

Pour refonder la politique budgétaire¹

Henri Sterdyniak (OFCE)

Il existe deux théories des finances publiques. Pour la théorie fonctionnelle, les finances publiques ne doivent pas être gérées pour elle-même, mais pour réaliser l'équilibre macroéconomique ; la Banque centrale doit y contribuer, en permettant à l'Etat de toujours se financer à un taux satisfaisant. Pour la théorie orthodoxe, comme les finances d'un ménage, les finances publiques doivent viser des objectifs de bonne gestion : équilibre budgétaire, faible dette. Les marchés financiers doivent pouvoir juger et sanctionner la gestion des finances publiques.

Malheureusement, les Traités européens (le Pacte de Stabilité, le Traité budgétaire) obligent les Etats-membres à se conformer à la théorie orthodoxe. Cela s'est révélé contre-productif avant la crise de 2008 et catastrophique depuis. Malheureusement, les Institutions européennes refusent de revenir sur cette stratégie. Malheureusement, la Note de France Stratégie n'ouvre guère ce débat.

Replacer le déficit et la dette publique française dans un contexte européen

De façon étrange, cette Note discute des déficits publics et de la dette publique française sans les placer dans un éclairage européen (ou mondial), de sorte qu'il semble que la France, incapable de maîtriser ses dépenses, souffre d'un problème spécifique de finances publiques.

Cette présentation est biaisée. La persistance des déficits publics, la hausse des dettes publiques touchent la quasi-totalité des pays développés. Certes, de 1974 à 2015 (soit 41 années), la France a toujours été en déficit budgétaire ; mais c'est aussi le cas de l'Italie ; les États-Unis n'en ont connu que trois années d'excédent, la Grande-Bretagne quatre, le Japon cinq, l'Allemagne six. L'équilibre budgétaire n'est en rien une norme ; il n'a aucune justification économique. Il est légitime de financer les investissements publics par du déficit public. Il est légitime que le déficit public soutienne l'activité en période de récession. Comme le montre le tableau 1, les grands pays hors zone euro (RU, Etats-Unis, Japon) ont en 2015 des déficits publics largement supérieurs à ceux de la moyenne de la zone euro et à celui de la France. Il n'y a pas d'indiscipline budgétaire spécifique aux pays de la zone euro. Au contraire, ceux-ci ont été contraints de 2010 à 2014, à pratiquer des politiques d'austérité budgétaires, coûteuses en termes d'activité comme de cohésion de la zone.

De même, la quasi-totalité des pays développés ont des dettes publiques importantes fin 2015. Ce n'est en rien une spécificité française. Il est vain de chercher à l'expliquer par une addiction française. Par ailleurs, le niveau de la dette public n'est en rien corrélé au niveau des dépenses publiques : il suffit de comparer Japon/ Etats-Unis à Suède/Danemark.

¹ Cette note est un commentaire de la Note de France Stratégie : *Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?*, juillet 2016.

1. Finances publiques (en % du PIB)

	Dettes publiques, Maastricht		Solde public	Dépenses publiques
	2007	2015	2015	2015
Allemagne	64	71	0,7	44,0
France	64	96	-3,5	57,0
Italie	100	133	-2,6	50,5
Espagne	36	99	-5,1	43,3
Pays-Bas	42	65	-1,8	44,9
Belgique	87	106	-2,6	54,0
Autriche	65	86	-1,2	51,7
Grèce	103	177	-7,2	55,5
Portugal	68	129	-4,4	48,3
Finlande	34	63	-2,7	58,3
Irlande	24	94	-2,3	35,2
Zone Euro	66	94	-2,1	48,8
Danemark	27	40	-2,1	55,7
RU	44	89	-4,4	43,2
Suède	38	43	0,0	50,5
Etats-Unis	64	106	-4,0	37,9
Japon	183	245	-5,2	41,3

Sources: EC DG-ECFIN, AMECO, août 2016; OECD, *Economic Outlook*, juin 2016.

La hausse des ratios de dette publique est commune à l'ensemble des pays développés. Le bas niveau actuel des taux d'inflation comme le bas niveau des taux d'intérêt montrent bien que les déficits publics actuels sont de nature keynésienne (rendus nécessaires par l'équilibre macroéconomique) et non de nature classique (des sources autonomes de déséquilibres). La question fondamentale est donc : pourquoi des déficits publics importants sont aujourd'hui nécessaires pour soutenir la demande ² ?

En 1973, la dette publique française était très faible (de l'ordre de 10% du PIB). Pendant les Trente Glorieuses, le dynamisme de l'économie ne rendait pas nécessaire le déficit public ; les entreprises investissaient plus que leur profit ; grâce au contrôle des circuits de financement, les taux d'intérêt étaient relativement bas, l'inflation et la croissance étaient fortes. La dette publique s'éteignait d'elle-même.

La contre-révolution libérale a mis à mal ce cercle vertueux. A partir de 1980, les taux d'intérêt réel ont fortement augmenté, l'inflation a chuté, la croissance a ralenti. De 1981 à 1997, les taux d'intérêt réels ont été nettement supérieurs au taux de croissance ; la dette publique a fait « boule de neige ». Ce fort niveau des taux d'intérêt a aussi pesé sur la demande, contraignant l'Etat à maintenir un déficit important. Ainsi, la dette publique est entrée dans une spirale à la hausse en France comme dans la plupart des pays développés.

² Nous reprenons ici l'analyse présentée dans : Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, 2011 : « Finances publiques, sorties de crise », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier.

Dans la période d'avant la crise de 2007, plusieurs facteurs ont concouru à la déficience de la demande mondiale:

- De nombreux pays se sont lancés dans des stratégies néo-mercantilistes visant à accumuler des excédents extérieurs : les pays d'Asie qui, échaudés par la crise de 1997, voulait s'affranchir de la tutelle des marchés financiers ; la Chine qui avait assise une croissance rapide sur des gains à l'exportation ; les pays qui préparent le vieillissement de leur population (Japon, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Pays scandinaves). Ces excédents s'ajoutent à ceux des pays producteurs de pétrole.
- La mondialisation commerciale renforce l'importance de la compétitivité internationale, que chaque pays cherche à améliorer en faisant pression sur ces salaires. Des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche ont ainsi réussi, depuis 2000, à faire fortement baisser la part des salaires dans la valeur ajoutée. Il en résulte une tendance à la baisse de la part de la consommation.
- Les pays anglo-saxons ont choisi une croissance caractérisée par la stagnation des salaires et des revenus de la masse des ménages et le creusement des inégalités. Il en résulte une tendance à la baisse de la consommation qui était compensée par une hausse de l'endettement des ménages et des bulles financière et immobilière, permises par le maintien de bas taux d'intérêt réels. Quand l'endettement des ménages a été poussé à son paroxysme et quand les bulles financières s'effondrent, la dette publique doit prendre le relais pour soutenir la demande.
- Le vieillissement de la population et la mise en cause des régimes de retraite publics financés par répartition aboutissent à la montée en puissance des fonds de pension, donc au gonflement des capitaux cherchant à se placer. Ces fonds souhaitent des placements relativement peu risqués, donc de la dette publique.
- La globalisation financière fait que tous les placements sont mis en concurrence par les marchés financiers. Les placements productifs sont comparés à des placements financiers dont la rentabilité illusoire s'appuie sur le développement de bulles financières. Il en résulte une hausse de la rentabilité requise par les investisseurs en même temps que l'investissement productif stagne dans les pays développés en raison du ralentissement de la croissance, du déplacement des projets dans les pays émergents, de la baisse du prix relatif de l'investissement.

Un déséquilibre structurel s'est ainsi creusé entre épargne et investissement, déséquilibre qui devait être comblé par la hausse de l'endettement privé ou public ou par des bulles financières. La crise financière de 2007, due à l'implosion des bulles spéculatives caractéristiques du capitalisme financier débridé, a encore creusé les déficits publics (soutien aux banques, mesures de relance, mais surtout pertes de recettes fiscales dues à la chute du PIB). Le ratio dette/PIB a explosé car la dette augmentait tandis que le PIB subissait les effets de la récession. Après la crise, les solutions endettement privé/bulles financières sont bloquées, de sorte que c'est celle de l'endettement public, qui est privilégiée. C'est le capitalisme financier qui est le premier responsable du gonflement de la dette. Compte tenu de la mondialisation et des intérêts des classes dominantes, aucun pays ne met en œuvre la stratégie Fordienne nécessaire : soutenir la croissance par la hausse des salaires.

L'Europe aussi sa part de responsabilité dans la montée des dettes des pays de la zone Euro. Au nom de la liberté de circulation des personnes et des capitaux, les Institutions Européennes ont interdit aux pays de prendre les mesures nécessaires pour protéger leur capacité de taxer. Les Etats européens se sont livrés à la concurrence fiscale. Les réductions d'impôt se sont multipliées (sur les bénéficiaires des sociétés, sur le revenu et le patrimoine des particuliers les plus aisés, sur les cotisations employeurs,...), sans impact favorable sur la croissance. Ces politiques fiscales ont aggravé les inégalités sociales et les déficits publics.

Par ailleurs, la perte de leurs instruments monétaires (taux d'intérêt et taux de change) oblige les pays membres à utiliser la politique budgétaire pour soutenir l'activité. La politique de bas taux d'inflation empêche d'utiliser la hausse des prix pour faire fondre la dette publique. Les politiques restrictives maintiennent les pays dans la dépression et font surgir la menace de déflation. Les pays du Nord refusent que la BCE garantisse les dettes publiques des pays de la zone euro afin que les marchés financiers contrôlent la discipline budgétaire des Etats membres et maintiennent une épée de Damoclès sur leurs politiques économiques.

Ainsi, si la croissance de la dette des pays développés est une conséquence de déséquilibres macroéconomiques induit par le capitalisme financier, il est vain de prétendre la réduire sans remédier à ces déséquilibres. C'est pourtant ce que préconise la Note sous-revue. Il suffirait de réduire les dépenses publiques alors même que, les taux d'intérêt étant déjà nuls, l'impact sur l'activité serait fortement négatif.

A propos de la croissance potentielle

Malheureusement, la Note reprend sans esprit critique les évaluations de production potentielle imposées par la Commission. Nous avons montré que ces évaluations étaient problématiques puisqu'elles sous-estimaient l'écart de production en faisant varier la production potentielle comme la production, en considérant comme structurelles les baisses de l'investissement, de la productivité et de la population active induites par la récession elle-même³.

Aussi, le graphique 2 est-il contestable puisqu'il repose sur ces évaluations, tant pour l'écart de production que pour l'orientation budgétaire. Ainsi, la Commission juge maintenant que l'écart de production français était positif de 2,9% en 2007 alors que son évaluation était de -0,2% début 2008. Rien ne prouve que l'estimation actuelle est plus robuste que celle faite en temps réel, qui était, elle, compatible avec le fait qu'aucun indice de surchauffe n'était visible en 2007.

Les évaluations *d'effort budgétaire* sont contestables elles-aussi puisqu'elles reposent sur l'hypothèse d'un fort ralentissement de la croissance potentielle depuis 2008. Les restrictions budgétaires entre 2010-2015 peuvent être évaluées à 4,5 points de PIB selon nous, (plutôt qu'à 3 points selon la Commission), dont 2 points de PIB de baisse de dépenses publiques primaires.

³ Voir : Henri Sterdyniak, 2015 : « Faut-il encore utiliser le concept de croissance potentielle ? », *Revue de l'OFCE*, septembre, n°142,

Pour une stratégie fonctionnelle des finances publiques.

En fait, en 2007, la France avait un solde primaire structurel à l'équilibre de sorte qu'aucun *ajustement*, qu'aucune *consolidation*⁴ n'était nécessaire *a priori*. Il est normal que la crise se traduise par un gonflement du déficit et de la dette publique. La stratégie « revenir rapidement à l'équilibre des finances publiques » est suicidaire surtout si les agents privés (entreprises et ménages) ont une attitude similaire. Evaluons à 4 points de PIB le choc de demande (et donc de production) induit par la crise financière de 2008. Il faut bien que certains agents absorbent le choc entre la baisse du revenu des ménages, la baisse du taux de marge des entreprises et la hausse du déficit public. Si tous les agents veulent immédiatement *consolider* leur situation, en répercutant la baisse de leur revenu sur leurs dépenses, l'impact macroéconomique est obligatoirement magnifié.

Certes, les engagements européens de la France lui imposait, et lui impose toujours, comme aux autres pays de la zone, d'obéir à des *règles stupides*⁵ comme la limite de 3% pour le déficit public, celui de 60% pour la dette et l'objectif de quasi-équilibre du solde structurel à moyen-terme. La France aurait dû trouver des alliés en Europe pour remettre en cause ces règles, plutôt que feindre de les accepter et ne pas les respecter, ce qui n'est pas une attitude responsable et mobilisatrice.

Comme le montre le bas niveau actuel des taux d'intérêt, la dette publique est implicitement désirée par les agents privés. La crise a encore augmenté le niveau de dette publique désirée (puisque les entreprises veulent se désendetter et que les ménages répugnent maintenant aux placements financiers trop risqués. Une fois que les taux d'intérêt sont à un plancher, il est impossible de réduire le niveau de dette jusqu'à un niveau arbitraire. La France ne doit pas se donner l'objectif de réduire à 60% le niveau de sa dette.

Encadré 1 : La théorie fonctionnelle des finances publiques.

Pour obtenir un niveau de demande satisfaisant, le gouvernement doit parfois accepter un certain déficit budgétaire. Notons y , le niveau de production (en écart au potentiel), d , la demande privée, g , la demande publique, r le taux d'intérêt et h la dette publique rapportée au PIB.

Si $y = g + d + cy - \sigma r + kh$, la politique budgétaire de régulation est donc à court terme : $g = -d + \sigma r$. Si cette politique est mise en œuvre, il n'y a aucun lien *ex post* entre le déficit et l'écart de production, qui reste nul. Le déficit, g , apparaît comme structurel selon les méthodes de l'OCDE ou de la Commission, ce qui est absurde.

A long terme, $g = 0$ et $h = -(d - \sigma r) / k$. Le niveau de dette publique de long terme n'est pas arbitraire, mais dépend du désir des agents privés : la dette doit être égale à la dette désirée pour le taux d'intérêt optimal, celui qui est égal au taux de croissance.

On ne peut proposer une règle budgétaire du type : $g = g_0 - \lambda y - \mu(h - \bar{h})$ puisque d'une part ce serait renoncer à une stabilisation complète, d'autre part, l'Etat ne peut se fixer un objectif de dette indépendamment du désir d'épargne des agents privés.

⁴ Faut-il reprendre ce terme biaisé, emprunté à la technocratie européenne ? Si le déficit public provient d'une récession économique, l'aggraver en réduisant les dépenses publiques, est-ce de la *consolidation* ?

⁵ Selon l'expression de Romano Prodi.

La Note sous-revue reprend trois arguments contestables.

-« Les intérêts de la dette représentent entre 2 et 3,5 points de PIB, soit la deuxième dépense de l'Etat ; elles diminuent les ressources disponibles pour d'autres politiques ». Mais cet argument oublie que le vrai coût de la dette est le taux d'intérêt moins le taux de croissance.

En 2015, par exemple, la charge nette de la dette était de 1,9 % du PIB ; soit, un taux d'intérêt apparent sur la dette de 2,0 %, pratiquement égal au taux de croissance nominal effectif en 2015 (1,9%), nettement en dessous du taux de croissance nominal tendanciel (de l'ordre de 3,5%).

Supposons, pour simplifier, que, en situation normale, le taux d'intérêt apparent soit de 3,5 %, le taux d'inflation de 1,75 %, et le taux de croissance potentielle de 1,75 %. Pour stabiliser la dette au niveau de 80 % du PIB, un déficit de 2,8 % du PIB ($80 \% * 3,5 \%$) suffit. Pour des charges d'intérêt de 2,8 % du PIB, le vrai coût de la dette, c'est-à-dire l'excédent primaire nécessaire pour stabiliser la dette, est nul.

Toutes choses égales par ailleurs, si la France avait une dette nulle qu'elle souhaitait maintenir à tout jamais, le gain en termes de marge de manœuvre budgétaire serait nul par rapport à la situation actuelle. Pire, la France devrait réduire immédiatement ses dépenses de 1,5% du PIB (le montant du déficit primaire). Il est donc absurde de prétendre que les charges d'intérêt sont le deuxième poste des dépenses publiques (en fait, corrigées de la croissance, elles sont nulles) ou qu'elles font peser une contrainte sur la politique budgétaire.

De plus, le taux d'imposition des intérêts est en France de l'ordre de 25 %. Un taux d'intérêt nominal de 3,5 %, avec une inflation de 1,75 %, correspond donc à un taux réel, après impôt, de 0,9 %, bien inférieur au taux de croissance tendanciel.

La dette ne coûte rien tant que le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance. Elle ne pose problème que si le taux d'intérêt (après impôt) devient supérieur au taux de croissance. En situation de faible croissance, la politique monétaire doit assurer que c'est le cas : la dette publique ne fait pas boule de neige. En période de forte croissance, la Banque Centrale peut être amenée à porter le taux d'intérêt au-dessus du taux de croissance ; mais dans ce cas, les rentrées fiscales permettent de réduire les déficits sans larmes. Par ailleurs, la « règle d'or des finances publiques⁶ » indique qu'il est légitime de financer les investissements publics par le déficit, puisque ceux-ci seront utilisés pendant plusieurs années. Le déficit structurel doit donc être égal à l'investissement public net. Dans la version en stock, la règle d'or devient l'égalité entre la dette publique et le capital public. Dans ce cas, le déficit structurel doit être égal à l'investissement public net, plus la dépréciation de la dette due à l'inflation, soit, en France, de l'ordre de 2,4 % du PIB ($3,3 \% \text{ d'investissement brut} - 2,5 \% \text{ d'amortissement} + 1,4 \% \text{ de dépréciation de la dette}$).

Il n'y a donc aucune raison de se fixer une norme d'équilibre des finances publiques. L'Etat n'est pas un ménage. Immortel, il peut avoir une dette en permanence ; il n'a pas à la rembourser, mais seulement à garantir qu'il pourra en servir la charge. Les agents privés désirent détenir de la dette publique pour des raisons de liquidité et de sécurité. Les assurances, les fonds de pension ont besoin de titres de dette publique pour sécuriser leurs placements. Les marchés financiers ont besoin pour fonctionner de titres sans risque.

⁶ Enoncé par Paul-Leroy-Beaulieu dans son *Traité de la science des finances* (1891).

D'ailleurs, la dette publique française est très demandée. En août 2016, l'Etat s'est endetté à 0,19% pour 10 ans, à 0,52% Pour 15 ans, 0,64% pour 20 ans % et à -0,75% % en taux indexés à 10 ans. Dans tous les cas, nettement en dessous du taux de croissance anticipable. Les marchés ne doute pas de la soutenabilité des finances publiques françaises.

-La Note prétend que la dette représente un coût pour les générations futures, « puisqu'elle implique dans le futur des excédents primaires plus importants ». Cette implication est plus que problématique, puisque rien n'oblige *a priori* ne justifie ces futurs excédents primaires. Compte tenu du bas niveau des taux d'intérêt, on ne peut prétendre que le déficit public actuel évince l'investissement privé, et donc nuise à la production potentielle future. Par ailleurs, la dette publique ne prend pas en compte les actifs publics financiers (actions et obligations) et réels (bâtiments, routes, ..). Avec eux, le solde (la « valeur nette » du patrimoine administrations) est positif : 326 milliards d'euros fin 2012 (dernière année disponible), soit 15,6% du PIB. Il n'y a pas de « prélèvements sur les générations futures ».

- Enfin, la Note présente deux projections dans lesquelles le taux de croissance remonterait à 1,5%, l'inflation à 2%, le taux d'intérêt à 3,5% (et donc le taux d'intérêt réel corrigé de la croissance serait nul). Dans la première (graphique 4), le déficit primaire resterait à 0,7%. Ce serait catastrophique, d'après la Note, puisque le déficit monterait à 4% du PIB et la dette serait stable à 95% du PIB. Mais, cette montée de la charge d'intérêt est fictive : corrigées de la croissance, les charges d'intérêt resteraient nulles. Dans le deuxième (graphique 5), un effort de 3 point de PIB permettrait d'arriver à un excédent primaire de 2,3 point de PIB et donc à une baisse tendancielle du ratio de dette. Mais, la projection suppose que cette politique budgétaire restrictive n'aurait aucun impact sur le niveau d'activité, ce qui est bien sur faux. Imaginons que les pouvoirs publics, en réduisant les dépenses courantes ou en augmentant les impôts, dégagent ces 3 points de PIB, quelle sera la meilleure stratégie : la consacrer au désendettement (au risque de nuire à l'activité) ou à la recherche, l'enseignement, la formation, le soutien à l'innovation industrielle ?

En 2015, la France avait un niveau de déficit public de 3,5% du PIB, dont 2% de charges d'intérêt. Ce niveau est-il excessif ? Certes, cela dépend de l'évaluation de l'écart de production : -1,8% selon l'OCDE et la CE, -3,3% pour le gouvernement, -5,2% en faisant l'hypothèse d'un taux de chômage d'équilibre de 7% et d'un sureffectif de l'ordre de 1% des emplois. L'encadré 2 montre que le déficit de 3,5% est compatible avec les exigences de la régulation conjoncturelle, même avec un écart de production de 1,8%. Avec un taux d'intérêt égal au taux de croissance, l'équilibre du solde primaire structurel suffit à stabiliser la dette ; or, le solde primaire est déjà équilibré selon l'estimation du gouvernement, excédentaire de 1 point de PIB selon nous. Il n'est pas nécessaire de faire des efforts d'*ajustement* supplémentaires.

La question de la réduction de la dette ne se poserait que si la France connaissait effectivement une période de forte croissance de la demande privée, émanant des ménages ou des entreprises. Dans ces conditions, le déficit serait automatiquement résorbé, le ratio de dette diminuerait, l'écart de production tendrait à devenir positif et un arbitrage pourrait être nécessaire entre dépenses publiques, consommation et investissements privés. Ce n'est malheureusement pas la situation actuelle.

Encadré 2 : Une règle budgétaire keynésienne ?

Peut-on proposer une règle budgétaire keynésienne ? Les investissements publics nets (IPN) doivent être financés par emprunt ; il faut corriger le solde de la dépréciation de la dette induite par l'inflation ; la politique budgétaire doit avoir un rôle contracyclique : un écart de production de 1% justifie un déficit de 0,75% du PIB, soit l'effet automatique et un peu plus ; la politique budgétaire être restrictive quand la politique monétaire l'est (il faut un excédent quand le taux d'intérêt fixée par la BCE dépasse 3,5%, le taux de la « règle d'or de la croissance », selon Phelps).

D'où : $s = -IPN - \pi * d + 0,75 \text{ écart de production} + 0,5 (i - 3,5)$ Avec cette règle budgétaire, raisonnable, conforme aux canons de notre profession, qui garantit qu'à long terme la dette publique ne dépasse pas le capital public, en prenant l'écart de production estimé par l'OCDE (-1,8%), le solde public de la France en 2015, devrait être de $-0,1 - 0,6 - 0,75 * 1,8 - 1,7 = -3,6\%$. En prenant un écart de production de 5,2%, il devrait être de -6,3%. En fait, il était de -3,5%

Pour poursuivre le débat : réponse aux questions de la Note sur la politique budgétaire.

- 1) On ne peut considérer qu'une politique budgétaire nuise aux générations futures quand elle est compatible avec des taux d'intérêt inférieurs aux taux de croissance, donc qu'elle ne nuit pas à l'investissement.
- 2) La France ne doit pas se donner d'objectif de désendettement en soi, indépendamment de la situation macroéconomique.
- 3) La capacité de la politique budgétaire à jouer son rôle stabilisateur doit être améliorée. Cela suppose de renoncer aux règles fondées sur des objectifs arbitraires (3%, 60%, -0,5%) et d'adopter une stratégie de politique budgétaire fonctionnelle basée implicitement sur les écarts entre le taux de chômage et le taux de chômage d'équilibre, l'inflation et l'inflation souhaitée, le taux d'intérêt et le taux de croissance.
- 4) Les bas taux d'intérêt actuels incitent à une politique industrielle d'envergure organisant et finançant le tournant vers une économie durable. C'est, par ailleurs, une exigence forte qui ne peut être conditionnée à un nouvel affaiblissement de la conjoncture mondiale. Les investissements nécessaires ne doivent pas uniquement être financés par les pouvoirs publics ; il faut mettre sur pied des réseaux financiers, publics ou semi-publics, capable de financer la transition écologique, proposant aux épargnants, soit une rémunération faible mais garantie, soit associant ceux qui le souhaitent aux risques industriels.
- 5) Faut-il écrire que « certains partenaires européens doutent de la capacité de la France à assainir durablement ses finances publiques » ? Quel pays en Europe peut prétendre avoir été affecté négativement par la politique économique française ? Qui peut prétendre que les finances publiques françaises seraient moins saines que les finances des Etats-Unis, du Japon, du Royaume-Uni ?
- 6) Bien sûr, une action commune en Europe serait préférable, notamment en matière écologique. Cela ne doit pas paralyser l'action en France.
- 7) La France doit méthodiquement mettre fin à tous les mécanismes permettant l'optimisation fiscale dans sa propre législation (par exemple, la purge des plus-values par succession et donation, la non-prise en compte des revenus non-distribués dans le

plafonnement de l'ISF). Les exilés fiscaux doivent perdre leur nationalité française ou payer des impôts en France. La France doit trouver des alliés en Europe (et dans le monde) pour lutter contre la concurrence fiscale, contre les paradis fiscaux, contre l'optimisation fiscale des grands groupes multinationaux. Elle doit conditionner tout progrès dans l'intégration européenne à la suppression des dispositifs des législations fiscales de certains Etats-membres consistant de la concurrence fiscale déloyale ou permettant l'optimisation fiscale et à la mise en place de taux plancher en matière d'IS.

- 8) Il ne faut pas mettre en place de nouvelles règles ou institutions indépendantes pour paralyser la politique budgétaire. Le Haut Conseil des Finances Publiques souffre de deux péchés originaux. Son manque d'indépendance intellectuelle vient de son rattachement à la Cour des comptes, plus soucieux d'orthodoxie budgétaire que d'équilibre macroéconomique ; il a été accentué par des nominations contestables : sur cinq personnalités qualifiées, un seul économiste reconnu ; quatre personnes provenant de la banque ou de la finance. Son mandat est ambigu : s'agit-il de préconiser une politique budgétaire satisfaisante, favorisant la croissance et le plein-emploi ou simplement de vérifier la conformité de la politique française à des engagements européens contestables (économiquement), mais incontestables (institutionnellement).

Pour défendre le modèle social français

La question du montant des dépenses publiques n'est pas, nous venons de le voir, une question macroéconomique. C'est une question de choix sociaux. Les dépenses publiques sont-elles plus utiles, moins coûteuses, plus satisfaisante du point de vue de la cohésion sociale que les dépenses privées qu'elles remplacent (ou qui pourraient, en sens inverse, les remplacer) ?

Faut-il rappeler ici que les dépenses publiques ne sont pas une composante du PIB⁷ ? Que les dépenses publiques représentent 57% du PIB ne signifie pas qu'il existe un agrégat « les dépenses privées » ou « le PIB privé » qui en représenterait 43% car une grande partie des dépenses publiques (de l'ordre de 60%) sont en fait des transferts aux ménages (prestations sociales) ou aux entreprises (subventions) qui financent des dépenses privées, donc bénéficient des producteurs privées.

La Note sous-revue montre bien toutes les difficultés de nomenclatures qui rendent périlleuses les comparaisons internationales : la générosité des prestations sociales françaises (vieillesse, famille) réduit le besoin de prestations d'assistance, certains pays placent les chômeurs de longue durée dans un régime d'invalidité, certains pays financent des agences, ce qui réduit fictivement les rémunérations publiques, certains pays ont des systèmes de protection sociale d'entreprises ou individuelles pour la santé et la retraite, etc.

La plupart des écarts entre la France et des pays similaires résultent de choix explicites politiques et sociaux. Ainsi, la France dépense plus pour sa défense, puisqu'elle veut disposer de l'arme atomique et d'une forte capacité d'intervention à l'extérieur. Ainsi, la France finance plus que ses partenaires les activités culturelles. Faut-y renoncer à ces ambitions ?

⁷ Voir Christophe Ramaux, 2012 : *L'Etat social*, Mille et une nuits, page 300.

Surtout, la France dépense plus en matière de retraite (selon la note, l'écart représente 4,7 points de PIB sur un écart de dépense de 6,5 points). La France assure aux personnes âgées un niveau de vie équivalent à celui de la moyenne de la population. La masse des salariés bénéficie d'une retraite satisfaisante, sans avoir à faire d'effort spécifique d'épargne, sans avoir à se préoccuper de l'évolution des marchés financiers. Faut-il remettre cet acquis en cause ? Il est certes légitime que l'âge de départ à la retraite augmente comme l'espérance de vie, à condition que cette évolution soit maîtrisée : maintien de possibilité de retraite précoce pour les carrières longues, les travaux pénibles, les personnes qui ne peuvent se réinsérer dans l'emploi ; refonte des carrières et mise en place de possibilités de reconversion dans les entreprises ; prise en compte de la situation du marché du travail. Par contre, les projections actuellement réalisées par le COR incorporent des baisses excessives du niveau de vie des retraités par rapport aux actifs, de l'ordre de 20% à l'horizon 2050, de sorte que la part des retraites dans le PIB est censée diminuer de 14,2% à 12,8% en 2050. Ce résultat résulte d'une hypothèse lourde : les salaires pris en compte comme les pensions déjà liquidées ne seraient indexés que sur les prix et pas sur les salaires. La parité des niveaux de vie entre retraités et actifs ne seraient plus assurée ; l'écart se creuserait entre les pensions du public et du privé ; la pauvreté augmenterait parmi les retraités. Cette évolution correspond-elle au souhait des salariés ? A-t-elle été démocratiquement discutée ?

La Note écrit, page 11, « Dans un régime par répartition le montant des pensions est obligatoirement dépendant de la croissance future ». Cela n'est qu'à moitié vrai. Cela est vrai dans le système français actuel puisque la baisse du niveau relatif des pensions est recherchée par la désindexation des salaires pris en compte et des retraites déjà liquidées. Cela disparaîtrait si les salaires pris en compte et les pensions liquidés étaient de nouveau indexés sur les salaires (nets), quitte à repenser le niveau de remplacement net assuré par le système.

La même hypothèse de non-indexation sur les salaires est aussi faite pour les prestations familiales et les prestations d'assistance, de sorte que le niveau de vie relatif des familles, et en particulier des familles les plus pauvres, diminuerait tendanciellement à l'avenir. Est-ce souhaitable ?

La Note de France Stratégie suggère quatre pistes d'économie, mais aucune n'est bien convaincante :

- la politique du logement, qui coûte environ 40 milliards aux finances publiques, mais il est difficile d'imaginer à court terme un système moins coûteux, qui reste protecteur pour les familles⁸. Même si les aides personnelles aux logements font monter les loyers, on ne peut désolubiliser les familles les plus pauvres. Faut-il continuer à encourager l'investissement locatif (dont la rentabilité suppose des loyers élevés et des hausses du prix de l'immobilier) ?
- La politique de l'emploi, qui coûte environ 110 milliards par an, mais peut-on revenir aujourd'hui sur la politique d'exonération de cotisations des bas-salaires ?
- La politique de soutien à l'innovation, qui coûte 10 milliards.

⁸ Voir Pierre Madec, 2015 : Comment reconstruire une politique du logement efficace ?, *Mouvements*, mai.

- L'organisation territoriale, mais les réformes récentes n'ont guère été un succès, tant en termes de simplification que d'économie de dépenses ou d'efficacité économique et sociale.

Ne faudrait-il pas aussi évoquer la piste de la simplification de la protection sociale ? En matière de santé, par exemple, le développement des complémentaires maladie est à la fois un gaspillage regrettable de ressources en augmentant les coûts de fonctionnement du système et un nouveau facteur d'inégalités entre public et privé, entre salariés et retraités.

La note présente une projection selon laquelle le poids des dépenses publiques pourrait légèrement augmenter, de 0,2 point de 2017 à 2027, mais cette projection repose sur l'hypothèse lourde de baisse du niveau relatif des prestations sociales, famille et vieillesse (dont le poids baisserait de 0,7 point de PIB). De plus, la hausse de la charge d'intérêt (0,7 points) disparaît si on la corrige de la croissance et de l'inflation.

Pour poursuivre le débat : réponse aux questions de la Note sur les dépenses publiques

- 1) Le niveau des dépenses publiques dépend d'arbitrages sociaux et politiques qui doivent se faire domaine par domaine. On ne peut définir un niveau cible global de dépenses.
- 2) Il n'y a aucun motif de baisser *a priori* les prestations sociales.
- 3) L'emploi, le logement et l'innovation ne sont pas des marchés qui devraient fonctionner selon des canons walrasiens. On peut repenser l'intervention publique dans ces domaines, mais sans se donner *a priori* des objectifs des réductions de dépenses publiques.
- 4) Certes, les choix publics et sociaux devraient être systématiquement repensés. Mais cette révision ne devrait pas être confiée à la haute administration de Bercy ou de la Cour des Comptes. Elle devrait être ouverte (syndicats, associations, chercheurs indépendants) ; elle ne devrait pas avoir des objectifs d'économie de dépenses, mais des objectifs sociaux, économiques ou politiques. Dans de nombreux cas, il faudrait plus de dépenses publiques et sociales (et pas moins), par exemple pour assurer un niveau de vie satisfaisant aux familles avec enfants, pour un service d'accueil de la petite enfance universelle et gratuit, pour les activités péri-scolaires, pour augmenter le niveau de vie relatif de certains minimas sociaux, pour améliorer les services publics (dont l'éducation) dans les quartiers en difficulté, pour aider les 18-25 ans (bourses universitaires et allocation d'insertion).

Deux remarques pour conclure.

A l'avenir, une partie importante des besoins se dirigeront vers des secteurs *a priori* publics – santé, culture, éducation, sécurité, dépendance, retraite, transports collectifs, urbanisme – des secteurs où le public fournit souvent des prestations plus satisfaisantes, plus égalitaires et moins coûteuses que le privé. S'il ne faut pas avoir la religion des dépenses publiques, il ne faut pas en avoir la phobie.

Certes, il faut réformer le fonctionnement des services publics pour qu'il soit moins coûteux, plus efficace, plus à l'écoute des usagers. Pour caricaturer, il y a deux façons de faire. La stratégie libérale est de caler le fonctionnement des services publics sur celui du privé, créer des agences autonomes, avec des dirigeants bien payés et des salariés précaires, introduire des

rémunérations à la performance (laisser les médecins demander des suppléments d'honoraires, inciter les universités à se battre pour obtenir des subventions des entreprises et attirer des enseignants prestigieux, tourner par des primes la grille de la Fonction Publique), favoriser les passages public/privé, introduire de la concurrence (des écoles, des universités, des hôpitaux privés), faire payer les usagers (les étudiants, par exemple). C'est une tendance qui se développe en France, avec des risques de société à plusieurs vitesses. Elle ne se traduit pas nécessairement par des baisses de coûts puisqu'il faut rémunérer le capital et les cadres dirigeants ; elle contribue à la disparition des emplois intermédiaires, stables et correctement rémunérés. a stratégie social-démocrate cherche à revivifier les valeurs spécifiques du secteur public, le service de l'utilisateur, la non-discrimination (tous les malades sont égaux), l'universalité (tous les enfants à la même école publique), une hiérarchie limitée des salaires et des possibilités de promotion pour assurer l'unité de l'ensemble des salariés des entreprises de services publiques.