

Rencontres économiques



**« Quelle stratégie pour
les dépenses publiques ? »**

4 décembre 2018

Synthèse

Sommaire

Introduction	3
Contenir les dépenses, une nécessité pour enrayer la dette et un retour à l'équilibre des finances publiques ?.....	3
Échanges avec la salle.....	5
Quels enseignements des expériences de pays de l'OCDE pour une stratégie des dépenses publiques en France ?	6
Échanges avec la salle.....	7
Quel lien entre le niveau de la dépense publique et l'efficacité économique ? Existe-t-il un niveau optimal ?	8
Échanges avec la salle.....	9
Quelle stratégie pour les dépenses publiques ?	10
Échanges avec la salle.....	10

Introduction

Rémi Jeannin, *agrégé de sciences sociales, professeur en classes préparatoires économiques et commerciales (Vincennes), vice-président du Printemps de l'économie*

Les dépenses publiques entendues comme celles engagées par l'État, les collectivités locales et les administrations de la Sécurité sociale ont crû significativement, passant de 35 % du PIB dans les années 60, à 56,5 % en 2016. La France est aujourd'hui passée devant la Finlande et occupe la première place parmi les pays de l'OCDE. L'augmentation de l'intervention de l'État dans l'économie constitue une tendance de longue période dans des pays comparables, tendance identifiée par l'économiste allemand Adolph Wagner¹ dès la fin du 19^{ème} siècle. Le choix de l'État-providence explique cette progression des dépenses publiques, ainsi qu'une démographie plus dynamique dans le cas français.

Pierre Rosanvallon avait mis en lumière trois crises de l'État-providence :

- une crise de financement dans la mesure où les prélèvements obligatoires n'augmentent pas au même rythme que les dépenses, d'où un accroissement de la dette et du déficit ;
- une crise d'efficacité, s'agissant par exemple des dépenses de santé et d'éducation par rapport aux services rendus, mais également en termes macroéconomiques : les dépenses publiques jouent-elles un rôle de frein ou de moteur pour la croissance ?
- une crise de légitimité des dépenses, ressenties en termes d'injustices face aux prélèvements obligatoires, comme l'actualité l'illustre.

Quelle stratégie pour les dépenses publiques, sur une longue période pluriannuelle ? Faut-il viser une baisse du ratio des dépenses publiques par rapport au PIB, cap fixé par le Président de la République pour son quinquennat ? Quelles dépenses réduire, avec quelles conséquences ? Les expériences étrangères permettront d'apporter un éclairage sur le sujet.

Contenir les dépenses, une nécessité pour enrayer la dette et un retour à l'équilibre des finances publiques ?

Arnaud Buissé, *chef du service des politiques publiques, Direction générale du Trésor*

Les dépenses publiques doivent être considérées comme un élément macroéconomique dans un environnement global, et notamment par rapport à la dette. Plusieurs leviers peuvent être actionnés pour réduire le ratio dette/PIB :

- la réduction du déficit (par l'augmentation des recettes ou la diminution des dépenses) ;
- l'augmentation de la croissance du PIB ;
- la vente des actifs de l'État ;
- la répudiation de la dette, dans une situation de crise aigüe.

La croissance est susceptible d'accroître les recettes, ce qui s'est vérifié en 2017, année qui a permis au pays d'enregistrer une croissance plus dynamique. À l'inverse, une fiscalité trop forte peut pénaliser la consommation en pesant sur les revenus des ménages, et sur l'investissement en réduisant les profits des entreprises. Du point de vue des liens entre dépenses et croissance, les dépenses de guichet ont tendance à augmenter lorsque la croissance ralentit ; la dépense publique peut stimuler l'économie, mais uniquement à certaines conditions (position de l'intervention au sein d'un cycle économique, efficience des dépenses).

À court terme, l'endettement permet de soutenir la demande sans augmentation des prélèvements, mais le niveau de dette soutenable ou optimal fait l'objet de nombreux débats dans la sphère des économistes. Les travaux n'ont pas identifié un niveau précis, ce qui paraît logique compte tenu des disparités entre les pays. Les simulations du FMI ont quant à elles plutôt déterminé des « fourchettes » raisonnables de dette. Il faut sans doute considérer la capacité de l'acteur considéré à réduire son niveau de dette, si élevé soit-il, à un moment donné.

Parallèlement au ratio dépenses publiques/PIB déjà évoqué, le taux de prélèvements obligatoires (PO) se situerait, d'après Eurostat, au-dessus de celui du Danemark à 48,4 points de PIB, le taux officiel (45,3 %) étant calculé dans

¹ Adolph Wagner (1835 - 1917), économiste allemand : « *Plus la société se civilise, plus l'État est spendieux* »

les crédits d'impôt et les contributions sociales. Le CICE² disparaîtra cette année au profit d'allègements de charges, avec un impact certain. En outre, les comparaisons internationales nécessitent de prendre en considération les systèmes de retraites (parfois complètement privatisés), ainsi que la situation des fonctionnaires, d'où un calcul sous forme d'équivalent. En tout état de cause, la France enregistre un niveau élevé de dépenses publiques et de PO.

La dette de la France s'établit à un niveau élevé, alors que l'Allemagne a pu réduire sa dette durant les dernières années. L'augmentation continue de la dette hexagonale (98,5 % du PIB) contraste avec le reste de la zone euro et notamment avec l'Allemagne et les Pays-Bas. En moyenne, la dette des pays européens³ devrait diminuer à l'horizon 2020, mais les projections ne laissent pas espérer pareille évolution dans le cas de la France. Entre 2010 et 2017, la réduction du déficit public a été moins portée par une action sur la dépense que dans les autres pays européens : la France est le seul pays, avec la Belgique, à avoir majoritairement réalisé sa consolidation par les recettes.

La stratégie du gouvernement

Le projet de loi de finances 2019⁴ fixe l'objectif d'une diminution de 2 points du déficit public, de 3 points du taux de dépenses publiques, des prélèvements obligatoires pour 1 point et enfin de la dette de 5 points. Le ratio de dépenses publiques resterait cependant, en 2022, supérieur à 50 % (51,8 %).

En termes de répartition, l'État et les organismes centraux représentent 35 % des dépenses, les collectivités territoriales environ 20 %, les administrations de Sécurité sociale environ 45 %, soit 1 100 milliards d'euros au total.

La charge de la dette⁵ s'avère relativement faible du fait de conditions favorables. L'écart entre la dépense publique française et celle de ses partenaires européens s'est creusé de plus de 5 points de PIB, une évolution expliquée pour plus de la moitié par les prestations sociales. La France consacre également davantage d'efforts que ses voisins à l'éducation et à la défense.

Lorsque les citoyens sont interrogés sur les orientations à retenir, 84 % se disent favorables à la réduction de la dépense publique, mais les réponses deviennent négatives dès lors que la question est posée par secteurs (défense, éducation, santé). Par sous-secteurs, les administrations de Sécurité sociale ont connu une nette progression de leurs dépenses. Les prestations sociales restent en effet la composante majeure des dépenses, la masse salariale ayant certes augmenté pour la fonction publique territoriale, mais étant restée relativement stable pour la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière.

Ce niveau de dépense publique peut être lié à des préférences sociales particulières, à des facteurs structurels ou à une faible efficacité de la dépense publique : la France dispose ainsi du taux le plus faible s'agissant du reste à charge pour les ménages dans le domaine des dépenses courantes de santé. Le nombre d'hôpitaux est également plus important du fait de la faible densité sur une partie du territoire. En matière d'éducation, les efforts budgétaires consistent à se concentrer sur l'augmentation de l'efficacité, avec le dédoublement des classes par exemple ; pour ce qui est du logement, la baisse des APL a été décidée.

Exemples étrangers et cadre européen

Plusieurs exemples ont montré que la réduction du déficit était possible, à travers un gel des pensions et des modifications dans la structure des dépenses. La France est certes sortie de la procédure pour déficit excessif avec un déficit ramené à 2,7 %, mais des objectifs de retour à l'équilibre restent fixés pour le solde structurel et la croissance de la dépense publique. Cela étant, la liste des critères et règles établis pose question compte tenu de sa complexité, le raisonnement retenu récemment ayant tendance à nouveau à se focaliser sur les dépenses. Lesdites dépenses ne devraient pas croître plus rapidement (en valeur) que le PIB potentiel.

² Le dispositif "Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi" sera supprimé le 1er janvier 2019 : <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F31326>

³ La dette publique des États de l'Union européenne : <https://www.touteleurope.eu/actualite/la-dette-publique-des-etats-de-l-union-europeenne.html> (13/11/2018)

⁴ Présentation du projet de loi de finances 2019 – Direction du Budget (24/09/2018) : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/presentation-projet-loi-finances-2019#.XBIOfNKWyCQ>

⁵ Voir chiffres publiés par l'Agence France Trésor = <https://www.aft.gouv.fr/fr/principaux-chiffres-budget-etat#charge>

Échanges avec la salle

De la salle

.Le déficit structurel de la France ne semble pas l'affecter particulièrement, contrairement à l'Italie, qui dispose d'un excédent budgétaire. Concernant le comparatif avec les années 60, les dépenses militaires ont continuellement baissé et ont été ramenées de plus de 3 % à 1,8 % du PIB.

.Pour en revenir à l'affirmation selon laquelle les dépenses en valeur ne devraient pas croître plus rapidement que le PIB potentiel, pourriez-vous préciser le niveau de ce PIB potentiel ? Le concept de base me semble arbitraire.

.Membre du CESE⁶ et ayant contribué au rapport annuel sur l'état de la France, je tiens à rappeler que les dépenses publiques ont permis de limiter le taux de pauvreté. Le suivi de l'efficacité des dépenses publiques est, quant à lui, important pour les collectivités territoriales, moins contraintes que l'État. S'agissant de la transition écologique, il faudrait agir au niveau européen en demandant éventuellement une exception aux règles de Maastricht pour les investissements correspondants, notamment pour remédier aux problématiques actuelles du pouvoir d'achat.

Arnaud Buisé

Le solde structurel s'est amélioré légèrement en 2018 et devrait poursuivre cette trajectoire en 2019⁷. Ces calculs requièrent un nombre massif d'hypothèses, comme je le soulignais précédemment : la transformation du CICE en allègement de charges ne sera pas intégrée au calcul, alors qu'elle représente un impact d'un point de PIB.

L'Italie⁸ dispose certes d'un excédent primaire, mais avec une nette dégradation de son déficit structurel, ce qui a suscité la controverse avec la Commission européenne dès l'étape du projet de budget.

Pour ce qui est du PIB potentiel, l'estimation se situe à 1,25 % de croissance en volume. Le concept est certes arbitraire, mais reste utile si l'on souhaite s'extraire du raisonnement dans le cycle. En l'utilisant raisonnablement et non pas à la virgule près, l'indicateur est utile, même si sa traduction en textes reste malaisée⁹.

Par ailleurs, les dépenses sociales ont bien eu des impacts positifs, les inégalités restant stables dans l'Hexagone depuis 30 ans, à la différence des autres pays, ce qui n'exclut pas le ressenti d'une croissance des dites inégalités.

Sur les dépenses des collectivités, je souscris à votre propos, le manque d'études statistiques étant à relever pour les dépenses d'équipements par exemple, les collectivités territoriales ne disposant que de peu de repères. L'Italie a accompli un travail de ce type en croisant des critères géographiques, afin d'identifier une moyenne.

Enfin, sur la transition écologique, on pourrait fort bien affirmer que toutes les dépenses sont légitimes : il me semble difficile d'isoler une catégorie d'investissements et de décréter qu'elle est bonne par principe, alors qu'il faut en apprécier l'efficacité. Nous devrions nous interroger sur la pertinence de l'ensemble des dépenses publiques.

De la salle

.Plusieurs particularités semblent caractériser la structure des dépenses publiques de la France : un régime de retraites structurellement déficitaire, sans que de véritables corrections aient été apportées ; un transfert d'impôts, à travers des exonérations de charges sociales, vers une autre partie de la population.

⁶ Le Conseil économique, social et environnemental a adopté son rapport annuel sur l'état de la France 2018 : <https://www.lecese.fr/content/le-cese-adopte-son-rapport-annuel-sur-letat-de-la-france-2018>

⁷ Voir l'avis du Haut Conseil des Finances publiques a/s les prévisions de solde structurel associées au PLF 2019 : https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2018-09/Avis%20n%C2%B02018-3_Lois%20de%20finances%202019.pdf

⁸ Italie : 2017, une croissance plus forte mais un déficit public plus important que prévu (DG Trésor 15/11/2018) <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/11/15/revision-des-comptes-nationaux-pour-2017-une-croissance-plus-forte-mais-un-deficit-public-plus-important-que-prevu>

Et les finances publiques de l'Italie – Françoise Ecalé – FIPECO (23/05/2018) : <https://www.fipeco.fr/pdf/0.11926800%201527027112.pdf>

⁹ cf. Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation (Insee 17/07/2014) : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1381095> et la croissance potentielle en France – DG Trésor – Trésor Eco n°206 sept 2017 <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/31b0afe2-43f6-48ed-b1fd-2c5f73ed249f/files/c053194a-55a6-4270-ba77-13bb9ce605f7>

.Qu'en est-il de la problématique du niveau de dépenses publiques en général et de l'indépendance financière des collectivités territoriales ?

Arnaud Buisé

Plusieurs réformes d'ampleur sont intervenues pour faire évoluer le système des retraites (dont le report de l'âge de départ), avec la constitution d'une gouvernance solide autour du COR (Conseil d'orientation des retraites) et du Conseil de surveillance des retraites¹⁰. Les avis convergent sur le fait que la situation s'est améliorée, même si des actions restent à entreprendre.

Les exonérations de charges induisent en effet de moindres recettes, mais il faut là encore les apprécier par rapport aux objectifs poursuivis, dont la progression du pouvoir d'achat des ouvriers et employés. Le coût du travail se situe toujours à un niveau élevé, tandis que le chômage affecte principalement des personnes non-qualifiées : les politiques publiques se focalisent sur la baisse du coût du travail.

Concernant l'autonomie des collectivités locales, le principe est inscrit dans la Constitution¹¹. Leur déficit reste peu élevé et leur poids dans la dette limité¹².

Quels enseignements des expériences de pays de l'OCDE pour une stratégie des dépenses publiques en France ?

Boris Cournède, chef-adjoint de la division de l'économie publique de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Les dépenses publiques de la France sont les plus élevées de l'OCDE et se sont maintenues, d'autres pays ayant opéré une réduction après la période des réponses immédiates apportées suite à la crise de 2008. Si les conditions de financement restent favorables pour le pays, ce niveau reste considérable. Comme mentionné précédemment, les transferts sociaux jouent un rôle majeur. Il est à noter que si les inégalités de revenus et de marché ont progressé au sein de l'OCDE, le système redistributif français a fortement atténué ces tendances. Néanmoins, la prégnance du thème de l'explosion des inégalités dans le débat public pose la question de l'efficacité des dépenses et de leur ressenti, le creusement des inégalités n'étant pas constaté sur les revenus des ménages. Des écarts de perception de la notion de bien-être sont peut-être en cause.

Afin de permettre la comparaison, un découpage par secteurs a été retenu pour les dépenses publiques des pays de l'OCDE. Après des réajustements, il apparaît que l'efficacité des dépenses publiques perçue comme la plus forte est celle des pays nordiques (où le poids de l'Etat est important), la France occupant une position particulière avec une taille conséquente de ses administrations publiques et une efficacité des dépenses jugée plutôt satisfaisante la rapprochant du groupe médian.

L'amélioration de l'efficacité des dépenses des administrations publiques peut fortement soutenir la croissance du PIB à long terme, comme l'illustrent les projections établies pour les cas italien et français. À terme, les effets sur le PIB d'une réduction des dépenses de retraite seraient également conséquents, quel que soit le mode d'organisation (capitalisation, répartition). Des marges d'incertitude importantes existent cependant dans ce domaine, la vision des impacts des hausses ou baisses de prélèvements étant plus précise.

Concernant les prestations familiales, l'effet redistributif est très fort, même lorsque les transferts ne sont pas ciblés, ce qui explique en partie la situation française. La réduction des subventions publiques à la production (environ 1,5 point de PIB, pour l'essentiel liées à la PAC), qui jouent un léger rôle redistributif, serait à envisager en tenant compte de leurs effets d'éviction et de distorsion sur le marché.

Malgré leur ampleur, les dépenses publiques laissent peu de place à l'investissement, la France n'occupant qu'une place intermédiaire avec une réduction des dépenses d'investissement (dans les transports notamment) au profit d'autres enveloppes. Il subsiste cependant, en France, un potentiel inexploité d'investissement public, à la différence du Japon, pays dans lequel l'augmentation de capital public a pu nuire à l'activité.

¹⁰ cf. <http://www.cor-retraites.fr/> et conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites <http://www.fondsdereserve.fr/fr/organisation/conseil-de-surveillance>

¹¹ Cf. article 72 de la Constitution : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;?idArticle=LEGIARTI000006527579&cidTexte=LEGITEXT000006071194>

¹² Cf. rapport annuel de la Cour des Comptes – Les finances publiques locales 2018 : « *les collectivités locales ont dégagé, pour la troisième année consécutive, une capacité de financement, confirmant l'amélioration globale de leur situation financière* »

De manière générale, la qualité des dépenses publiques s'est dégradée dans de nombreux pays, l'efficacité des dépenses hexagonales restant modérée, avec une dégradation entre 2005 et 2012 due au recul de l'investissement. Parmi les pistes d'amélioration de la qualité des dépenses publiques, un meilleur ciblage vers l'éducation et les transports peut être cité, aux côtés d'une amélioration de la formation professionnelle.

Sur le plan de la fiscalité, diverses hypothèses méritent d'être étudiées, dont l'augmentation des taxes récurrentes sur l'immobilier (taxe d'habitation et Taxe foncière) ; à l'inverse, la réduction de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) peut entraîner des impacts négatifs, tandis que la réduction du taux effectif de l'impôt sur les sociétés, plus efficace au regard de l'expérience, est à envisager. Les mesures favorables à la réduction des inégalités et à la croissance ont trait à l'augmentation des droits de succession et à la diminution de la pression fiscale sur le travail peu qualifié.

Échanges avec la salle

Rémi Jeannin

Pour certaines dépenses publiques telles que l'éducation, le pourcentage du PIB est-il l'indicateur le mieux adapté ? Il est possible d'établir un classement différent, en retenant les dépenses par élève, qui font apparaître d'autres hiérarchies.

Boris Cournède

Diverses approches peuvent en effet être retenues, la seule variable en lien avec la performance économique à long terme étant la performance telle que mesurée par le classement PISA¹³. La qualité importe davantage que le niveau de dépenses.

Francesco Giavazzi

Comment intégrez-vous les différences d'impacts des dépenses selon leur type de financement ?

Boris Cournède

L'étude du financement par l'impôt ou par la dette, sur l'échantillon considéré, ne révèle pas de différences significatives à long terme, les ménages considérant la dette comme un impôt à venir.

De la salle

Je reste sceptique sur l'indicateur relatif à la satisfaction des citoyens par rapport à l'efficacité des dépenses, qui repose vraisemblablement sur des critères différents selon les pays. Par ailleurs, les axes de réformes montrant des résultats favorables appellent des précisions, l'intervenant ayant sans doute manqué de temps pour expliciter une approche qui semble déterministe au premier abord.

Boris Cournède

L'indicateur de satisfaction a été bâti par la Banque mondiale sur la base de questionnaires nationaux. Il semble stimulant pour identifier des groupes de pays, l'ensemble des pays nordiques se distinguant par un niveau élevé de satisfaction corroborant d'autres indicateurs. Des études plus précises par secteurs sont également établies. Une réserve peut cependant être de mise concernant la mesure de la perception des populations et de la façon dont elles appréhendent les réformes.

Sur les mesures que l'on pourrait adopter, il a été constaté que les pays appliquant une imposition élevée sur les successions obtenaient de bonnes performances, mais il faut, là aussi, croiser les courbes du niveau de prélèvements et de leur efficacité. Sur les impôts immobiliers, la forme de la taxation foncière est idéale sur le principe. En revanche, l'application d'impôts élevés sur les transactions immobilières semble constituer un frein à la mobilité du travail.

De la salle

Pour en revenir à l'investissement, vous n'avez pas évoqué le risque d'explosion de la charge de la dette, quand bien même les conditions de l'emprunt sont actuellement favorables.

¹³ Programme international pour le suivi des acquis des élèves – voir <http://www.oecd.org/pisa/data/>

Boris Cournède

Cette augmentation du risque est effectivement à prendre en compte, mais elle est non-linéaire. En valeur de marché, la dette se situe à 120 % du PIB, soit encore dans la marge de sécurité : les seuils explosifs se situent aux alentours de 150 % à 200 %. Le cas japonais doit être considéré avec précaution, ce pays menant encore sa propre politique monétaire.

Quel lien entre le niveau de la dépense publique et l'efficacité économique ? Existe-t-il un niveau optimal ?

Mathieu Plane, directeur adjoint département Analyse et Prévision, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Trois angles peuvent être retenus pour aborder le niveau optimal de la dépense publique, à savoir son périmètre (décomposition et spécificités par pays), les politiques de régulation macroéconomique et les politiques de redistribution. Les dépenses publiques représentent un ensemble très hétérogène, des crédits d'impôt à la charge de la dette en passant par la rémunération des fonctionnaires et les prestations sociales. De manière générale, il n'existe pas de lien significatif entre le niveau de vie (PIB par tête) et le niveau des dépenses publiques (en pourcentage du PIB).

La valeur ajoutée générée par les dépenses publiques est à intégrer au raisonnement, certaines dépenses ne produisant pas de valeur à proprement parler (pensions de retraite, indemnités chômage). La consommation finale des administrations publiques (APU) – en rappelant qu'elle représente environ 25 % du PIB – est à décomposer en consommation collective, c'est-à-dire sous la forme de biens et de services publics qui bénéficient à l'ensemble de la société (défense, justice, etc.) et en consommation individualisable, c'est-à-dire les dépenses dont le consommateur effectif est identifiable et dont le bénéfice ultime revient aux ménages (éducation, santé, aides au logement). Or la France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE pour la part des consommations collectives dans le PIB. La différence de consommation individualisable des APU s'explique avant tout par le poids des ressources allouées à l'éducation et à la santé, la démographie et la faiblesse du reste à charge ayant déjà été justement évoquées comme des facteurs essentiels. Les transferts en nature représentent à eux seuls près de 30 % du revenu des ménages en France.

Concernant le nombre des emplois publics, la France compte 126 salariés du secteur non-marchand pour 1 000 habitants, soit un niveau équivalent à celui du Royaume-Uni et de l'Allemagne : les pays scandinaves se caractérisent par un nombre de salariés du secteur non-marchand bien plus élevé (186 en Norvège), ce poids du secteur non-marchand étant nettement plus faible dans les pays du Sud de l'Europe.

Plusieurs modèles semblent se dégager selon qu'ils allient :

- une faible protection sociale et une faible dépense publique hors sphère sociale : principalement les pays anglo-saxons ;
- une faible protection sociale et une forte dépense publique hors sphère sociale : Israël, Islande, Hongrie ;
- une forte protection sociale et une faible dépense publique hors sphère sociale caractérisée par le cas allemand ;
- à la fois une forte protection sociale et des dépenses élevées (Belgique, France, pays scandinaves).

La France se distingue par un écart de plus de 10 points sur les dépenses sociales par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Cette variation importante tient à plusieurs éléments, dont le fait que les prestations françaises sont à plus de 90 % d'origine publique, avec une concentration (80 %) sur la santé et la vieillesse. Les retraites et la santé reposent largement sur un financement public, ce qui n'est pas le cas aux Etats-Unis (14,6 % de financement public de la santé et de la vieillesse, contre 22,8 % en France). L'efficacité des choix et des dispositifs doit être interrogée.

S'agissant de la question de la soutenabilité, le niveau optimal de la dépense publique pose la question du « *sentier de la croissance à long terme* » : entre 1997 et 2007, la dépense publique est restée à peu près stable aux alentours de 53 points de PIB, la rupture étant survenue en 2008 avec une hausse d'environ 4 points. Les dépenses publiques ont continué à croître, mais à un rythme bien plus réduit qu'avant crise (rythme de croissance de la dépense publique en volume divisé par deux avant et après crise), mais la croissance a régressé plus fortement, de 2,4 % avant la crise à 0,8 % en moyenne annuelle. Bien que cette illustration soit purement théorique et comptable, avec une croissance identique à celle connue avant 2008, le ratio de dépenses publiques s'établirait aujourd'hui à 48 % du PIB et non à 56 %, un effet endogène étant à relever.

La question de la soutenabilité à long terme se pose pour les modèles sociaux, la Commission européenne ayant établi des projections à l'horizon 2070 dans le cadre du document *Ageing Report de 2018*¹⁴. La France se situerait, du fait de sa situation démographique, dans une des situations les plus favorables des pays de l'UE : ainsi, ses dépenses de retraite, de santé, dépendance, d'éducation et de chômage pourraient reculer à hauteur de de 3 points de PIB d'ici à 2070, tandis que l'Allemagne verrait celles-ci progresser de 4,2 points et la moyenne de l'UE pour 1,7 point.

Les dépenses publiques jouent également un rôle de stabilisateur macroéconomique, les modèles disponibles laissant apparaître un effet multiplicateur à court terme de l'augmentation des dépenses publiques, mais moindre à long terme, l'investissement public étant davantage susceptible de produire des impacts sur longue période. La baisse simultanée des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires aurait un effet récessif à court et moyen terme mais qui disparaît à long terme en raison des impacts différenciés dans le temps des effets d'offre et de demande sur l'économie. L'efficacité d'une relance par la dépense publique dépend principalement de la position du cycle économique : elle serait d'autant plus efficace qu'elle intervient en bas de cycle (croissance lente, inflation faible et taux d'intérêt bas), à l'inverse, d'autant plus inefficace – voire contreproductive – dans une période de haut de cycle puisque les risques inflationnistes et d'éviction de l'investissement privé sont alors plus élevés.

En termes de politiques de redistribution, les pays engageant des dépenses sociales élevées enregistrent un moindre taux de pauvreté, l'efficacité des efforts en terme de réduction de la pauvreté avant et après transferts sociaux en France étant évaluée à 37 % contre 28 % pour la moyenne européenne. Il est à noter que les Pays-Bas et le Royaume-Uni obtiennent une efficacité semblable à la France en ciblant leurs dispositifs sociaux. Par ailleurs, les transferts monétaires socio-fiscaux réduisent le taux de pauvreté de 9 points, 90 % de la réduction de la pauvreté étant liés aux prestations monétaires (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux, prime d'activité).

En incluant les transferts en nature dans le niveau de vie final, deux tiers de la réduction des inégalités en France sont dus aux dépenses de santé et d'éducation. Les dépenses non-monétaires sont essentielles.

En conclusion, il semble impossible de déterminer un niveau optimal de dépenses publiques sans définition d'un système de préférences collectives, bien que l'efficacité des dépenses doive rester une priorité. Les comparaisons internationales ne peuvent être uniquement comptables et doivent être menées à périmètre équivalent. L'impact macroéconomique ne peut quant à lui pas être dissocié des objectifs fixés, et le débat pourrait être centré sur les spécificités du modèle social en France au regard de son efficacité

Échanges avec la salle

De la salle

. S'agissant des Pays-Bas et du Royaume-Uni, les transferts ciblés sur des populations permettent-ils une réduction de la pauvreté avec des dépenses moindres ?

. A-t-il été procédé à une évaluation de dispositifs tels que la gratuité de l'enseignement ?

Mathieu Plane

Les transferts ciblés sont davantage conditionnés aux ressources au Royaume-Uni. Avant redistribution, les niveaux de vie primaires sont très inégalitaires en France, les dispositifs déployés corrigeant la situation ensuite. Sachant qu'également certaines prestations n'ont pas pour seul objectif de réduire la pauvreté (allocation adulte handicapé, allocations familiales). Concernant l'évaluation, les résultats PISA pour la France sont effectivement décevants, la structure de la dépense étant à analyser finement : les dépenses engagées par enfant au niveau primaire sont plus faibles, comme la rémunération des enseignants, avec en plus un ratio élèves / enseignant assez élevé. La question de l'efficacité se pose dans un contexte où se conjuguent une démographie dynamique et des moyens contraints.

¹⁴ Cf. https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en

Quelle stratégie pour les dépenses publiques ?

Francesco Giavazzi, professeur de sciences économiques à l'Université Bocconi (Milan), président du Comité scientifique du CEPII

Co-auteur de la note « *Quelle stratégie pour les dépenses publiques ?* » et de l'ouvrage *Austerity. When It Works and When It Doesn't*, j'en reviens au lien entre dépenses publiques et revenu par habitant au sein de la zone euro, l'Italie se situant à proximité de la moyenne. Le niveau de la dette, proche de 100 % en France, sera d'autant plus sensible si une augmentation des taux d'intérêt intervient, une progression d'un point pouvant compromettre les efforts de financement de l'enseignement supérieur par exemple.

Avant de se pencher sur la stratégie à adopter, il convient d'opérer à un retour sur la théorie keynésienne, selon laquelle la réduction des dépenses publiques entraîne des impacts négatifs dans un premier temps, puisque aucun élément ne prend immédiatement le relais des investissements publics. Par ailleurs, la reprise de la croissance dépend d'autres facteurs que le niveau de dépenses publiques, qui ne constitue que l'un des leviers de dynamisation ou de ralentissement.

Au-delà de cette vision keynésienne classique, une étude a porté sur 16 pays de l'OCDE de 1979 à 2014 au prisme des programmes de stabilisation fiscale, les plans pouvant s'articuler principalement autour d'une réduction des dépenses ou d'une augmentation des prélèvements.

Les réactions du PIB, pour les plans induisant une augmentation des impôts, montrent une forte diminution, allant jusqu'à 2 % sur une période de 4 ans, tandis qu'une réduction des dépenses publiques n'aurait guère d'incidences sur le PIB.

Avec une approche retenant les options de la réduction des transferts, de la réduction des dépenses publiques ou de l'augmentation de la pression fiscale, il apparaît que l'alourdissement fiscal est le plus susceptible de produire des impacts négatifs (de 1 à 2 %), la réduction des transferts étant de nature à entraîner des réactions plus limitées du PIB. La réduction des dépenses publiques produit d'abord un effet récessif, qui se résorbe ensuite après une à deux années.

La réduction des dépenses publiques paraît d'autant plus intéressante qu'elle produit des effets dans le temps, à l'inverse d'un gel plus ou moins ponctuel de la rémunération des fonctionnaires. Du point de vue de l'action gouvernementale, une approche peut consister à diminuer faiblement et uniformément les dépenses en tablant sur les gains d'efficacité qui s'ensuivront, mais, même si la solution s'entend du point de vue de l'acceptabilité, les ressources d'optimisation et d'efficacité risquent de s'amoinrir à terme.

Les pays de l'OCDE ayant opéré d'importantes réductions de dépenses publiques ont retenu une autre approche, en redéfinissant le périmètre d'intervention de l'État dans différents secteurs. Cela ne signifie pas qu'il ne joue plus un rôle de régulation, mais qu'il diminue ses interventions directes : en France, la politique du logement pourrait ainsi s'appuyer davantage sur la régulation de l'offre. L'enseignement supérieur, qui vise l'excellence tout en souhaitant garantir un accès de tous à l'université, pourrait également évoluer : un plan a été adopté dans ce domaine en Italie. Les objectifs de réduction uniformes sont certes la voie la plus rapide, mais présentent aussi des limites.

Pour en venir au sens et à l'acceptation des réformes, les résistances au changement et à la réduction des dépenses publiques sont inévitables et pourront être limitées en associant les fonctionnaires tout en faisant preuve de transparence, notamment en rappelant que les réformes feront forcément des perdants. Le Canada a beaucoup avancé dans cette voie, en privilégiant une protection ciblée des secteurs fragilisés par les évolutions de l'action publique.

Concernant le risque trop souvent invoqué de perdre les élections suivant l'application d'un plan de réduction des dépenses publiques, la débâcle n'est pas nécessairement au rendez-vous : en 2015, David Cameron avait ainsi pu remporter l'élection après l'application d'un plan de compression des dépenses publiques.

Échanges avec la salle

De la salle

S'agissant de l'indemnisation des « perdants » pendant une période transitoire, il faudra déterminer la manière de gérer, sur le plan politique et financier, les conséquences de la fin de ce soutien ciblé.

Rémi Jeannin

Je note que des divergences semblent exister entre les intervenants sur les conséquences de la réduction des dépenses publiques.

Francesco Giavazzi

L'économie muterait suite à une réduction des dépenses publiques, avec un recul des emplois dans la fonction publique conjugué à la création d'emplois dans le secteur privé. Grâce aux économistes américains Christina et David Romer¹⁵, les aspects exogènes d'un plan d'ajustement fiscal ont pu être identifiés.

Mathieu Plane

Les multiplicateurs d'offre et de demande évoluent différemment à court et long terme, les actions sur l'offre ayant des effets plus forts à long terme que ceux sur la demande. A l'inverse, ceux sur la demande ont des effets plus forts à court terme et dépendent également de certaines conditions, selon la soutenabilité de la dette et le positionnement de l'économie dans le cycle. À court terme, seule l'augmentation des taux d'intérêt présente un risque certain. La relecture de la crise de la zone euro serait intéressante du point de vue de la double récession et des facteurs dépressifs entraînés par des plans d'ajustements budgétaires hors du commun, en essayant de distinguer les particularités de chaque pays dans les politiques d'ajustement pour voir les différences d'impact sur l'économie selon les instruments mobilisés.

Francesco Giavazzi

La situation de l'économie au moment du lancement du plan d'ajustement induit certes des différences, mais limitées. Il semble que la réduction des dépenses publiques n'entraîne pas d'effet multiplicateur négatif, les effets de l'austérité étant corrigés ou neutralisés à un horizon de 4 ans. Dans des pays en récession plus marquée tels que l'Italie, la plupart des ajustements, en 2011-2012, passaient par une augmentation des impôts, avec une forte conséquence sur un PIB, négatif de 2 % pendant plusieurs années. En contrepoint, l'Islande se distinguait.

De la salle

. Je regrette que nous n'ayons pas le temps d'aborder la relation entre dépenses publiques et déficit extérieur.
. Comment expliquer l'impact négatif d'une réduction des dépenses publiques ?

Francesco Giavazzi

Nous ne pouvons concevoir le monde de manière symétrique, les courbes que je présentais ne se situant au-dessus de zéro. Les investissements privés peuvent certes progresser suite à une réduction des dépenses publiques.

Rémi Jeannin

Ce débat relatif aux indicateurs est récurrent depuis 2010.

De la salle

Comment évalue-t-on la qualité d'un multiplicateur budgétaire, s'agissant de l'efficacité de la dépense publique par exemple ?

Arnaud Buissé

Du point de vue microéconomique, un bilan des avantages et inconvénients économiques et sociaux, sous forme d'analyse socio-économique, doit être établi, même si la tâche se révèle plus ou moins malaisée. Au niveau étatique, l'analyse est obligatoire pour les dépenses d'investissement supérieures à 100 millions d'euros. La méthode permet de classer les investissements selon leur rentabilité et leur efficacité.

Mathieu Plane

L'évaluation des modifications de certains transferts (la désindexation de certaines prestations par exemple) n'est pas aisée. Le niveau d'analyse macroéconomique, nécessairement moins précis, intègre mieux le long terme, la réconciliation avec l'approche microéconomique devant se poursuivre.

La séance est levée.

¹⁵ Cf. The Macroeconomic Effects of Tax Changes : Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks – Christina D. Romer et David H. Romer (American Economic Review juin 2010)
<https://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/RomerandRomerAERJune2010.pdf>