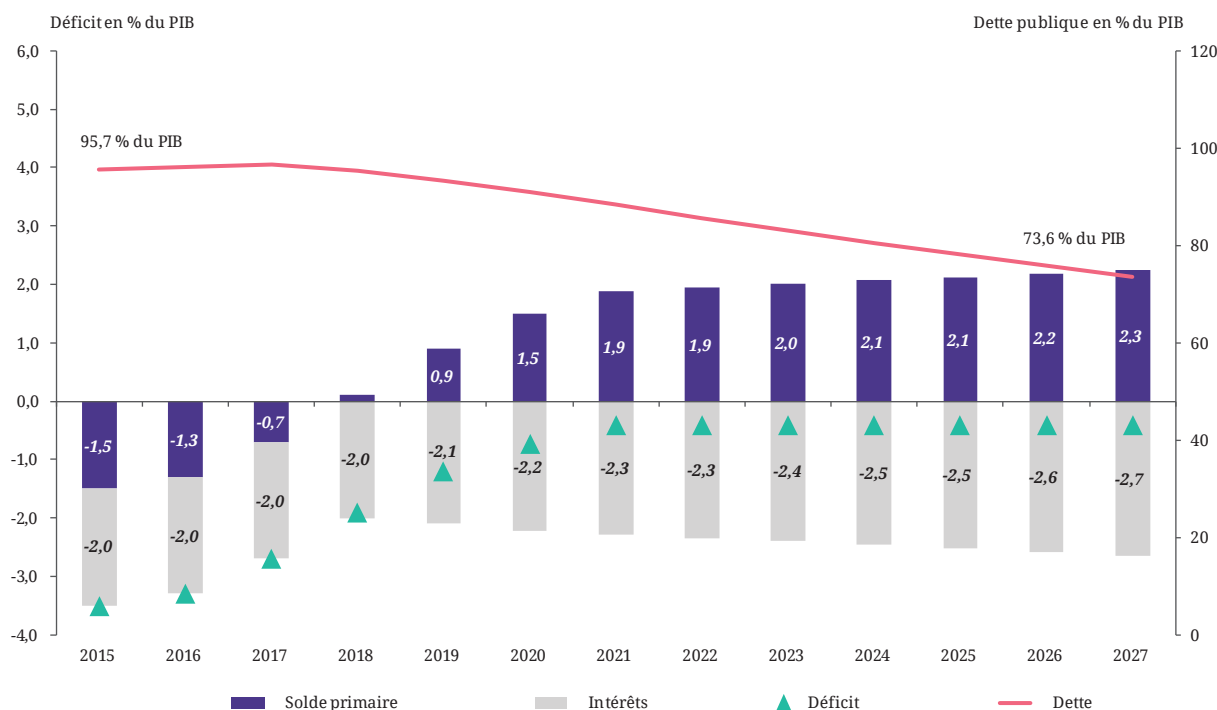


NOTE : Les données de déficit du Programme de stabilité sont celles notifiées au moment de la publication du programme d'où un léger écart avec les dernières données Insee pour 2015.

SOURCE : Direction du Trésor, Programme de Stabilité 2016-2019 (jusqu'en 2017) puis projections France Stratégie.



## 5 RESPECT DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE DANS UN SCÉNARIO DE NORMALISATION DE LA CROISSANCE ET DES TAUX D'INTÉRÊT



NOTE : Les données de déficit du Programme de stabilité sont celles notifiées au moment de la publication du programme d'où un léger écart avec les dernières données Insee pour 2015.

SOURCE : Direction du Trésor, Programme de Stabilité 2016-2019 (jusqu'en 2017) puis projections France Stratégie.

Une partie de l'amélioration du solde primaire devrait cependant se faire automatiquement *via* la fermeture de l'écart de production et la résorption de la partie conjoncturelle du solde primaire. Selon les différentes estimations de croissance potentielle et donc de déficit conjoncturel, l'effort primaire à réaliser une fois prise en compte la résorption automatique du déficit conjoncturel serait compris entre 1,9 et 3,8 points de PIB<sup>[18]</sup>. Cette trajectoire induirait une baisse graduelle de l'endettement public et permettrait de contenir la hausse de la charge d'intérêts. Même dans un scénario où les taux d'intérêt resteraient plus bas sur la décennie à venir, l'effort d'ajustement du déficit primaire resterait conséquent.

### Croissance faible et taux d'intérêt bas : le temps d'investir ?

Alors qu'à moyen terme la nécessité de consolider le déficit pour réduire la dette publique fait peu question, le débat est légitime sur la bonne stratégie bud-

gétaire de court terme dans le contexte actuel de taux d'intérêt voisins de zéro et de croissance faible.

Un taux d'intérêt nul sur les obligations d'État à dix ans offre une opportunité exceptionnelle de financer des investissements dans les infrastructures, la transition écologique, la recherche ou la formation – en contrepartie d'une moindre dépense ou d'une croissance plus forte à l'avenir. Un tel programme pourrait en outre stimuler l'activité dans un contexte où le multiplicateur budgétaire est élevé<sup>[19]</sup>.

Pareille option ne serait cependant envisageable qu'à trois conditions : (i) une crédibilité de la politique des finances publiques assez forte pour convaincre que cet endettement supplémentaire ne serait que temporaire ; (ii) une réforme du cadre européen des finances publiques qui fasse place à une gestion intertemporelle de la dette des États ; (iii) une sélection stricte des projets d'investissement sur des critères assurant leur rentabilité socio-économique.

## COMMENT RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC ?

### DES MARGES D'AJUSTEMENT LIMITÉES VIA LES RECETTES

Un des leviers envisageables pour poursuivre l'ajustement du déficit budgétaire est l'augmentation des recettes publiques. Au vu du niveau actuel des prélèvements obligatoires<sup>[20]</sup> et de l'importance de leur contribution à l'ajustement budgétaire depuis la crise, les marges de manœuvre dans ce domaine apparaissent toutefois limitées. En particulier, s'il est toujours pos-

sible de procéder à de nouvelles hausses des prélèvements obligatoires, le consentement à l'impôt des citoyens n'est pas infini. La France se caractérise déjà par un niveau élevé de prélèvements et, davantage que ses voisins, les fait reposer sur le travail et la production au risque, en économie ouverte, de freiner la croissance et l'emploi. Des basculements vers des assiettes moins distorsives (mais peut être aussi moins redistributives), comme la TVA, pourraient constituer une voie pour augmenter le rendement de l'impôt.

18. La Commission estime que le solde primaire conjoncturel vaut 1,1 % en 2015 ce qui réduit d'autant l'effort d'ajustement à réaliser : celui-ci ne serait plus que de 2,7 points de PIB contre 3,8 points. De son côté, le programme de stabilité fait l'hypothèse d'un écart du PIB à son potentiel plus grand (-3,3 % contre -1,8 % pour la Commission) et d'un déficit conjoncturel plus élevé à -1,9 %. Une telle hypothèse implique que l'effort structurel primaire à réaliser serait donc encore moindre, de seulement 1,9 point de PIB.

19. DeLong et Summers montrent à partir d'un modèle théorique que dans une situation de taux d'intérêt nuls, où l'économie est en bas de cycle et où il existe des effets d'hystérèse, une relance budgétaire peut s'autofinancer, c'est-à-dire ne pas induire une hausse de la dette publique. En outre, le FMI encourage les pays où les taux d'intérêt sont bas et la demande faible à augmenter les projets d'investissements publics en les finançant par de la dette. Voir DeLong J.B. et Summers L.H. (2012), « Fiscal Policy in a Depressed Economy », *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring ; FMI (2014), « Is it Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment », *World Economic Outlook*.

20. La France est l'un des pays où le ratio de recettes publiques sur PIB est le plus élevé au monde. Ceci est naturellement lié au choix français de socialiser quasi-entièrement plusieurs domaines (retraites, santé, éducation...) qui, dans beaucoup de pays, relèvent en partie au moins de l'initiative privée.

Cette question de la fiscalité sera traitée dans une note à venir. Quoiqu'il en soit, les stratégies de consolidation des finances publiques doivent être cohérentes : ou bien le maintien du niveau des dépenses publiques se fait au prix de hausses de prélèvements assumées, ou bien le maintien du niveau actuel des prélèvements, ou son allègement, nécessitera une réduction des dépenses publiques.

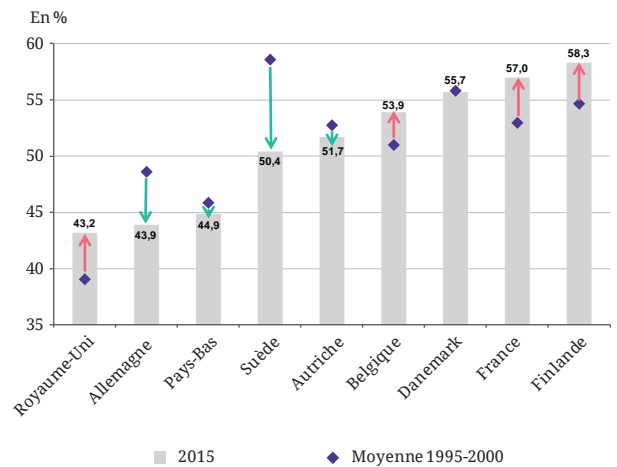
### EN FRANCE, UN NIVEAU ÉLEVÉ DE DÉPENSES PUBLIQUES

Le poids des dépenses publiques dans le PIB (57 % en 2015, sans compter les allègements de cotisations sociales<sup>[21]</sup>) a très fortement augmenté depuis vingt ans, plaçant la France tout en haut du classement des pays les plus dépensiers ; au sein de l'OCDE, seule la Finlande, avec un ratio de 58,3 %, dépense davantage (graphique 6). Cette évolution résulte de choix collectifs mais traduit également une incapacité des gouvernements successifs à maîtriser les dépenses.

Le niveau de dépenses publiques en France est comparé à celui d'un groupe de pays témoins composé de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni<sup>[22]</sup> de manière à identifier les principaux postes responsables de l'écart. Le ratio dépenses publiques sur PIB dans ce groupe témoin est de 51 % en 2014 soit 6,5 points de PIB de moins qu'en France.

La comparaison des dépenses publiques françaises par fonction (graphique 7) et par nature (graphique 8) n'est pas aussi précise qu'il serait souhaitable en raison des différences de nomenclature entre pays. Elle permet néanmoins de dégager les enseignements suivants :

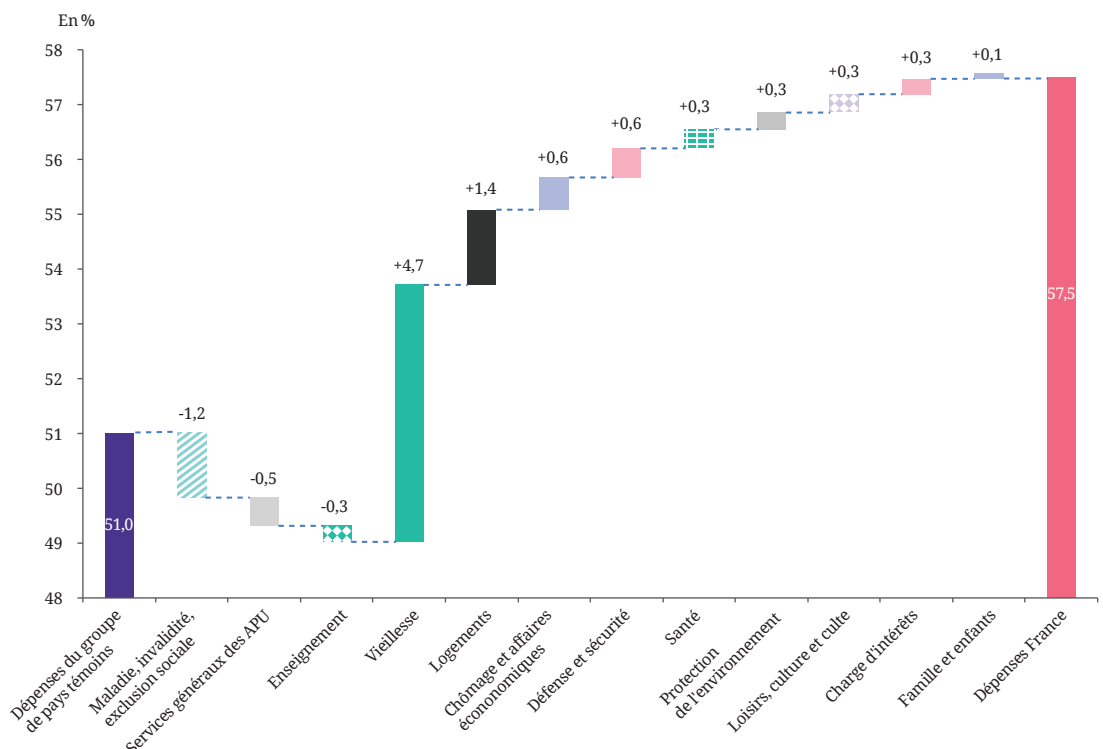
### 6 ÉVOLUTION DU RATIO DÉPENSES PUBLIQUES SUR PIB DEPUIS VINGT ANS



SOURCE : France Stratégie, d'après Eurostat.

- les dépenses vieillesse, constituées à 96 % des dépenses de retraites, expliquent les trois quarts de l'écart avec le groupe témoin ;
- viennent ensuite les dépenses de logement, qui recouvrent les diverses aides à la pierre et les aides personnelles au logement ;
- la France dépense également davantage pour la défense, les affaires économiques et le chômage, la santé, la protection de l'environnement et la culture. Elle dépense significativement moins pour les indemnités maladie, l'invalidité<sup>[23]</sup> et l'exclusion sociale ;

### 7 ÉCART ENTRE LES DÉPENSES PUBLIQUES FRANÇAISES ET CELLES DU GROUPE DE PAYS TÉMOINS\* EN 2014, SELON LA NATURE DE LA DÉPENSE



\* Groupe de pays témoins : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

NOTE : Les données COFOG d'Eurostat ont été depuis révisées d'où un léger écart avec les dernières données Insee.

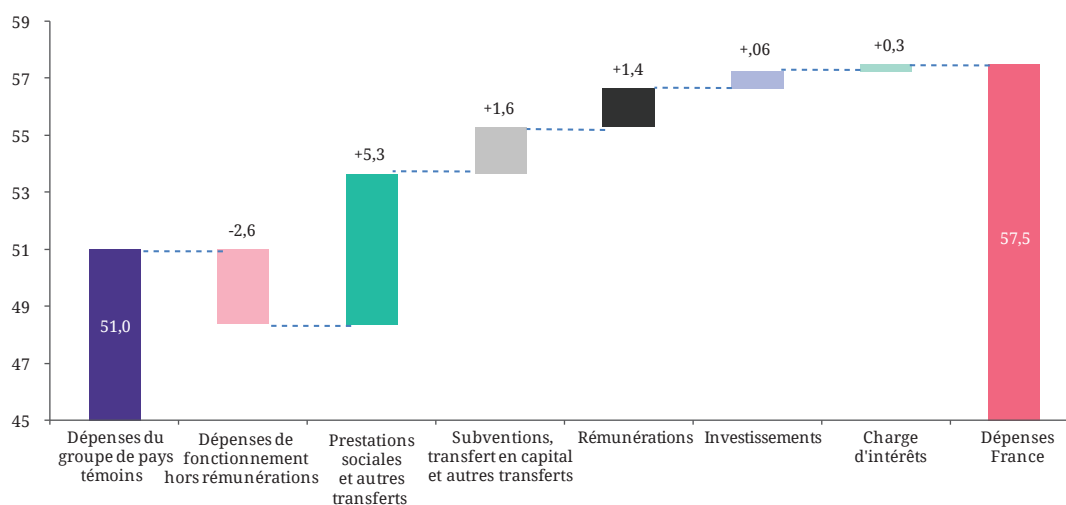
SOURCE : France Stratégie, d'après Eurostat, données COFOG.

21. Ces allègements sont comptabilisés en dépenses pour l'emploi dans *Quels leviers pour l'emploi ?*, Enjeux, note du projet 2017-2027, mai 2016, mais interviennent comme moindres recettes dans la comptabilité nationale. Au contraire, les crédits d'impôts, comme le CICE, sont comptabilisés en dépenses publiques.

22. Ces pays ont été sélectionnés selon un double critère de niveau de vie (appréhé par le PIB par habitant) et de niveau de dépenses publiques, afin de comparer la France à un groupe qui lui est proche dans ces deux dimensions.

23. Le niveau élevé des dépenses vieillesse et le niveau faible des dépenses de maladie et d'invalidité ne sont pas forcément sans lien : dans les pays où les conditions d'obtention des retraites sont plus strictes, une part des personnes proches de la retraite peuvent sortir de l'activité en bénéficiant des prestations sociales maladie et invalidité avant d'avoir droit aux prestations retraites.

### ④ ÉCART ENTRE LES DÉPENSES PUBLIQUES FRANÇAISES ET CELLES DU GROUPE DE PAYS TÉMOINS\* EN 2014, SELON LA FONCTION DE LA DÉPENSE



\* Groupe de pays témoins : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

NOTE : Les données COFOG d'Eurostat ont été depuis révisées d'où un léger écart avec les dernières données Insee.

SOURCE : France Stratégie, d'après Eurostat, données COFOG

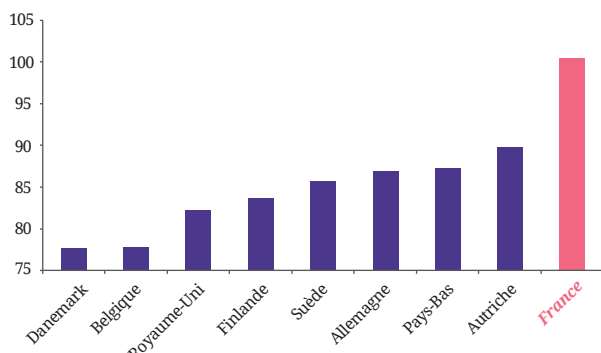
- outre les dépenses de prestations sociales qui expliquent le gros de l'écart, la France se distingue par des postes subventions, transferts en capital et rémunérations sensiblement plus élevés qu'ailleurs. Elle apparaît à l'inverse plus économe en termes de dépenses de fonctionnement du fait de consommations intermédiaires plus faibles. Ceci invite à la prudence sur la comparaison du niveau des rémunérations publiques puisqu'il existe une substituable entre une administration directe de certaines politiques (qui induit des dépenses de rémunérations publiques) et leur externalisation (qui induit des dépenses de consommations intermédiaires)<sup>[24]</sup>.
- Ce niveau de dépense vieillesse s'explique en grande partie par le choix de socialisation quasi-total du système de retraite. Sur les huit pays du groupe témoins, six ont en effet adopté un système mixte avec un régime public de plus petite taille complété par un régime privé par capitalisation important (obligatoire ou optionnel). Ceci implique qu'il faut faire preuve de prudence dans la comparaison des dépenses publiques : les systèmes par capitalisation induisent en effet des cotisations privées, à la charge des actifs, qui peuvent être aussi importantes que les cotisations sociales publiques. La frontière entre systèmes de retraites public et systèmes privés obligatoires est ténue.

### Dépenses de retraite : le choix de la socialisation, un système généreux

Pourquoi un tel écart entre le niveau des dépenses publiques de retraite en France et celui du groupe de pays témoin ?

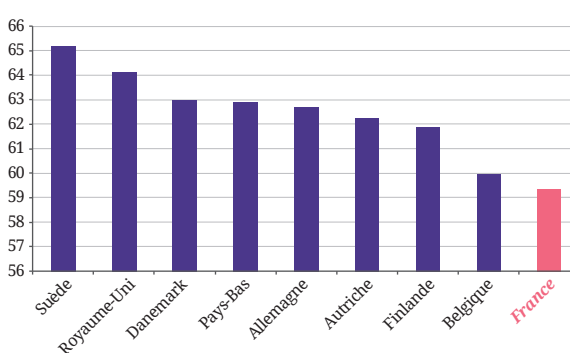
- Tout d'abord, ceci n'est pas dû à un effet démographique particulier. La part des plus de 60 ans n'est pas très différente de ce qu'elle est dans les autres pays ; en revanche, les dépenses publiques vieillesse par individu âgé de plus de 60 ans sont de 30 % plus élevées qu'ailleurs.
- Outre ce choix de socialisation, le niveau élevé des dépenses de retraite s'explique également par la générosité du système français. En 2014, le niveau de vie des personnes de plus de 60 ans relativement à celui de l'ensemble de la population était sensiblement plus élevé<sup>[25]</sup> (graphique ⑨). La France se démarque aussi sensiblement par l'âge effectif de sortie de l'activité (graphique ⑩). Ce dernier, tel que mesuré par l'OCDE<sup>[26]</sup>, est pour les hommes légèrement supérieur à 59 ans contre 63 ans en moyenne dans les autres pays.

### ⑨ RAPPORT DU NIVEAU DE VIE DES + 65 ANS AU NIVEAU DE VIE DE LA POPULATION TOTALE EN 2014



SOURCE : France Stratégie, d'après OCDE.

### ⑩ ÂGE DE SORTIE EFFECTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR LES HOMMES, EN 2014



SOURCE : France Stratégie, d'après OCDE.

24. Il faut aussi prendre en compte qu'une partie des dépenses de rémunération sont des cotisations sociales imputées qui peuvent fortement varier d'un pays à l'autre du fait d'organisation différente des caisses de sécurité sociale publique. Par ailleurs, il faut avoir en tête la particularité allemande qui comptabilise les hôpitaux publics en sociétés non financières plutôt qu'en administrations. Ceci implique notamment que les rémunérations du personnel hospitalier allemand ne sont pas comptabilisées en rémunérations publiques mais en consommations intermédiaires.

25. Ce niveau de vie relativement élevé s'explique également par des revenus en capital importants des retraités.

26. L'OCDE estime un âge effectif de la cessation d'activité, c'est-à-dire l'âge effectif de sortie définitive de l'activité – de l'emploi ou du chômage – qui ne doit pas être confondu avec l'âge effectif de liquidation de la retraite. La sortie de l'activité ne correspond pas forcément à l'âge de liquidation mais peut se faire via de l'inactivité ou l'inactivité sans retraite.

27. Marino D. (2014) « **Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ?** », *Insee Analyses* n°17, avril.

28. Celui-ci devrait passer à 60,5 ans en 2015 et à 64 ans en 2035. Voir Rapport annuel du COR, juin 2016.

29. Le champ des dépenses de logement identifiées avec la classification COFOG et celui des aides au logement répertoriées ici ne sont pas identiques : d'une part, les dépenses COFOG prennent en compte la construction d'équipements publics hors logement ; d'autre part, les aides au logement incluent des baisses de prélèvements obligatoires (baisse de TVA par exemple) qui ne sont pas, par nature, comptées en dépenses publiques.

30. Fack estime que 50 % à 80 % des allocations perçues par les foyers à bas revenu est absorbé par les hausses de loyer. Voir Fack G. (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique* n° 381-382.

31. Voir par exemple Madec P. (2015), « **Comment reconstruire une politique du logement efficace ?** » ; Trannoy A. et Wasmer É. (2013), « **Comment modérer les prix de l'immobilier ?** », *La Note du CAE* n°2.

32. Du fait de la diversité des dispositifs existants (comme les exonérations qui ne sont pas comptabilisées en dépenses par exemple), il est difficile d'obtenir des comparaisons internationales précises sur l'ensemble des moyens publics consacrés à l'emploi.

33. Voir *Quels leviers pour l'emploi ?*, Enjeux, note du projet 2017-2027, mai 2016.

34. France Stratégie (2016), « **Quinze ans de politiques d'innovation en France** », *Rapport de la CNEPI*.

35. Voir France Stratégie (2016), *Tableau de bord de l'emploi public*, à paraître ; FMI (2016), « **Managing Government Compensation and Employment—Institutions, Policies, and Reform Challenges** », IMF Policy Papers, juin.

36. Ce constat reste difficile à établir car les données de l'emploi public sont imparfaitement comparables et pas disponibles pour l'ensemble des pays.

37. Girodano R. et al. (2011), « **The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries** », ECB Working Papers Series n°1406, décembre.

Il faut toutefois souligner que même si le niveau des dépenses vieillesse est aujourd'hui élevé, les différentes réformes des retraites intervenues depuis les années 1990 ont permis de maîtriser leur trajectoire future<sup>[27]</sup>. Le passage à l'indexation sur les prix pour la revalorisation des pensions et pour la comptabilisation des salaires perçus dans le calcul de la retraite a d'ores et déjà permis et permettra encore de dégager d'importantes économies. L'augmentation de la durée de cotisation requise pour atteindre le taux plein et le relèvement de l'âge minimal d'ouverture des droits vont faire reculer l'âge effectif de départ à la retraite dans les prochaines années<sup>[28]</sup>. Ajoutées à l'augmentation du nombre d'années prises en compte pour le calcul du salaire de référence, toutes ces mesures permettront de modérer le poids des retraites dans le PIB.

### Logement et affaires économiques : des dépenses publiques élevées, des marchés dysfonctionnels

La France dépense beaucoup sur des postes budgétaires destinés à combler des dysfonctionnements de marché par la dépense publique. Deux marchés sont particulièrement concernés : celui du logement et celui du marché du travail. À un moindre degré, ces observations s'appliquent aussi à l'innovation.

Aucun autre pays à l'exception du Royaume-Uni ne dépense autant que la France pour la politique du logement. Les aides au logement<sup>[29]</sup> (tableau ❶) se divisent entre soutien à la demande des ménages (environ 20 milliards d'euros qui sont essentiellement les aides personnelles au logement) et en aides diverses aux producteurs, dont l'essentiel est consacré au secteur HLM (9 milliards d'euros) et aux aides fiscales pour la rénovation des bâtiments (8 milliards d'euros notamment pour éviter l'économie souterraine). Au regard des dysfonctionnements du marché du logement, l'efficacité de ces politiques est controversée. Les aides personnelles au logement, bien que redistributives, ont un effet inflationniste sur les loyers<sup>[30]</sup>. Les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif n'ont pas non plus produit les effets escomptés<sup>[31]</sup>. Les difficultés de logement dans les zones tendues résultent surtout d'une offre insuffisante du fait de la pénurie de foncier (entretenue par les collectivités locales) et de la réglementation (normes de construction, réglementation des baux...). Une partie non négligeable des aides prend la forme de moindres prélèvements obligatoires dont le retrait ne ferait qu'augmenter la pression fiscale sur un secteur en difficulté et fortement tenté par l'informalité.

En incluant les exonérations de cotisations, qui sont principalement comptabilisées comme une baisse des prélèvements, la politique de l'emploi pèse environ 108 milliards d'euros en 2015, soit 5 points de PIB<sup>[32]</sup>. Là encore, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des moyens engagés<sup>[33]</sup>.

En matière d'innovation le montant des soutiens publics (crédit d'impôt, dispositifs incitatifs et subventions) s'élève à 10 milliards d'euros soit un demi point de PIB<sup>[34]</sup>. Si une intervention publique est pleinement justifiée en raison des effets externes de l'innovation, certaines de ces aides pallient des dysfonctionnements de marché qui pourraient être traités à la racine.

### ❶ RÉPARTITION DES AIDES PUBLIQUES AU LOGEMENT EN 2014 (EN MILLIONS D'EUROS)

Prestations sociales liées au logement (consommateurs uniquement)	20 500
Subventions d'exploitation (producteurs uniquement)	200
Subventions d'investissement (producteurs uniquement)	3 400
Avantages fiscaux aux consommateurs de service de logement	1 300
Avantages fiscaux aux producteurs de service de logement	12 400
Avantages de taux (producteurs uniquement)	3 000
<b>Ensemble des aides au logement</b>	<b>40 900</b>

SOURCE : France Stratégie, d'après Commissariat général au Développement durable, Compte du Logement.

Au total, ces trois secteurs (emploi, logement, innovation) mobilisent plus de 160 milliards d'euros en soutiens publics, soit à peu près huit points de PIB. Si un soutien budgétaire peut se justifier pour chacun d'entre eux, des mesures structurelles, de nature non budgétaire, permettraient des économies de dépenses en améliorant le fonctionnement des marchés concernés.

### Une masse salariale relativement élevée

Le niveau des dépenses de rémunération (12,5 % du PIB en 2015) n'est évidemment pas sans lien avec le degré de socialisation important de services comme l'éducation ou la santé. Toutefois, il faut rester prudent dans l'interprétation des niveaux de rémunération publique car ceux-ci dépendent du choix du mode d'administration de telles ou telles politiques (administration directe ou externalisation). En particulier, la France a des dépenses de fonctionnement (qui englobent à la fois les rémunérations directes et les consommations intermédiaires) plus basses que celles du groupe témoin. Par ailleurs, les données d'emplois publics font l'objet de conventions statistiques hétérogènes d'un pays à l'autre et ne sont donc pas parfaitement adaptées aux comparaisons internationales<sup>[35]</sup>.

Il est difficile de déterminer si le niveau élevé de la masse salariale publique vient d'effectifs relativement importants (graphique ❷) ou de rémunérations élevées<sup>[36]</sup> :

- une étude portant sur l'ensemble des administrations suggère que l'écart de revenu du public relativement au privé est faible en comparaison européenne<sup>[37]</sup> ;
- ceci semble particulièrement visible pour les enseignants qui apparaissent moins bien payés que dans la moyenne des autres pays du groupe témoin, autant en début qu'en fin de carrière. Ils pèsent pour un peu moins d'un quart de l'emploi public ;
- à l'inverse, les enquêtes concentrées sur l'administration centrale, mettent en évidence des niveaux élevés de rémunérations des agents de l'État surtout aux postes à responsabilité (graphique ❸).



Ceci laisse penser qu'il existe à la fois des poches de sur- et de sous-administration ainsi que des métiers ou des postes au sein de la sphère publique qui sont mieux rémunérés que d'autres par rapport au secteur privé. Au-delà du niveau global des effectifs et de leur rémunération, la bonne allocation des moyens humains, au sein des administrations, entre les différentes missions est une dimension essentielle de l'efficacité de l'action publique<sup>[38]</sup>.

ministration, y compris les collectivités territoriales, participe à l'effort global.

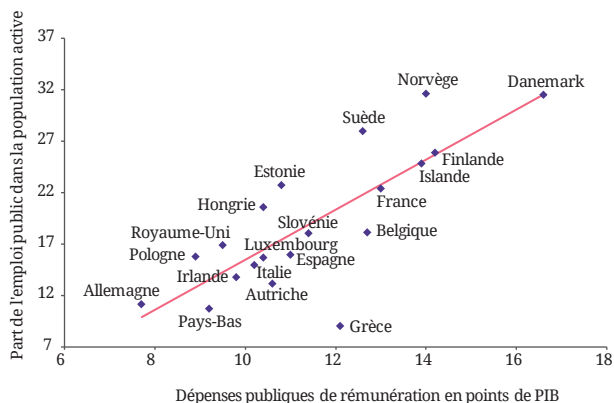
### Une organisation territoriale coûteuse

Ces dernières années, la croissance des dépenses des collectivités territoriales a fortement contribué à celle des dépenses publiques : sur les 6 points de PIB d'augmentation observés depuis 2000, 2,3 points viennent des administrations publiques locales (APUL) ce qui correspond à une augmentation de leurs dépenses en valeur de 77 %. Dans le même temps, les dépenses de l'État ont été à peu près stables en point de PIB (-0,3 point) tandis que celles des administrations de sécurité sociale ont augmenté de 4,3 points de PIB.

Selon les estimations du ministère du Budget, sur la période 1983-2014, la hausse de 3,2 points de PIB des dépenses des collectivités territoriales s'expliquerait pour moitié (1,5 point de PIB) par celle des dépenses à champ constant et pour moitié par les nouvelles compétences attribuées aux collectivités dans le cadre du processus de décentralisation<sup>[40]</sup>. Par ailleurs, selon le rapport Carrez (2010)<sup>[41]</sup>, deux tiers de la hausse des dépenses des collectivités territoriales de 1983 à 2008 à champ constant provient du bloc communal et un tiers des régions. C'est principalement la hausse des dépenses de fonctionnement, notamment de celles de rémunération au niveau des intercommunalités, qui expliquerait l'accroissement des dépenses à champ constant. Les pratiques de rémunération, le recrutement d'agent, la gestion du temps de travail ainsi que la lutte contre l'absentéisme dans les administrations locales constituent autant de leviers d'économies potentielles<sup>[42]</sup>.

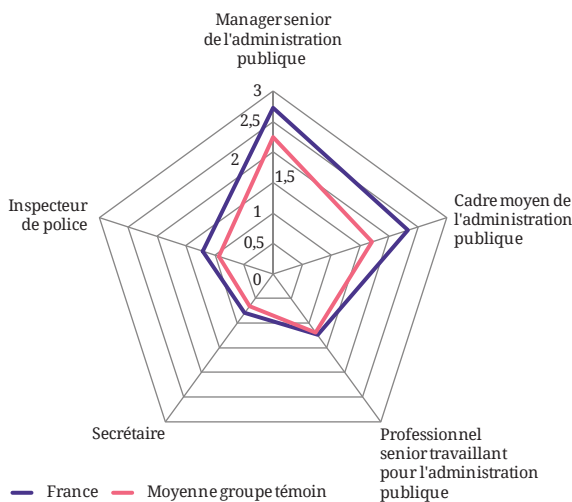
Plusieurs mesures ont été prises récemment : la loi NOTRe, qui a réduit le nombre de régions ; la création de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) qui vise, à titre indicatif, à promouvoir une programmation rigoureuse des dépenses locales ; la baisse des dotations de l'État qui met les collectivités locales sous tension. Elles devraient permettre une plus grande maîtrise de la dépense locale dans les prochaines années.

#### 11 PART DE L'EMPLOI PUBLIC DANS LA POPULATION ACTIVE ET DANS LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION



NOTE : Les données d'emplois ne sont pas en équivalent temps plein ce qui limite la comparabilité, certains pays ayant davantage recours que d'autres au temps partiel.  
SOURCE : France Stratégie, d'après Eurostat et OCDE.

#### 12 RÉMUNÉRATION DES AGENTS PUBLICS\*



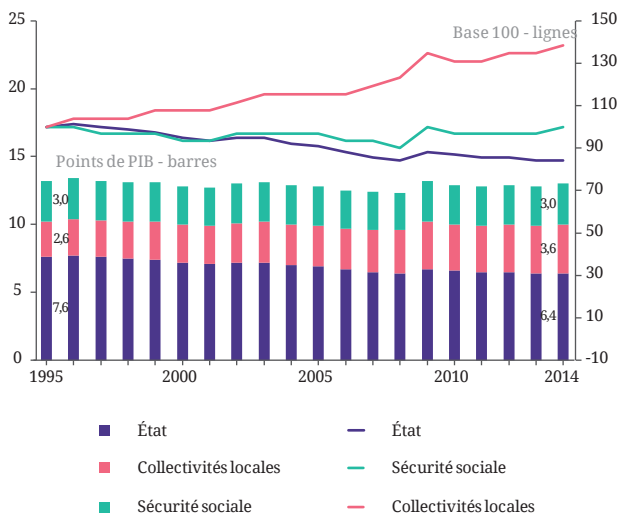
\* Rémunération relative à la rémunération moyenne des personnes travaillant dans le privé et ayant suivi des études supérieures.

NOTE : Données 2011 rassemblées dans le cadre d'une enquête de l'OCDE sur la rémunération des fonctionnaires des administrations centrales/fédérales (2012). Des représentants de ministères et d'organismes de l'administration centrale y ont répondu par l'intermédiaire du Réseau de l'OCDE sur l'emploi et la gestion publics<sup>[39]</sup>; les rémunérations ne sont pas ajustées pour les heures travaillées par semaine pour les managers et les cadres moyens mais le sont pour les autres catégories.

SOURCE : France Stratégie, d'après OCDE, *Government at a Glance 2015*.

Par le passé, la maîtrise des effectifs publics s'est concentrée essentiellement sur celle des effectifs de l'État, à travers la révision générale des politiques publiques, sans que ces efforts se répercutent toujours aux autres niveaux de l'administration. À l'avenir, il apparaît essentiel de veiller à maintenir les conditions d'un service public de qualité sur certaines fonctions régaliennes tout en s'assurant que chaque échelon de l'ad-

#### 13 ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION PAR ÉCHELON D'ADMINISTRATION



SOURCE : France Stratégie, d'après Insee.

38. Centre d'analyse stratégique (2011), *Tableau de bord de l'emploi public*.

39. OCDE, « La rémunération des cadres supérieurs », dans *Panorama des administrations publiques 2013*.

40. Référence au jaune budgétaire, document annexé au projet de loi de finances.

41. Carrez G. et Thénault M., rapporteurs, (2010), « Rapport sur la maîtrise des dépenses locales », groupe de travail, Conférence sur les déficits publics, Association des maires de France.

42. Rapports 2013, 2014 et 2015 de la Cour des comptes sur les finances publiques locales.

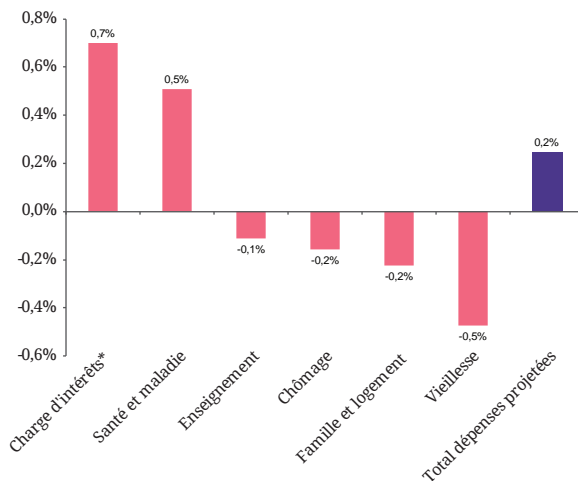
## LES ENJEUX

### Les dépenses publiques de la France à l'horizon 2027 : quelles évolutions spontanées ?

En combinant les projections des Hauts conseils<sup>[43]</sup> et du groupe du travail sur le vieillissement de la Commission européenne<sup>[44]</sup> ainsi que les projections de dette présentées ci-dessus, il est possible d'anticiper l'évolution des principales dépenses publiques sur les dix prochaines années<sup>[45]</sup> (graphique 14).

Selon ces projections, hors la charge d'intérêts, le poids des dépenses publiques dans le PIB devrait légèrement diminuer, principalement du fait d'une baisse du poids des dépenses de vieillesse qui compenserait la hausse de celui des dépenses de santé. Toutefois, le poids de la charge d'intérêts augmenterait, même dans le cas où interviendrait un ajustement budgétaire, pour corriger la trajectoire spontanée des dépenses<sup>[46]</sup>.

### PROJECTIONS DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ENTRE 2017 ET 2027, EN POINTS DE PIB



\* Charge d'intérêts projetée selon le scénario de respect de l'objectif à moyen terme à partir de 2019 (voir graphique 5), ce qui implique un ajustement budgétaire par ailleurs (potentiellement par des ajustements sur les dépenses publiques non pris en compte ici).

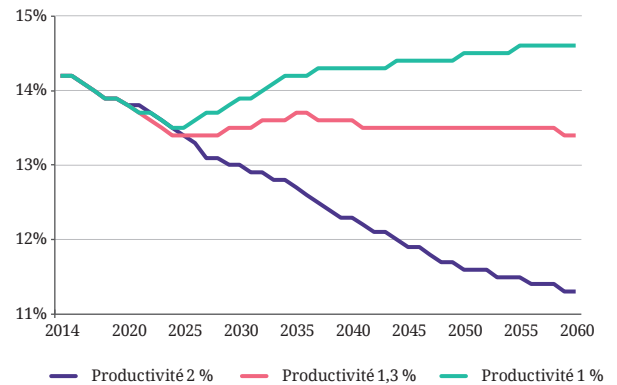
SOURCE : Estimations France Stratégie, sur la base de celles des Hauts conseils et du groupe de travail de la Commission européenne sur le vieillissement.

Ces projections restent toutefois tributaires des évolutions futures de la croissance. Ceci concerne en particulier les dépenses de retraite<sup>[47]</sup> : à horizon 2060, selon le COR, la part des dépenses de retraite dans le PIB pourrait être de 14,6 %, dans un scénario de croissance faible, contre seulement 11 % dans un scénario de croissance forte (graphique 15). Cette dépendance aux hypothèses de croissance vient du fait que les pensions sont indexées sur l'inflation elle-même liée à la croissance plutôt que sur les salaires, depuis la réforme mise en place au début des années 1990.

### Augmenter certaines dépenses pour préparer l'avenir ?

Éducation, formation continue, dépenses actives pour l'emploi, transition énergétique, diffusion du numérique, nombreux sont les postes budgétaires qui peuvent servir de leviers pour une croissance plus forte, inclusive et soutenable.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE RETRAITE SELON TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

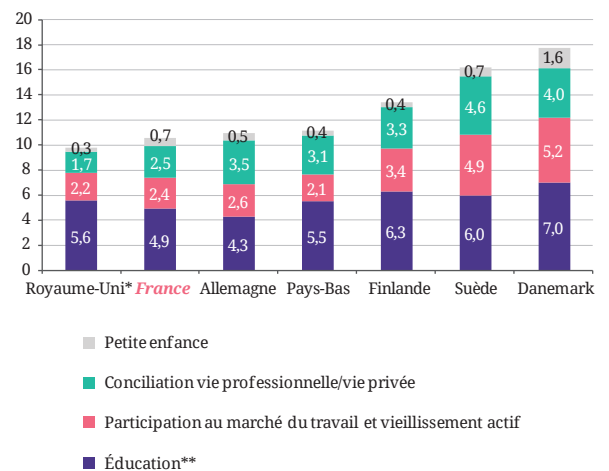


SOURCE : France Stratégie, d'après Conseil d'orientation des retraites, rapport de juin 2016.

L'investissement public est relativement élevé en France et a été résilient depuis 2008. Le niveau des infrastructures est de bonne qualité en comparaison internationale<sup>[48]</sup>. Pour autant, l'efficacité des choix d'investissement, notamment au niveau local, n'est pas toujours assurée.

Par ailleurs, la France dépense relativement peu sur des postes budgétaires correspondant à des investissements sociaux d'avenir comme la petite enfance, l'éducation, la formation continue ou les politiques actives du marché du travail (graphique 16). Ces dépenses ont l'avantage de favoriser la croissance et le bien-être, mais aussi de prévenir des risques sociaux futurs et de contenir les dépenses sociales curatives (comme par exemple l'assurance-chômage). S'orienter vers ce type d'investissements permettrait tout à la fois d'améliorer le bien-être de la population, de soutenir la croissance et de réduire les dépenses publiques de réparation.

### DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SOCIAL EN 2012 (EN % DU PIB)



\* il s'agit des données 2011 pour le poste éducation et des données 2010 pour le Royaume-Uni.

\*\* Classification internationale type de l'éducation (CITE) 1 à 6.

NOTE : Les dépenses de conciliation vie professionnelle/vie privée comprennent les aides à domicile pour garde d'enfant, les allocations familiales, le congé parental, les primes de naissance. Les dépenses de participation au marché du travail comprennent les politiques actives du marché du travail, certaines dépenses d'invalidité et les congés de maladie payés.

SOURCE : France Stratégie, d'après Eurostat.

43. Haut conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie (HCAAM), Conseil d'orientation des retraites (COR), Haut conseil de la famille (HCF) et Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFI-PS).

44. Les projections reprises de ce groupe de travail sont celles concernant les dépenses d'éducation car elles ne sont pas réalisées par les Hauts conseils. Les hypothèses de croissance des deux exercices sont sensiblement similaires, ce qui rend les diverses sources de projections compatibles entre elles.

45. Les projections de dépenses sont celles qui postulent une croissance effective de l'ordre de 1,5 % sur la période de projection et un retour graduel du taux de chômage vers 7,5 %.

46. La hausse de la charge d'intérêts sur la période dépendra, outre de l'évolution des taux souverains, des économies (ou des hausses de recettes) qui seront faites par ailleurs. En l'absence de mesures de redressement, cette hausse sera plus élevée (graphique 4).

47. Blanchet D., Bozio A. et Rabaté S. (2016), « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, 2016/4 (Vol. 67).

48. Hallaert J.-J. et Queyranne M. (2016), "From Containment to Rationalization: Increasing Public Expenditure Efficiency in France", IMF Working Paper N°16/7.

## QUESTIONS POUR LE DÉBAT

### Quel objectif d'endettement public à moyen terme ?

- Comment apprécier, d'un point de vue intergénérationnel, l'équilibre entre les actifs et le passif financier qu'une génération lègue à la suivante ? Qu'en déduire sur le niveau souhaitable de la dette publique de la France à moyen terme ?
- Au vu du coût d'un endettement élevé pour les générations futures et du risque induit par le niveau actuel de la dette publique, à quel rythme la France doit-elle poursuivre son désendettement ?
- Quel équilibre entre freinage des dépenses et accroissement des recettes publiques pour assurer cet objectif de désendettement ? Le niveau des prélèvements obligatoires pose-t-il un problème de consentement à payer ? Dans ce cas, cela tient-il au niveau ou à la structure des prélèvements ? Après une première phase d'ajustement par la recette, faut-il désormais continuer à privilégier l'ajustement par la dépense ?

### Quelle adaptation au contexte macroéconomique ?

- Comment optimiser la capacité de la politique budgétaire à jouer son rôle de stabilisation de la conjoncture ? Faut-il pour cela modifier les règles budgétaires ou bien mieux gérer surplus et déficits dans le cycle économique ?
- Y a-t-il lieu de tirer parti du contexte de très faibles taux d'intérêt pour engager un programme d'investissements publics ? Dans quels domaines le rendement socio-économique de tels investissements serait-il suffisant ? La France aurait-elle la crédibilité budgétaire nécessaire à une telle initiative ? Par quelles initiatives institutionnelles pourrait-elle la renforcer ?
- Si de telles options étaient envisagées, faudrait-il viser une relance de l'investissement public dans les infrastructures ? Dans le capital humain ? Dans la transition énergétique ? Ou alternativement ? Faudrait-il opérer un choc fiscal visant à libérer les forces productives en abaissant les prélèvements ?
- Doit-on plutôt réserver l'option d'une relance par l'investissement à une conjoncture d'affaiblissement de la croissance internationale ?
- Enfin, comment inscrire une telle stratégie dans le contexte européen ? Par-delà la question du respect strict des règles budgétaires, certains partenaires européens doutent de la capacité de la France à assainir durablement ses finances publiques. Cette défiance est l'un des principaux obstacles à la mise en place d'instruments de partage des risques au niveau de la zone euro. Dans ces conditions, serait-il possible d'engager plutôt une action au niveau européen, *via* par exemple un plan Juncker renforcé ou une capacité d'emprunt commune ?

- Doit-on viser une plus grande coordination en Europe pour limiter la concurrence fiscale qui érode les recettes publiques ?
- Ou dans un cadre européen ou national, mettre l'accent sur la lutte contre l'évasion fiscale ? Quelle contribution au rétablissement de l'équilibre des finances publiques peut-on en espérer ?

### Quelle gouvernance pour les finances publiques ?

- Les outils de gouvernance des finances publiques sont-ils efficaces et suffisants ? De nouvelles règles ou de nouvelles institutions permettraient-elles de mieux crédibiliser et de rendre opérationnels les engagements budgétaires ? Faut-il élargir le mandat du Haut Conseil des Finances Publiques ?
- Quelle gouvernance pour les finances publiques locales ? Comme cela a été le cas dans d'autres pays, doit-on fixer des règles plus précises pour les finances publiques locales ? Ou mettre en place une loi de finances pour les finances locales ? Peut-on envisager des pactes de stabilité entre l'État et les collectivités territoriales ? Ou revenir sur le principe de constitutionnalité de libre administration des collectivités et imposer une règle de dépense plus contraignante ? Doit-on poursuivre la baisse des dotations ? Mieux encadrer les évolutions salariales de la fonction publique territoriale ?
- La répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration publique autant en dépenses qu'en recettes peut-elle être modifiée ?

### Quelles évolutions pour les dépenses publiques ?

- Doit-on se fixer un niveau cible à l'horizon 2027 pour le ratio dépenses publiques sur PIB ? En fonction de cette cible de dépenses, quelles seraient les économies à opérer ?
- Si l'on se fixe pour objectif des économies élevées, celles-ci ne pourront pas seulement venir des dépenses de fonctionnement de l'État mais devront aussi se traduire par des baisses de prestations sociales. Dans ce cas, comment répartir l'effort de manière juste ? Comment gérer les effets récessifs de ces baisses de dépenses à court terme ?
- Une part notable des dépenses de l'État est consacrée à pallier les dysfonctionnements de certains marchés (notamment du travail, du logement, de l'innovation). Un meilleur fonctionnement de ces marchés permettrait-il des économies substantielles de dépenses publiques ?
- Certaines politiques méritent-elles des ressources supplémentaires notamment afin d'assurer une croissance de moyen terme soutenable et inclusive ?

Auteur :  
Arthur Sode

49. La France est l'un des pays qui est le moins sélectif dans le choix de ses dépenses et le moins capable d'opérer des choix clairs dans sa stratégie d'intervention publique. Voir Lorach N. et Sode A. (2015), « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », *La Note d'analyse* n°28.

Directeur de la publication :  
Jean Pisani-Ferry,  
commissaire général

Directeur de la rédaction :  
Fabrice Lengart,  
commissaire général adjoint

Impression :  
France Stratégie

Dépôt légal :  
juillet 2016  
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé,  
directeur du service  
Édition-Communication-  
Événements,  
01 42 75 61 37,  
jean-michel.roulle@  
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,  
chargé des relations presse  
01 42 75 60 27  
06 20 78 57 18  
joris.aubrespin@  
strategie.gouv.fr

France Stratégie  
18, rue de Martignac  
75700 Paris SP 07  
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 17/27 » visant à analyser les enjeux de la décennie qui suivra la prochaine élection présidentielle. Des documents thématiques produits par les experts de France Stratégie sont publiés sur un site web spécifique qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans ce cadre n'a vocation à refléter la position du gouvernement.

Quelles sont les conséquences budgétaires des nouvelles priorités (transition écologique, sécurité) ?

- Comment accroître la capacité à redéployer des ressources en fonction des priorités de l'action publique ? Afin de mieux maîtriser l'évolution des dépenses publiques et d'être davantage capable de sélectivité dans les choix publics<sup>[49]</sup>, doit-on mettre en œuvre des exercices de revue de dépenses plus systématiques et institutionnalisés ?

- Comment gérer l'évolution des dépenses publiques dans un scénario de croissance potentielle durablement basse ? Pour éviter de régulièrement réviser les paramètres des régimes de retraite, faut-il indexer explicitement certains d'entre eux sur la croissance de l'économie, afin de traduire dans le contrat collectif le fait que dans un régime par répartition, le montant des pensions est nécessairement dépendant de la croissance future ?



*La croissance mondiale  
d'une décennie à l'autre*



*Nouvelles formes du travail  
et de la protection des actifs*



*Compétitivité :  
que reste-t-il à faire ?*



*Tirer parti de la  
révolution numérique*



*Jeunesse, vieillissement :  
quelles politiques ?*



*Climat : comment  
agir maintenant ?*



*Quelles priorités éducatives ?*



*Europe : sortir  
de l'ambiguïté constructive ?*



*Quels leviers  
pour l'emploi ?*



*Dynamiques  
et inégalités territoriales*



*Dettes, déficit et dépenses publiques :  
quelles orientations*



*Modèle de développement  
et répartition du revenu*

## NOUS SUIVRE

**RETROUVEZ EN LIGNE  
L'INTÉGRALITÉ  
DE LA THÉMATIQUE**



[www.francestrategie1727.fr](http://www.francestrategie1727.fr)  
#FS1727

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES  
ACTUALITÉS DE  
FRANCE STRATÉGIE**

[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)

[@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)