

Dettes, déficit et dépenses publiques

Contribution au débat 2017-2027

François ECALLE

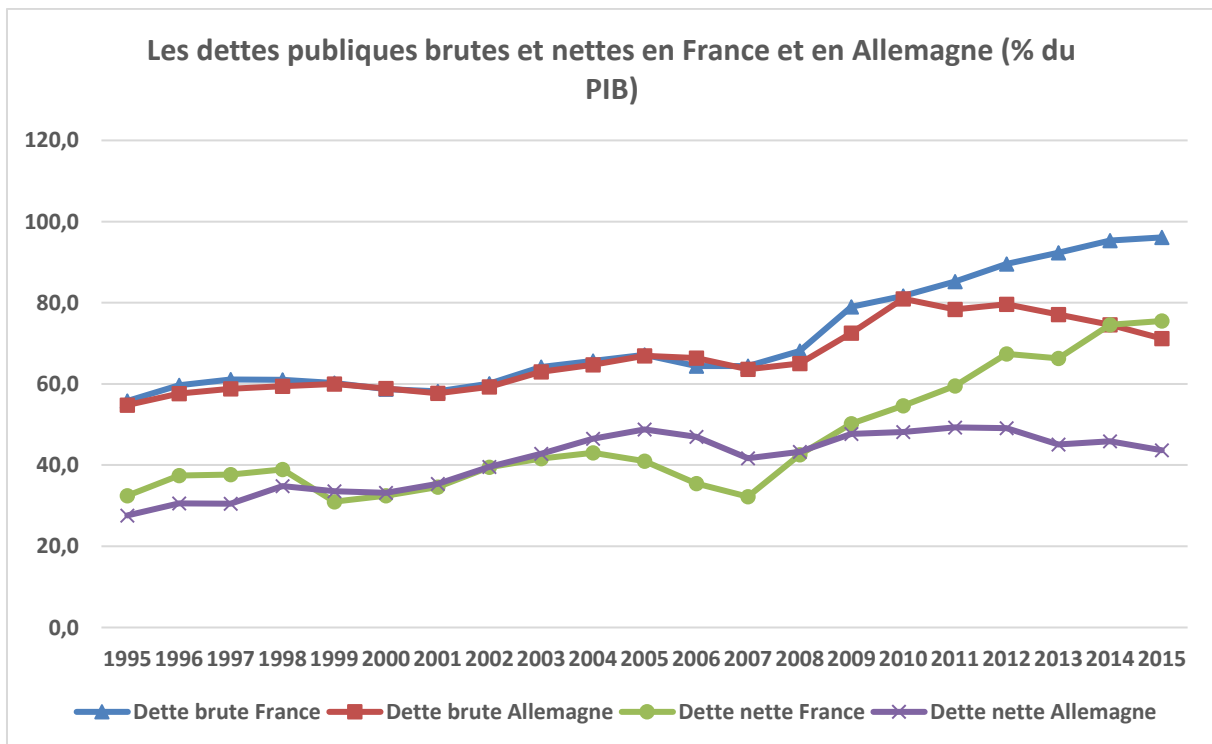
Président de [FIPECO](#)

Le diagnostic établi par France Stratégie dans sa note d'orientation est globalement très bon et il n'y a pas lieu d'y revenir. Je répondrai donc seulement aux questions soumises au débat.

1) Quel objectif d'endettement public à moyen terme ?

a) Le critère de dette à retenir

Le diagnostic sur l'évolution de la dette publique de la France, notamment en comparaison de celle des autres pays, est quasiment le même, qu'il s'agisse de la dette brute au sens du traité de Maastricht ou de la dette nette des actifs financiers des comptes nationaux. Seuls les niveaux changent évidemment. La mesure de la valeur des actifs non financiers des administrations publiques est par ailleurs trop incertaine pour que des conclusions utiles en soient tirées. La dette brute au sens du traité de Maastricht est donc un indicateur pertinent pour la conduite de la politique budgétaire, tout au moins aussi pertinent que les autres critères envisageables.



Source : Eurostat (dette brute au sens de Maastricht) ; OCDE (dette nette des comptes nationaux) ; FIPECO.

b) Les raisons pour lesquelles il faut réduire la dette publique

L'augmentation de la dette publique, en pourcentage du PIB, peut conduire un jour à une forte hausse des primes de risque exigées par les créanciers de l'Etat et à une crise des finances publiques de nature à remettre en cause la souveraineté nationale, des mesures de redressement budgétaire étant imposées de l'extérieur. Or, la stabilisation de la dette publique est d'autant plus difficile qu'elle est déjà élevée, l'excédent primaire requis étant plus important. Par ailleurs, les effets des variations du déficit public sur l'activité économique sont probablement d'autant plus faibles que la dette publique est élevée.

Il existe donc un seuil d'endettement au-delà duquel les inconvénients de l'endettement public l'emportent sur ces avantages, mais ce seuil varie selon les pays et selon les périodes parce qu'il dépend de facteurs tels que la crédibilité de la politique économique, la position de l'ensemble de l'économie vis-à-vis de l'extérieur ou encore la capacité des gouvernements à relever les impôts ou à réduire les dépenses, si nécessaire.

La France n'est certainement pas au bord de la faillite et l'Etat peut probablement continuer longtemps à s'endetter. Poursuivre sur cette voie est toutefois très imprudent car les risques sont considérables, mêmes s'ils sont difficiles à mesurer, alors que le coût macroéconomique d'une réduction de la dette publique est relativement limité. Comme la dette augmentera lorsque nous serons touchés par une nouvelle crise économique, il faut la réduire rapidement (voir [argumentaire développé](#)).

c) L'objectif d'endettement à moyen terme

Le rythme de réduction de l'endettement public fixé par le pacte de stabilité et de croissance, soit chaque année un vingtième de l'écart entre son montant et 60 % du PIB, paraît convenable en moyenne sur la période 2017-2027 et n'est pas très différent du deuxième scénario de France Stratégie (dette ramenée à 74 % du PIB en 2017 grâce à un effort structurel primaire de 2 à 4 points de PIB). La question de savoir s'il faut encore plus réduire la dette, notamment pour la ramener à 60 % du PIB, n'est pas pertinente en France aujourd'hui tant nous sommes loin de ce niveau.

2) Quelle adaptation au contexte macro-économique ?

a) Le rythme de réduction de la dette

Le rythme de la réduction de la dette publique doit être adaptée à la conjoncture. Il faut clairement laisser jouer les stabilisateurs automatiques lorsque la croissance et l'écart de production sont négatifs et mettre en œuvre des mesures de redressement des comptes publics lorsque la croissance est supérieure à son potentiel et l'écart de production positif. Dans la situation de 2016, qui sera probablement encore celle de 2017, où la croissance est proche de son potentiel mais où l'écart de production est encore négatif, il faut continuer à réduire le déficit structurel, en dépit d'un impact défavorable sur la croissance, parce que le niveau de la dette est trop élevé.

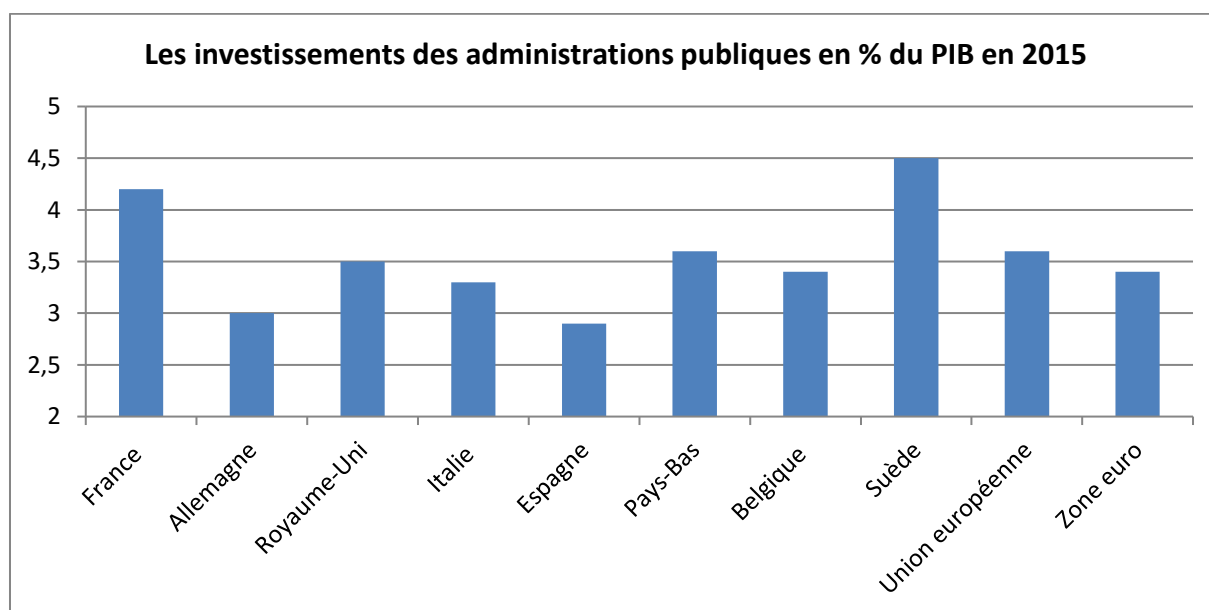
b) La réforme du pacte de stabilité et de croissance et la gestion des cycles économiques

S'agissant d'une éventuelle réforme du pacte de stabilité et de croissance visant à mieux adapter la politique budgétaire aux cycles économiques, elle devrait s'appuyer sur les considérations suivantes ([détailées ici](#)) :

- le déficit effectif est un critère important mais des objectifs de déficit effectif risquent de conduire à des politiques budgétaires inappropriées, trop laxistes lorsque la conjoncture est bonne et trop restrictive quand elle est mauvaise ;
- le déficit structurel, consacré dans la réglementation européenne par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, est un indicateur utile mais sa mesure est délicate et il est en partie cyclique ; il est donc difficile à utiliser pour définir la politique budgétaire ;
- l'évolution des dépenses publiques est un indicateur pertinent et compréhensible mais elle doit être mise en regard de la croissance potentielle ;
- l'évolution des dépenses publiques doit également être appréciée en tenant compte des mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires ;
- [l'effort structurel](#) apparaît finalement comme le meilleur indicateur et il est d'ailleurs très proche de « l'indicateur de dépenses de référence » que suit la Commission européenne.

c) L'opportunité d'une hausse de l'investissement public

Les comparaisons internationales ne permettent pas de mettre en évidence une insuffisance d'investissements publics en France. Leur niveau est supérieur à la moyenne européenne et à celui de la plupart des pays comparables. Les rapports des organisations internationales montrent généralement que la qualité de nos infrastructures est relativement satisfaisante. Compte-tenu de la situation des finances publiques, et malgré le bas niveau des taux d'intérêt, il n'est pas souhaitable de relever le montant global de l'investissement public en France.



Source : Eurostat ; FIPECO.

En revanche, un redéploiement des investissements publics en faveur de projets plus favorables à la croissance potentielle, à la maintenance des infrastructures actuelles et à la transition énergétique est nécessaire. Les investissements publics doivent s'appuyer sur des évaluations de leur utilité socio-économique les plus rigoureuses possible, ce qui est encore très loin d'être l'usage en France.

3) Par quels moyens réduire le déficit public ?

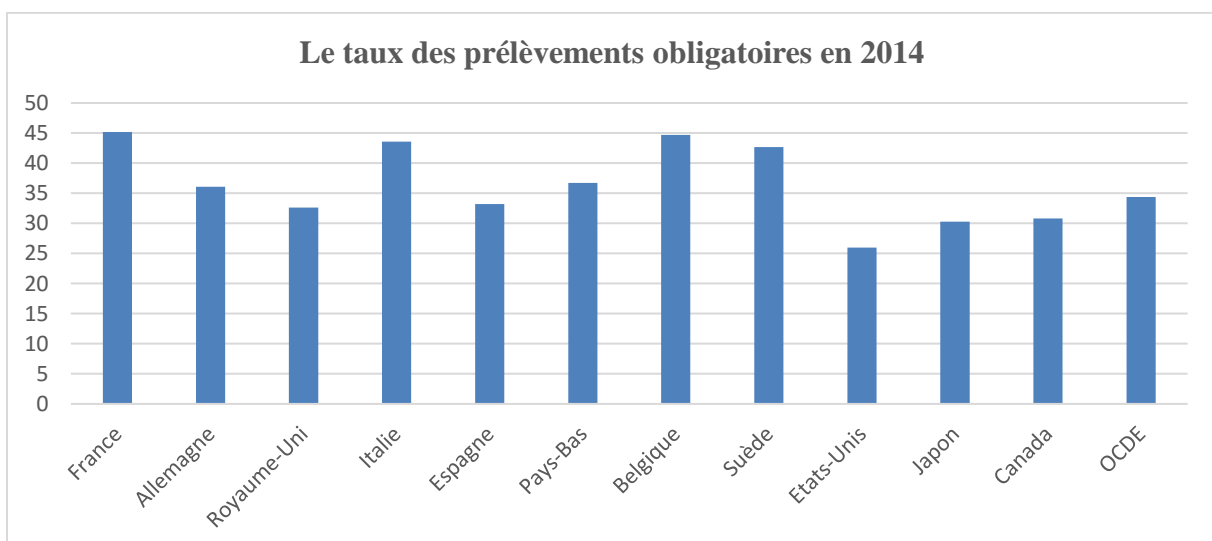
a) *Les moyens non orthodoxes*

Certains économistes mettent en avant des moyens autres que la hausse des prélèvements obligatoires ou la baisse des dépenses publiques pour réduire l'endettement public, en particulier l'inflation, la dépréciation de la monnaie (éventuellement à travers une sortie de la zone euro) ou le financement de l'Etat par la banque centrale, éventuellement à un taux d'intérêt nul. Plusieurs notes sur le [site de FIPECO](#) montrent que ces moyens sont illusoire.

b) *La hausse des recettes publiques*

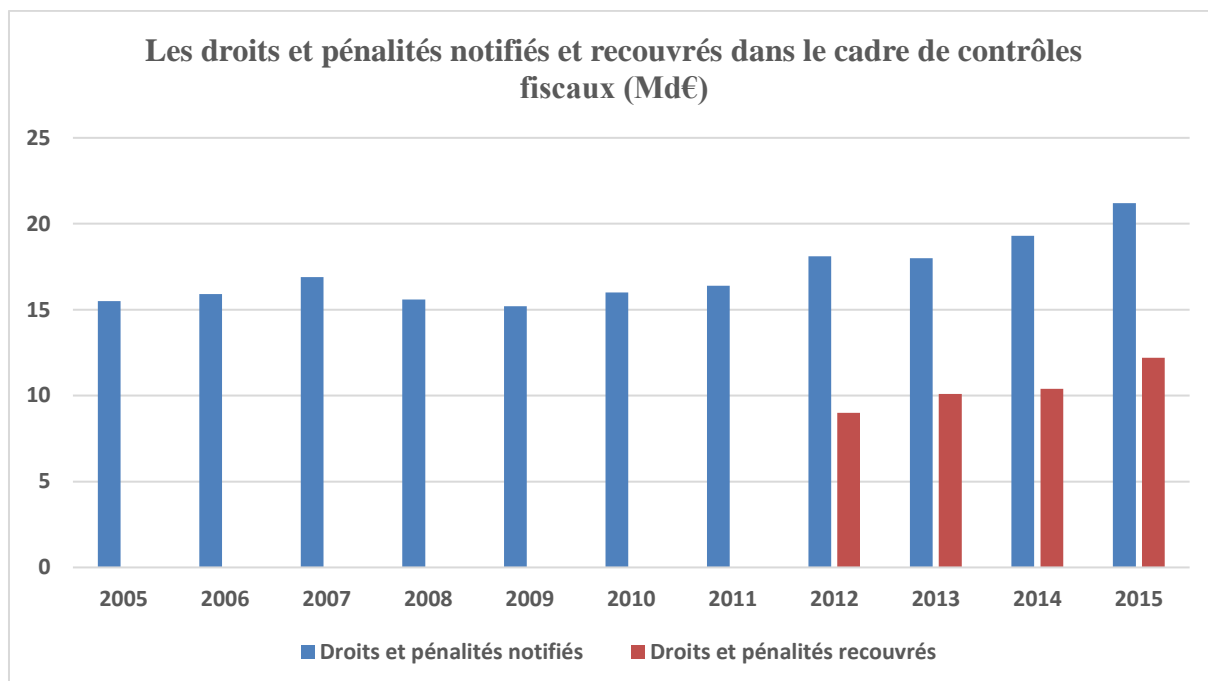
Il existe certainement un taux maximal propre à chaque impôt, et donc un taux global des prélèvements obligatoires, au-delà duquel une hausse du taux des impôts ou des cotisations sociales entraîne une baisse des recettes publiques (« *courbe dite de Laffer* »). Il n'est cependant pas possible d'identifier précisément cette limite car elle dépend de nombreux facteurs spécifiques à chaque pays et variables dans le temps : la qualité des dépenses publiques, les taux des prélèvements obligatoires dans les autres pays et les risques de fraude, qui dépendent eux-mêmes du consentement à l'impôt des contribuables. Si le sommet de la courbe de Laffer n'est probablement pas encore atteint en France, il n'est peut-être pas très loin et le coût des prélèvements obligatoires est en tout état de cause trop fort.

En effet, leur taux est plus élevé en France que dans les autres pays, ce qui nuit à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire et entraîne des effets négatifs sur la production et l'emploi. En outre, les risques de fraude sont aggravés par le développement des nouvelles technologies et le consentement à l'impôt pourrait s'affaiblir. Enfin, l'utilité des dépenses publiques est souvent trop faible au regard du coût des prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer.



Source : OCDE ; FIPECO.

Une harmonisation de la fiscalité des pays européens et une lutte efficace contre la fraude fiscale pourrait permettre de dégager quelques marges de hausse des recettes publiques, mais il ne faut pas se faire d'illusions sur leur ampleur. Les montants encaissés au titre du contrôle fiscal n'ont atteint que 12 Md€ en 2015, en hausse de seulement 3 Md€ depuis 2012 malgré un renforcement très significatif des moyens techniques et juridiques de l'administration fiscale.



Source : projet de loi de finances pour 2016 ; rapport d'activité de la DGFIP pour 2015 ; FIPECO.

Quant à l'harmonisation fiscale européenne, ce ne peut être qu'un très long processus dont l'issue est incertaine. Dans l'attente, les difficultés pratiques pour déterminer les « justes » prix de transfert entre sociétés d'un même groupe continueront à fragiliser le rendement de l'impôt sur les sociétés dans les pays où son taux est plus élevé, notamment en France.

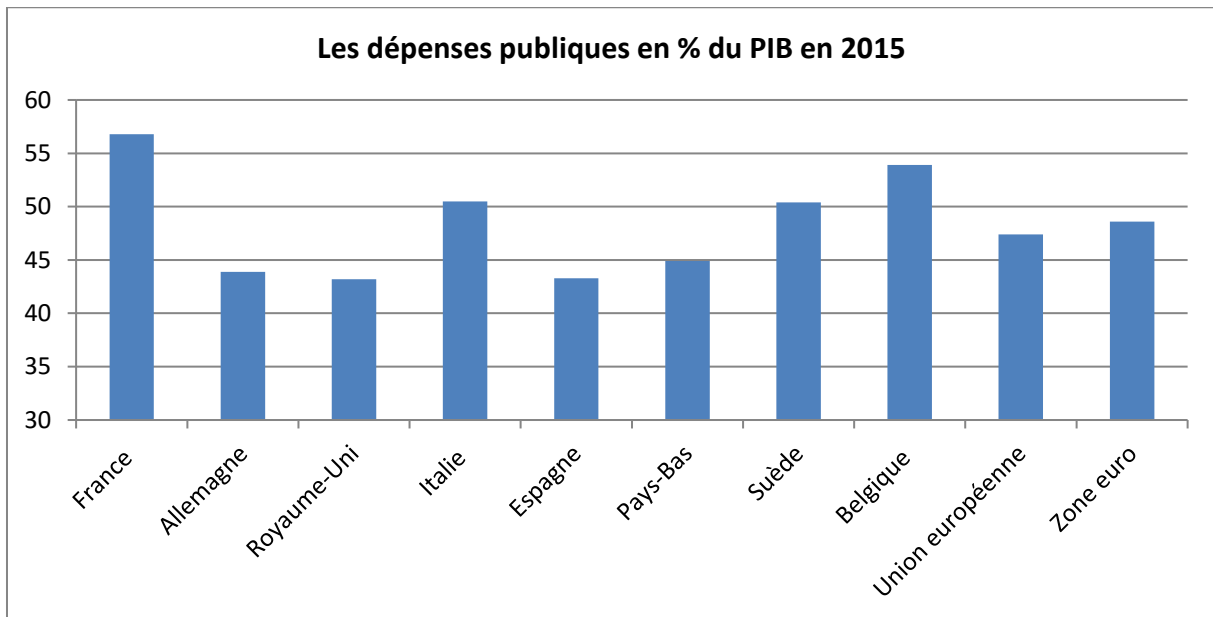
Une baisse du taux des prélèvements obligatoires est donc nécessaire mais elle n'aura d'effet favorable sur les comportements d'investissement et de consommation que si elle est perçue comme durable, c'est-à-dire si elle n'aggrave pas la situation des finances publiques. Or les baisses d'impôts ou de cotisations sociales ne peuvent pas être financées par le supplément de recettes induit par leurs effets favorables sur l'activité économique. Il faut donc simultanément réduire les dépenses publiques, et même plutôt préalablement car il est beaucoup plus difficile de réduire les dépenses que les impôts.

c) La baisse des dépenses publiques

S'il n'existe pas de limite précise au-delà de laquelle les dépenses publiques, rapportées au PIB, seraient excessives, leur utilité doit être supérieure au coût des prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer (elles doivent donc être « *efficientes* »). Or, d'une part, le coût de ces prélèvements est trop élevé en France et, d'autre part, l'utilité et l'efficacité de nombreuses dépenses publiques sont faibles.

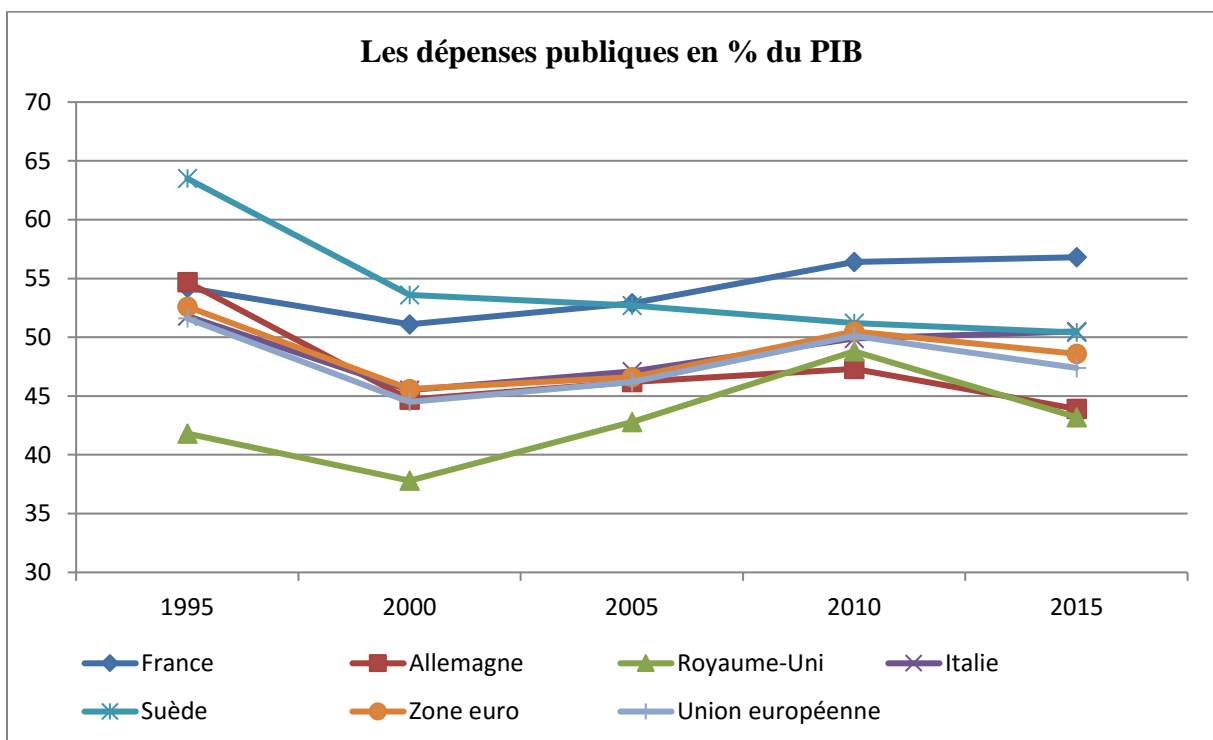
En effet, les résultats obtenus grâce à ces dépenses sont souvent loin de placer la France en deuxième position au sein de l'OCDE comme pour le montant de ses dépenses publiques en points de PIB. Cette observation est certes insuffisante pour apprécier la qualité des dépenses

publiques mais l'ampleur des « gaspillages » de l'argent public est mise en évidence par les centaines de rapports et d'études réalisées depuis des dizaines d'années sur les dépenses publiques françaises.



Source : Eurostat ; FIPECO.

Il est donc nécessaire, et possible comme le montrent les exemples étrangers, de ramener la progression en volume des dépenses publiques sur un rythme nettement inférieur à la croissance potentielle pendant plusieurs années de manière à réduire durablement le rapport des dépenses publiques au PIB puis, une fois le déficit public revenu à un niveau soutenable, à pouvoir ramener le taux des prélèvements obligatoires à un niveau plus proche de la moyenne européenne.



Source : Eurostat, FIPECO.

4) Quelle gouvernance des finances publiques ?

Les règles budgétaires sont rarement réellement contraignantes et les règles économiquement pertinentes sont souvent trop complexes. Malgré tout, elles sont nécessaires pour donner des repères, permettre une coordination des décisions budgétaires et assurer un contrôle externe de la politique budgétaire. Ce contrôle doit être confié à un comité budgétaire indépendant comme le Haut Conseil des finances publiques en France.

Les règles budgétaires françaises sont inscrites en pratique dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques, mais celles-ci peuvent toujours être remises en cause par des lois de finances annuelles. Seule une réforme constitutionnelle pourrait donner une portée juridique plus grande aux lois de programmation mais encore faudrait-il que la rédaction des nouvelles dispositions constitutionnelles soit suffisamment précise pour pouvoir motiver des décisions contraignantes du Conseil constitutionnel (la référence actuelle à « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » est trop vague).

Les lois de financement de la sécurité sociale ne couvrent pas les régimes sociaux qui ont pour origine des conventions collectives nationales, à savoir le régime d'indemnisation du chômage et les régimes de retraite complémentaire, alors que ce sont des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Le gouvernement peut certes refuser d'agréer les accords passés par les partenaires sociaux, ce qui prive leurs dispositions de caractère obligatoire, mais il a toujours été difficile de refuser cet agrément.

Le champ des lois de financement devrait être étendu aux ressources et dépenses de ces organismes, ce qui en ferait des « *lois de financement de la protection sociale obligatoire* ». S'agissant des régimes conventionnels, ces lois présenteraient un cadre financier, établi en concertation avec ces régimes, sous forme de prévisions de recettes et de dépenses cohérentes avec les orientations générales des finances publiques. L'agrément des accords serait lié au respect de ce cadre financier.

Ces lois de financement devraient ainsi couvrir les régimes qui s'inscrivent dans une logique d'assurance (retraite, chômage) et dont le financement doit reposer sur des cotisations sociales. En revanche, les régimes relevant d'une logique de solidarité (maladie, famille), dont les prestations ont un caractère universel, devraient être couverts par les lois de finances et leur financement devrait reposer sur l'impôt ([plus de précisions](#)).

Il n'est probablement pas réaliste de soumettre les dépenses des collectivités locales à des normes d'évolution contraignantes (l'objectif figurant actuellement dans les lois de programmation est seulement indicatif). Ces normes devraient en effet être adaptées à chaque catégorie particulière de collectivité et deviendraient rapidement très complexes. Il est préférable de continuer à utiliser l'outil actuel, la baisse uniforme des dotations de l'Etat, tout en revoquant les mécanismes de péréquation des ressources entre les collectivités. Le pouvoir de fixation des taux des impôts locaux par les collectivités locales pourrait également être réduit (l'autonomie financière des collectivités territoriales reconnue par la Constitution n'est pas une autonomie fiscale et n'interdit pas à l'Etat de fixer lui-même les taux des impôts locaux).

Le mandat du Haut Conseil des finances publiques, strictement délimité par la loi organique, devrait enfin être élargi s'agissant du suivi des finances publiques, par exemple pour qu'il puisse contre expertiser le chiffrage des mesures fiscales, et ses moyens ajustés en conséquence (s'agissant des prévisions macroéconomiques, son mandat et ses moyens semblent suffisants).

5) Quelle évolution pour les dépenses publiques ?

Le rapport des dépenses publiques au PIB n'est pas un indicateur pertinent car il est trop dépendant des fluctuations conjoncturelles de son dénominateur (le PIB). A dépenses inchangées, chaque variation de 1 % du PIB entraîne une variation de 0,57 point de sens opposé de ce ratio.

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques devrait comporter un objectif d'évolution des dépenses publiques en volume, décliné par catégories d'administrations, plus contraignant qu'actuellement (cf. plus haut sur la portée de ces lois). Cet objectif devrait être inférieur à la croissance potentielle du PIB, estimée avec prudence, l'écart entre croissance potentielle et croissance des dépenses correspondant à l'économie globale attendue sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques. Si la progression des dépenses publiques est inférieure à la croissance potentielle, le rapport des dépenses publiques au PIB diminuera mécaniquement à moyen terme.

La [politique du logement](#) illustre bien le fait qu'un meilleur fonctionnement de certains marchés pourrait permettre de réaliser des économies substantielles sur les dépenses publiques. Les dépenses actuelles servent en effet surtout à compenser les contraintes pesant sur l'offre de logements mais sans pouvoir atteindre cet objectif.

Dans la situation actuelle de guerre contre le terrorisme, la part des dépenses publiques affectée à la sécurité (défense, justice, police et gendarmerie) devrait être augmentée.

Les interventions de l'Etat en faveur de la transition énergétique, plus généralement de la préservation de l'environnement, devraient plutôt passer par l'utilisation de l'outil fiscal, pour le moment moins mobilisé en France que dans les autres pays.

Les revues de dépenses sont utiles pour identifier les économies et les redéploiements souhaitables mais, comme le montre [l'historique de ces revues](#) en France depuis l'expérience de rationalisation des choix budgétaires à la fin des années 1960, elles ne suffisent pas. Les rapports et évaluations ne manquent pas en France et le plus difficile est de convaincre les gouvernements d'en mettre en œuvre les conclusions.