

Finances publiques : changer de méthode pour sauver l'État

Benoît Cœuré

Professeur chargé de cours à l'École polytechnique, membre du Cercle des économistes

Il faut, Sire, vous armer contre votre bonté de votre bonté même ; considérer d'où vous vient cet argent que vous pouvez distribuer à vos courtisans, et comparer la misère de ceux auxquels on est quelquefois obligé de l'arracher par les exécutions les plus rigoureuses, à la situation des personnes qui ont le plus de titres pour obtenir vos libéralités.

Lettre de Turgot au Roi, 24 août 1774.

La France s'est engagée dans l'ajustement budgétaire le plus ambitieux de son histoire moderne. La loi de programmation des finances publiques votée par le parlement en décembre 2010 prévoit ainsi de réduire le déficit des administrations publiques françaises (sécurité sociale et collectivités territoriales incluses) de 7,5% du PIB en 2009 à 2% du PIB en 2014, soit une réduction de 110 milliards d'euros environ de leur besoin de financement *annuel*.

Les Français ont longtemps cherché à retarder le moment de vérité. Encore un moment, monsieur le bourreau ! Ils ont cru longtemps qu'ils pourraient bénéficier à crédit des grandes infrastructures publiques, de la sécurité, de l'éducation et de la santé. Or on voit bien que les phases d'expansion que notre économie a connues (par exemple celle de 1998-2000) n'ont pas été suffisamment mises à profit pour réduire le déficit, si bien que la référence des 3% de déficit public agréée à Maastricht a longtemps été perçue comme une cible, non comme un plafond. La création d'un grand marché des capitaux en euro et une politique monétaire peu restrictive de la BCE ont même conforté les Français dans leur illusion, en abaissant le coût de financement de l'État et en donnant l'idée d'un accès sans limite à la liquidité – idée cruellement démentie en 2010 par la crise des dettes souveraines européennes.

Le changement de cap est aujourd'hui clair. Il est même peu probable qu'il soit remis en cause en 2012 par les grands partis de gouvernement : qui prendrait, devant les Français, la

responsabilité d'une nouvelle progression de la dette ? La question que les électeurs devront arbitrer, et que les économistes doivent éclairer, n'est plus désormais celle de l'opportunité de réduire le déficit, mais celle des moyens à mettre en œuvre pour le faire. Ce constat ne remet aucunement en cause la pertinence des politiques keynésienne de soutien à l'activité, bien au contraire, comme nous le verrons plus loin. Et les expériences réussies de réduction du déficit qu'analyse Patrick Artus dans cet ouvrage, menées à bien dans des pays qui ne sont pas fondamentalement différents de la France, montrent que le pari peut être gagné.

Quelle est en effet l'alternative ? La dette publique a dépassé 80% du PIB, soit 25 000 euros par Français. Elle étend désormais son ombre sur toutes les décisions budgétaires. En 2011, pour la première fois, les intérêts versés par l'État approcheront le budget de l'enseignement scolaire, à plus de 45 milliards d'euros. Une hausse de cent points de base des taux d'intérêt à court et à long terme, éventualité qui n'a rien de théorique avec la reprise de l'inflation (sans parler du risque, évité jusqu'à présent, d'une perte de confiance des investisseurs dans la signature de la France), alourdirait la charge de la dette de près de 2 milliards d'euros au bout d'un an et à long terme de près de 14 milliards d'euros, soit l'équivalent du budget de la solidarité et plus de deux fois celui de la justice. Le *stress test* est sans appel : à un tel niveau d'endettement, c'est la pérennité des missions régaliennes de l'État qui est à la merci des aléas des marchés financiers. Réduire le déficit, c'est sauver l'État.

Deux autres arguments devraient achever d'emporter la conviction. Outre ses missions régaliennes (ses fonctions d'*allocation*, disent les économistes), le rôle de l'État est aussi de stabiliser l'économie et de limiter les pertes de revenu des ménages en cas de choc économique majeur, comme tous les pays développés l'ont fait en 2009, et comme le Japon devra à nouveau le faire en 2011. La crise de 2007-2009 a réhabilité la politique keynésienne, c'est entendu – encore faut-il en avoir les moyens. Or, compte tenu de sa dette et de son déficit, la France serait aujourd'hui incapable de mettre en œuvre un plan de relance comparable à celui de 2009. Il faut reconstituer les « munitions » budgétaires qui permettront d'aborder un nouveau choc.

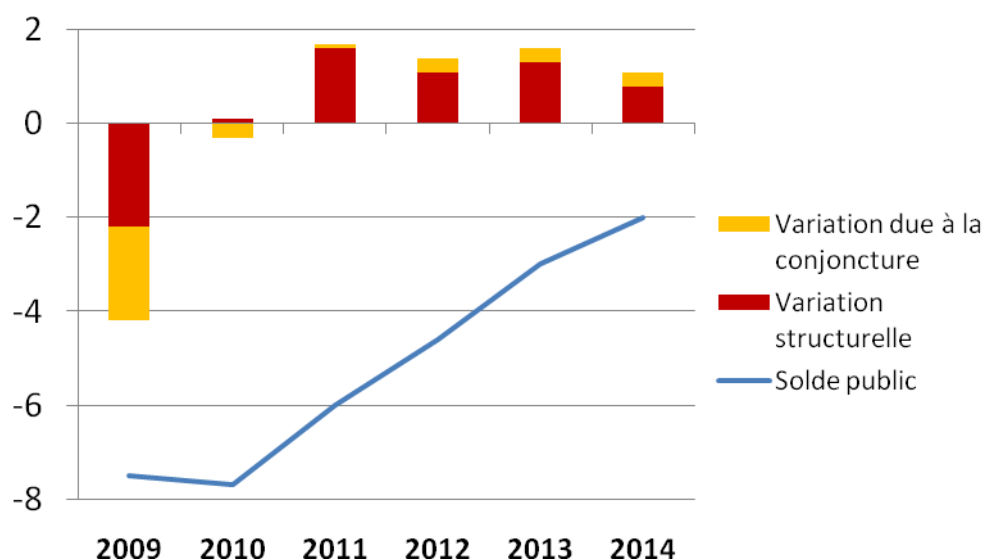
Enfin, les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro se sont accordés à la fin 2010 sur une réforme du pacte de stabilité et de croissance qui rendra plus stricte la surveillance

mutuelle des trajectoires budgétaires et plus facile la sanction d'un État qui ne respecterait pas ses engagements. Le respect de nos engagements conditionne en réalité la capacité politique de la France à influencer le « Pacte pour l'euro » qui se met en place au sortir de la crise en complétant le volet budgétaire, si important pour l'Allemagne, par la coordination des politiques économiques et des mesures concrètes pour la compétitivité et pour la croissance. À l'heure où la France, présidente du Groupe des Vingt, promeut une croissance mondiale plus forte, plus équilibrée et plus soutenable et demande à ses partenaires de rééquilibrer leurs modèles de croissance, c'est aussi notre influence dans le monde qui se joue.

La reprise ne réglera pas tout, loin s'en faut

Le graphique n°1 montre que l'effort de réduction des déficits devra être en majeure partie de nature *structurelle*, c'est-à-dire qu'il bénéficiera peu du retour de la croissance.

Graphique n°1. Trajectoire de déficit des administrations publiques françaises, 2009-2014, en % du PIB



Source : loi de programmation des finances publiques, décembre 2010.

Le taux de croissance du PIB en sortie de crise sera en effet faiblement supérieur au taux de croissance potentiel de la France, que l'on peut estimer à un peu plus de 1,5% par an. Il s'établira autour de 2% en 2011, peut être un peu plus les années ultérieures pour effacer les pertes de la crise (et encore – il est à craindre qu'une partie de ces pertes ne soient irréversibles, notamment dans l'industrie manufacturière). A un horizon plus éloigné, la croissance ralentira du fait de la

décélération de la population active. Le Conseil d'orientation des retraites a ainsi adopté en 2010 des projections à long terme faisant état d'une croissance annuelle de 1,5% ou de 1,8% à l'horizon 2030, selon les scénarios. Si chacun souhaite que ce pronostic soit démenti et que la croissance connaisse un rebond vigoureux, s'il est du devoir de l'Europe et de la France de mettre en œuvre les réformes et les investissements nécessaires pour y arriver, il serait tout simplement imprudent de tabler par avance sur un tel scénario.

Dès lors, l'arithmétique budgétaire est simple : en comptant à environ vingt milliards d'euros la composante conjoncturelle des déficits, ce sont plus de quatre-vingt milliards d'euros qu'il faudra trouver chaque année à l'horizon 2013, et l'effort devra se poursuivre les années suivantes, jusqu'au retour à l'équilibre.

Effort sur les recettes ou effort sur les dépenses : une fausse alternative

Augmenter les prélèvements obligatoires ou infléchir les dépenses publiques ? Trop souvent, la politique met en scène une opposition entre ces deux choix. C'est une facilité. Quel que soit le gouvernement issu des urnes en 2012, et sauf bouleversement à la hausse ou à la baisse des perspectives de croissance, il augmentera les prélèvements et il devra chercher des économies du côté des dépenses.

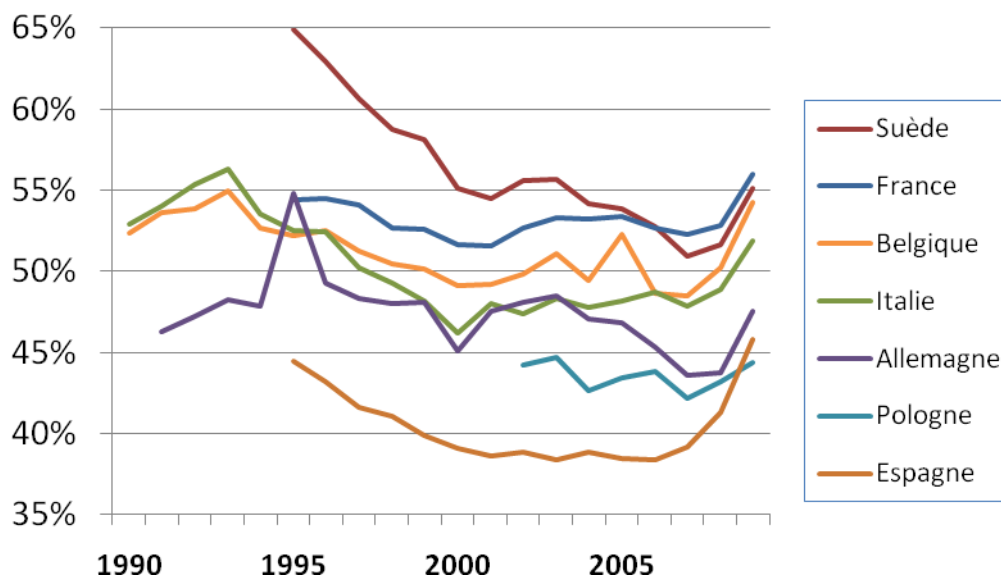
Commençons par les prélèvements. A la sortie de la crise, certains impôts comme l'impôt sur les sociétés, dont le produit a plongé en 2009 avec le rétrécissement de leur base, connaîtront sans modification de leur taux un rebond plus que proportionnel à la reprise de l'activité économique. Un travail de longue haleine a aussi été engagé pour réduire le montant et le nombre des niches fiscales, qui ont « mité » la capacité de l'État à financer ses missions. Une revue systématique de celles-ci, classées en fonction de leur efficacité économique mesurée par des évaluations indépendantes, permettrait de l'amplifier. C'est un véritable changement de culture qui est nécessaire pour y parvenir. Désormais, le moyen d'action privilégié des ministres ne doit plus être l'incitation fiscale votée au détour d'une loi sectorielle, mal quantifiée et jamais évaluée, mais l'orientation stratégique, la mobilisation des acteurs et la régulation des marchés. D'où l'importance de réserver le monopole des dispositions fiscales et sociales aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, comme proposé en 2010 par la commission présidée par Michel Camdessus sur la règle constitutionnelle d'équilibre

des finances publiques. Voici déjà de quoi accroître mécaniquement, mais pour de bonnes raisons, le poids des prélèvements obligatoires !

Au-delà, augmenter certains taux d'imposition ou créer des impôts nouveaux ne doit pas être un tabou, au contraire. Ce peut être pour des raisons d'équité – le gouvernement n'a-t-il pas relevé en 2010 le taux marginal d'imposition des revenus, ainsi que la taxation des assurances pour financer la réforme des retraites et une partie de la dette sociale ? Ce peut être pour taxer des rentes excessives comme celle du secteur financier, pour favoriser l'innovation et l'investissement à long terme ou encore pour renforcer les incitations à une croissance plus économe des ressources naturelles en mettant en œuvre une taxe carbone qui augmenterait régulièrement pour rejoindre la valeur dite « tutélaire » (c'est à dire qui attribuerait une juste valeur aux ressources épuisables) de cent euros par tonne. Autrement dit, la question n'est plus de savoir si les prélèvements doivent augmenter, mais comment le faire pour favoriser la croissance et l'équité. C'est un terrain de prédilection pour les économistes et la contribution de Christian Saint-Etienne dans cet ouvrage propose des pistes de réforme. C'est aussi là que s'exprimeront les grands choix politiques.

Il y aura une limite, sans doute rapidement atteinte, à la hausse du poids global des prélèvements. La France est une économie ouverte, intégrée à la zone euro et aux marchés internationaux, et peine déjà à retenir sur son territoire capitaux et emplois. Les recettes fiscales y représentaient déjà 43,3% du PIB en 2007 selon Eurostat, au quatrième rang de l'Union européenne après le Danemark, la Suède et la Belgique (et pour une moyenne de 39,8%). Le rapport publié en mars 2011 par la Cour des Comptes, qui compare les structures de la fiscalité en France et en Allemagne, a établi que le poids des prélèvements sur les différents facteurs de production n'était pas significativement différent aujourd'hui dans les deux pays – sauf sur le foncier, facteur immobile et donc taxable à moindre coût, sur lequel la fiscalité française est déjà plus lourde. On voit mal pourquoi l'Allemagne, dont le déficit fond comme peau de chagrin avec le retour de la croissance, s'aventurerait à une hausse concertée avec la France de l'ensemble de ses prélèvements.

Graphique n°2. Dépenses publiques en proportion du PIB dans les grands pays européens, 1990-2009



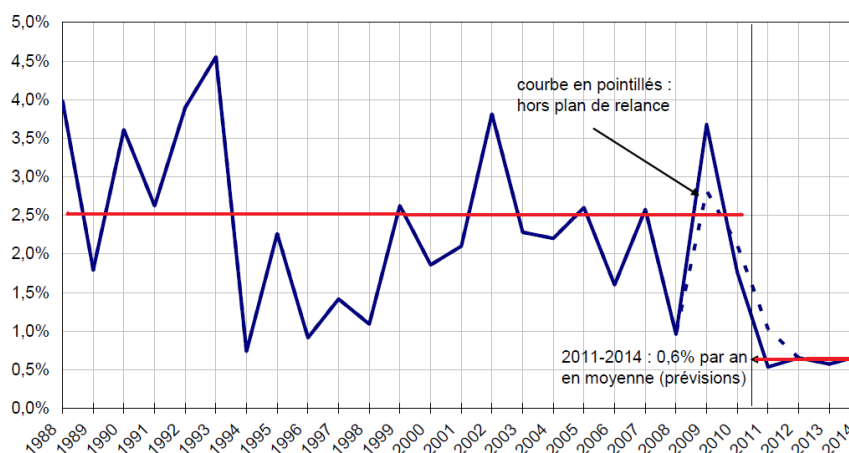
Source : OCDE

Que peut-on faire du côté de la dépense ? Le graphique n°2 devrait suffire à convaincre qu'il y a de la marge. En proportion de son PIB, la France a désormais les dépenses publiques les plus élevées de tous les grands pays européens, dépassant la Suède d'une courte tête et l'Allemagne de très loin, sans parler de la Pologne.

La loi de programmation des finances publiques prévoit une croissance moyenne de 0,8% par an des dépenses des administrations publiques entre 2011 et 2014 en euros constants, une fois pris en compte le contrecoup en 2011 de la sortie du plan de relance. Un taux de croissance de 0,8% par an pour l'ensemble de la sphère publique recouvrerait une progression de 1,2% par an pour la sécurité sociale, de 0,6% par an pour les collectivités locales et de 0% pour l'État.¹ Si ces objectifs sont tenus, ce sera une rupture majeure par rapport aux vingt dernières années, durant lesquelles la moyenne a plutôt été autour de 2,5% par an. Le graphique n°3 montre que cela a tout d'un pari.

¹ Le budget de l'État est soumis de surcroît à une autre contrainte : la stabilité en euros courants des dépenses hors charge de la dette et pensions.

Graphique n°3. Taux de croissance de la dépense publique en euros constants en France



Source : loi de programmation des finances publiques, décembre 2010.

Pourquoi une croissance aussi forte sur le passé ? Jusqu'au début des années 1990, des décennies de forts gains de productivité avaient financé une expansion continue de la sphère publique. La France n'a pas tiré les conséquences des ruptures de tendance successives de la croissance économique et des changements de comportement qu'elles imposaient. Les programmes de stabilité successifs, depuis 1999, ont été fondés sur des promesses de progression trop forte de la dépense, promesses qui n'ont pas été tenues. Le risque est maintenant d'entretenir un cercle vicieux : un niveau trop élevé de dépense en proportion du PIB rend inévitable soit une expansion de la dette, avec le risque de taux d'intérêt croissants (par choix ou par absence de choix, c'est l'option qui a été privilégiée jusqu'à présent), soit un taux de prélèvement élevé, qui pèsera sur la croissance. Et toute mauvaise nouvelle pour l'exécution budgétaire appelle des mesures de régulation hâtivement conçues, économiquement inadaptées et inefficaces dans la durée.

Il est temps de rentrer dans un logique vertueuse : d'abord identifier les hausses de prélèvements qui peuvent desserrer la contrainte sur la dépense, ensuite fonder les programmes pluriannuels sur une progression de cette dernière nettement inférieure à la croissance potentielle de notre économie ; une fois ces hypothèses clarifiées, donner la priorité (tant en prévision qu'en cas de bonne surprise inattendue) à la réduction du déficit tant que celui-ci n'est pas revenu vers l'équilibre ; et au-delà, recycler les gains réalisés dans des baisses de prélèvements ou dans des investissements d'avenir clairement identifiés.

Une double rupture de gouvernance

Une double rupture de méthode est aujourd'hui nécessaire : une nouvelle gouvernance des choix de finances publiques et une nouvelle gouvernance de la réforme de l'État.

La nouvelle gouvernance des finances publiques passe par la définition de règles qui encadrent la décision budgétaire annuelle, pour assurer le respect dans la durée des engagements pris. La contribution de Laurence Boone et Jean Pisani-Ferry dans cet ouvrage discute ces questions. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il ne s'agit pas d'un changement de philosophie politique, d'une rupture avec la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose en son article XIV que « *tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* ». Il ne s'agit pas de transférer la décision budgétaire à des autorités indépendantes comme cela a été décidé avec le traité de Maastricht pour la politique monétaire. Le Parlement est souverain, mais son horizon temporel doit changer. Le retour à l'équilibre budgétaire, qui prendra de nombreuses années, ne doit pas être à la merci des convenances politiques et de la conjoncture du moment.

D'où l'intérêt du dispositif proposé par la commission Camdessus, que le gouvernement de François Fillon a retenu, qui représente un bon compromis entre renforcement des règles et respect du politique. Des lois-cadres de programmation des finances publiques, votées par le Parlement, s'imposeraient aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale votées chaque année. Ces lois-cadres devraient avoir un horizon suffisamment long (au moins trois ans, cinq de préférence) et, pour être crédibles, ne devraient pas être modifiées trop souvent. Idéalement, elles devraient être votées en début de législature et n'être modifiées qu'en cas d'évènement économique majeur amenant à revoir les prévisions. Leur sincérité et leur conformité à l'objectif de retour à l'équilibre devraient être appréciées aussi bien *a priori* qu'*a posteriori* par des organismes indépendants – « comité de sages » à l'allemande ou Cour des Comptes aux compétences économiques renforcées. Au passage, cela suppose de renforcer notre dispositif d'évaluation des politiques publiques, aujourd'hui trop dispersé, et qui pourrait mieux tirer profit de l'excellence de l'école économétrique française. Cela suppose aussi des

règles de gouvernance financière spécifiques pour les pans de la sphère publiques qui ne relèvent pas de la loi de finance et de la loi de financement de la sécurité sociale : collectivités territoriales, assurance-chômage, complémentaires vieillesse et hôpitaux publics notamment.

Les règles européennes sont un garde-fou nécessaire. La réforme du Pacte de stabilité et de croissance aujourd'hui en cours de discussion au Parlement européen fait suite au rapport sur la gouvernance économique du groupe de travail des ministres des finances européens présidé par Herman Van Rompuy. Cette réforme améliorera la crédibilité du Pacte en rendant les sanctions plus rapides en cas de non respect par un pays de sa trajectoire de finances publiques, et en renforçant le rôle du critère d'endettement et du suivi de la progression des dépenses. L'indépendance du système statistique européen sera aussi renforcée, tirant ainsi les leçons des errements grecs. Mais seule l'expérience dira si cette réforme du Pacte est mieux appliquée que la précédente, décidée en 2005. Le principal motif d'optimisme est sans doute le « semestre européen » qui permettra des allers et retours entre discussion budgétaire nationale et discussion communautaire, et qui devra s'appuyer dans tous les pays sur des règles d'équilibre budgétaire nationales telle que celle présentée ci-dessus. En France, dès 2011, le Parlement s'exprimera par un vote sur le projet de programme de stabilité. C'est la condition indispensable pour aligner les incitations, aujourd'hui trop différentes, des gouvernements dans la discussion nationale et dans la discussion européenne. Les dix premières années de l'euro ont en effet montré que dans une Union où la décision budgétaire est décentralisée et où l'espace politique de référence demeure l'espace national, les règles européennes ne suffisent pas.

Venons maintenant à la nouvelle gouvernance de la réforme de l'État. Maîtriser la dépense publique, c'est réfléchir au périmètre optimal de l'intervention de l'État à l'aune d'un double critère de légitimité (« Qu'est-ce que l'État doit faire ? ») et d'efficacité (« Qu'est-ce que l'État sait faire, et peut-il le faire mieux ? »). La loi organique sur les lois de finances de 2006 (LOLF), puis la révision générale des politiques publiques (RGPP) mise en œuvre entre 2007 et 2011 ne répondent pas à la première question, mais elles ont permis de progresser dans la réponse à la seconde. La LOLF a ainsi permis de penser la dépense en fonction de sa finalité et non plus de son organisation administrative. Elle a introduit une culture de la performance fondée sur des indicateurs aujourd'hui perfectibles (trop souvent encore, ils ne font que

mesurer l'activité et non son résultat) mais qui ont le (grand) mérite d'exister. La RGPP a donné des moyens méthodologiques précieux aux services de l'État (et dans un deuxième temps, aux opérateurs) pour penser leurs missions, leur organisation et leurs processus de travail. Au total, elle aura été une phase d'apprentissage et d'expérimentation indispensable pour amorcer au sens plein la réforme de l'État. Mais elle souffre de trois limites, qu'il faudra dépasser si on souhaite la prolonger dans la durée.

D'abord, dans sa méthode : trop souvent, la RGPP repose en effet sur les analyses et propositions des fonctionnaires eux-mêmes. Outre que cela conduit sans doute à brider les ambitions, il existe des méthodes éprouvées de *re-engineering* et d'analyse des coûts que le secteur public pourrait plus systématiquement importer. Ensuite, dans son ampleur : la RGPP a été conçue pour rapporter 7 milliards d'euros sur la période 2009-2011 et les quelques chiffres évoqués ci-dessus montrent bien que cela ne suffira pas. Enfin, dans son ambition : il s'agit finalement de dégager des gains de productivité, ce qui est important, mais pas de réfléchir au périmètre de l'action publique. Cette réflexion, l'État ne peut par construction la mener seul. Ici, les économistes invoqueront Brennan et Buchanan et leur crainte d'un État-Léviathan qui maximise ses dépenses ; les Britanniques disent plus simplement qu'on ne demande pas aux dindes de voter pour Noël. C'est un débat de société qui doit être conduit en consultant les Français sur leurs priorités, en les sensibilisant au coût d'opportunité de la dépense publique, et en exploitant toutes les possibilités offertes par les nouvelles technologies, par les délégations de service public et par la décentralisation, comme le rappelle Jean-Paul Betbèze dans ce recueil. Les expériences d'association réussie des partenaires sociaux à la réforme, rapportés dans ce livre par Patrick Artus, ou les leçons d'une enceinte de concertation comme le Conseil d'orientation des retraites, qu'évoque Jean-Michel Charpin, seront particulièrement précieuses.

Pour un ordre social ouvert

Ce débat ne pourra être serein s'il n'est pas gouverné par un principe d'équité. Les Français, qui attendent tout de l'État, le suspectent toujours d'injustice. Comme Frédéric Bastiat l'exprimait si bien en 1848, « *l'État, c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde.* » C'est pour s'en prémunir, ou peut être, au contraire, être sûr d'en bénéficier, que les Français demandent sans cesse plus de solidarité et acceptent une croissance

incontrôlée de la dépense publique, à commencer par la dépense sociale.

Cet état de fait durera tant que l'État sera suspecté de perpétuer la rente. Comme Turgot le notait dans sa lettre de 1774, les efforts consentis par le plus grand nombre ne doivent pas financer la préservation des privilèges. Ces privilèges sont d'abord fiscaux et il faudra veiller, à travers les réformes entreprises, à préserver le caractère redistributif de notre système de prélèvements et de transferts. Ceci appelle par exemple à la prudence face à un usage trop brutal de la TVA pour desserrer la contrainte financière, ou encore face à la tentation de rogner des dispositifs comme les allègements de cotisations à la charge des entreprises, qui soutiennent l'emploi des moins qualifiés.

Ces privilèges sont plus généralement de nature économique. L'effort sur les finances publiques doit s'accompagner d'une lutte active contre les alliances, les connivences, les conflits d'intérêt qui sont autant de freins à l'ouverture de notre économie, à l'innovation et à la croissance. Douglass North, John Wallis et Barry Weingast ont montré comment le stade avancé du développement économique suppose de sortir d'un *ordre social d'accès limité* dans lequel les élites contrôlent les ressources et se partagent les rentes et d'instaurer un *ordre social ouvert* protégé par les règles de droit. L'oligopole, nous rappelle Anne Perrot dans son article, est la structure de marché la plus défavorable à l'innovation et donc à la croissance. C'est le rôle de la Justice et des autorités administratives indépendantes que de faire appliquer les règles, d'assurer l'intégrité des marchés et de s'attaquer aux rentes qui ne sont pas justifiées par l'innovation. Mais c'est d'abord le rôle du législateur que de concevoir une organisation des marchés, un cadre de concurrence et des règles éthiques qui guideront leur intervention.

L'honneur d'une démocratie est de combattre les rentes et de régler les conflits de répartition sans chercher à les reporter sans fin au moyen de la dette. C'est à cette condition que la réforme de l'État sera efficace et légitime.

Bibliographie

Frédéric Bastiat, « L'État », *Journal des Débats*, 25 septembre 1848

Geoffrey Brennan et James Buchanan, « Towards a Fiscal Constitution for Leviathan », *Journal of Public Economics*, vol. 8, pp. 255-273, 1977.

Michel Camdessus et Renaud Guidée, « Une règle budgétaire », *Finances et Développement*, pp. 38-39, septembre 2010.

Conseil de modernisation des politiques publiques, « 5^{ème} conseil de modernisation des politiques publiques. Note de synthèse », mars 2011.

Conseil des prélèvements obligatoires, « Sens et limites de la comparaison du taux de prélèvements obligatoires entre pays développés », mars 2008.

Cour des Comptes, « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », rapport public thématique, mars 2011.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Fonds monétaire international, département des affaires budgétaires, « Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », document de travail, 16 décembre 2009.

Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, « Rapport sur la programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014 », octobre 2010.

Douglass North, John Wallis et Barry Weingast, *Violence et ordres sociaux : un cadre conceptuel pour interpréter l'histoire de l'humanité*, Gallimard, coll. Bibliothèque des sciences humaines, 2010.

Alain Quinet, *La valeur tutélaire du carbone*, La Documentation Française, 2009.

Rapport de la commission présidée par Michel Camdessus sur la règle constitutionnelle d'équilibre des finances publiques, juin 2010.

Rapport final du groupe de travail présidé par Herman Von Rompuy au Conseil européen, 21 octobre 2010.

Anne Robert Jacques Turgot, « Lettre au roi Louis XVI, en prenant possession de la place de contrôleur général des Finances du royaume », 24 août 1774.