

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ?

Pierre Garello, Vesselina Spassova

RESUME

1. L'endettement de l'Etat a connu une forte croissance depuis les années 1980. En 2003, il dépasse les 63% du PIB si l'on fait la moyenne des 25 pays de l'UE, et 70% du PIB si l'on se limite aux pays de la zone euro. La situation est encore plus alarmante si l'on compare la dette de l'Etat, non pas au PIB, mais aux recettes de l'Etat.
2. Le mode de financement de la dette de l'Etat a lui aussi changé. La dette publique est aujourd'hui financée, non plus « par l'inflation », mais par l'emprunt. Ces emprunts seront remboursés par les générations futures. En attendant, les répercussions sur les marchés financiers sont importantes.
3. L'endettement de l'Etat est d'autant plus problématique qu'il sert à financer des dépenses de fonctionnement (gonflées par le coût de la solidarité). Le niveau des investissements publics est à son plus bas (en France, il représente moins de 12% des recettes fiscales)
4. L'endettement de l'Etat s'accompagne donc d'une baisse générale des investissements pour deux raisons : croissance des dépenses de fonctionnement et baisse des investissements privés par effet d'éviction.
5. Pas d'investissement, pas de croissance ! L'endettement de l'Etat n'est pas facteur de croissance (faute d'investissement). L'absence de croissance engendre un accroissement des dépenses « sociales » de l'Etat, creusant les déficits et... aggravant l'endettement.
6. Pour sortir de cette dynamique endettement-ralentissement économique (voire récession) la solution la plus évidente réside dans une réforme de l'Etat. Peu d'Etats à ce jour se sont lancés dans ces réformes. En l'absence de réformes (en particulier sur les dépenses sociales), les marchés financiers ne manqueront pas de sanctionner une gestion incohérente de l'argent public.

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ?[♦]

Pierre Garello^{*}, Vesselina Spassova^{*}

Introduction - Comment aborder l'étude de la relation dette-croissance

Le présent travail porte sur la relation entre la dette de l'Etat et la croissance de l'économie nationale. Pour étudier l'impact de la dette de l'Etat sur la croissance du PIB une première solution consiste à créer un modèle (par définition, simplifié) de l'économie nationale. Pour bien faire, un tel modèle devra incorporer tous les grands agrégats qui paraissent a priori importants pour mieux cerner la relation dette/croissance : la dette nationale, la consommation et l'investissement privés et publics, l'épargne des ménages, la croissance du PIB, la croissance de la masse monétaire, le niveau de l'inflation, le niveau de la fiscalité, etc. Une fois ces variables sélectionnées, il faudra *postuler puis tester* des relations entre toutes ces variables pour pouvoir étudier l'impact de l'accroissement ou de la réduction de la dette de l'Etat sur la croissance.

C'est toutefois une autre méthode que nous avons adoptée pour apporter un éclairage nouveau sur la relation entre dette de l'Etat et croissance. Renonçant à fournir un modèle synthétique du rôle de la dette dans une économie, nous avons préféré nous concentrer sur quelques aspects du problème qui nous paraissent essentiels. Ainsi, si nous n'avons pas l'ambition de « démontrer » quelles seront la nature et l'amplitude de l'effet de la dette sur la croissance, au moins avons nous celle d'*attirer l'attention des décideurs publics (des électeurs aux Ministres), sur des faits ou des enchaînements logiques qui, bien que relevant du bon sens et de l'observation courante, sont sans cesse négligés.*

[♦] Ce travail a bénéficié des commentaires et expertises de Marc de Scitiaux.

^{*} C.A.E., Université Paul-Cézanne Aix-Marseille 3 et IREF

^{*} C.A.E., Université Paul-Cézanne Aix-Marseille 3

Les deux idées qui, sur la base d'une certaine familiarité avec le problème, nous semblent mériter un éclairage supplémentaire sont les suivantes :

1. **L'impact de la dette sur la croissance dépend des raisons de l'endettement.** A quoi les fonds publics servent-ils? Si ces fonds sont consacrés à des dépenses de fonctionnement, alors l'impact sur la croissance risque d'être négatif. S'ils sont consacrés à de l'investissement, alors la dette peut déboucher sur une croissance plus forte.¹
2. **Les conditions du financement de la dette ont rapidement évolué** depuis les années 1980, et la direction de cette évolution est, d'une façon indirecte, très dommageable à la gestion de la dette.

Un examen approfondi de ces deux questions est essentiel pour tenter de mieux percevoir ce que seront les dynamiques de la dette et de la croissance dans un proche avenir, et guider les décideurs publics vers des réformes dont l'urgence, à nos yeux, ne fait aucun doute et qui requièrent l'adhésion des électeurs.

Dans la logique de notre méthode le plan de l'étude sera le suivant :

1. L'Etat de l'endettement en France : Explosion récente des déficits et de la dette
2. Utilisation de fonds publics : investissement ou fonctionnement
3. La dynamique de l'endettement
4. La relation dette-croissance
5. Les réformes nécessaires

1. L'endettement en France : Explosion récente des déficits et de la dette

Remarque préliminaire sur la façon de présenter les comptes de « l'entreprise Etat »

Kahneman, Tversky et bien d'autres chercheurs en économie et en psychologie ont mis en évidence la sensibilité de nos choix à la façon dont sont présentés les termes de l'alternative. Les choix concernant la dette du pays offrent une parfaite illustration de ce phénomène.

La dette de l'Etat est en effet souvent présentée d'une façon telle qu'il est difficile d'en mesurer l'importance. En effet, les chiffres de la dette sont rarement donnés *en valeur absolue* (ce que l'on comprend aisément car le commun des mortels, et même le commun des experts, a du mal à voir ce que cela

¹ Encore faut-il que les investissements de l'Etat soient plus productifs que les investissements privés !

représente), mais *en valeur relative*, cela dans le but d'aider le décideur à se faire une idée de l'ampleur du phénomène. La variable la plus souvent choisie pour « étalonner » la dette est le niveau du PIB. C'est ainsi que si jamais l'on révèle que la France avait une dette de 800 milliards d'euros en 2003, on s'empresse d'ajouter que cela représente en fait 63,7% du PIB.

On compare donc la dette *de l'Etat* à la création de richesses réalisée *dans le pays*, c'est-à-dire, à la richesse créée par l'Etat, mais aussi par les ménages, et par les entreprises. Si l'on vous dit que l'endettement de la SNCF représente en 2003 2,6% du PIB serez vous alarmés ? Si par contre on vous présente la même réalité en vous disant que l'endettement de la SNCF en 2003 se monte à 41 Milliards d'euros et que les bénéfices dégagés par cette entreprise devraient s'élever à 133 millions d'euros pour l'année 2005 ne jugerez-vous pas différemment les performances des gestionnaires de cette entreprise? Et quelle est la présentation la plus pertinente? N'est ce pas la dernière? Alors pourquoi procéderions nous différemment lors de la présentation de l'endettement de l'Etat ?

Il nous a donc semblé important dans l'étude ci-dessous de présenter, autant que possible, la dette *de l'Etat* en la comparant au « chiffre d'affaire » *de l'Etat*, c'est-à-dire, au montant de ses recettes. En procédant ainsi nous fournissons un autre éclairage sur le travail accompli par les gestionnaires de l'Etat, ceux qui élaborent le budget et décident du montant des dépenses ainsi que des taux d'imposition.

Evidemment il reste une raison « valable » pour comparer la dette de l'Etat au PIB (et non aux recettes de l'Etat). De fait, la dette de « l'entreprise Etat » ne sera pas payée par « l'entreprise Etat », mais pourra être couverte en ponctionnant « les fils et les filles de la Nation », vivants et à naître ! L'Etat n'est pas une entreprise comme les autres. On lui a donné le pouvoir de taxer ses clients à merci. Et c'est bien là, nous le savons, la nature du problème : difficile de gérer une entreprise lorsque l'on peut directement piocher dans le porte monnaie du client sans vraiment lui demander son avis!²

L'évolution des déficits : explosion récente

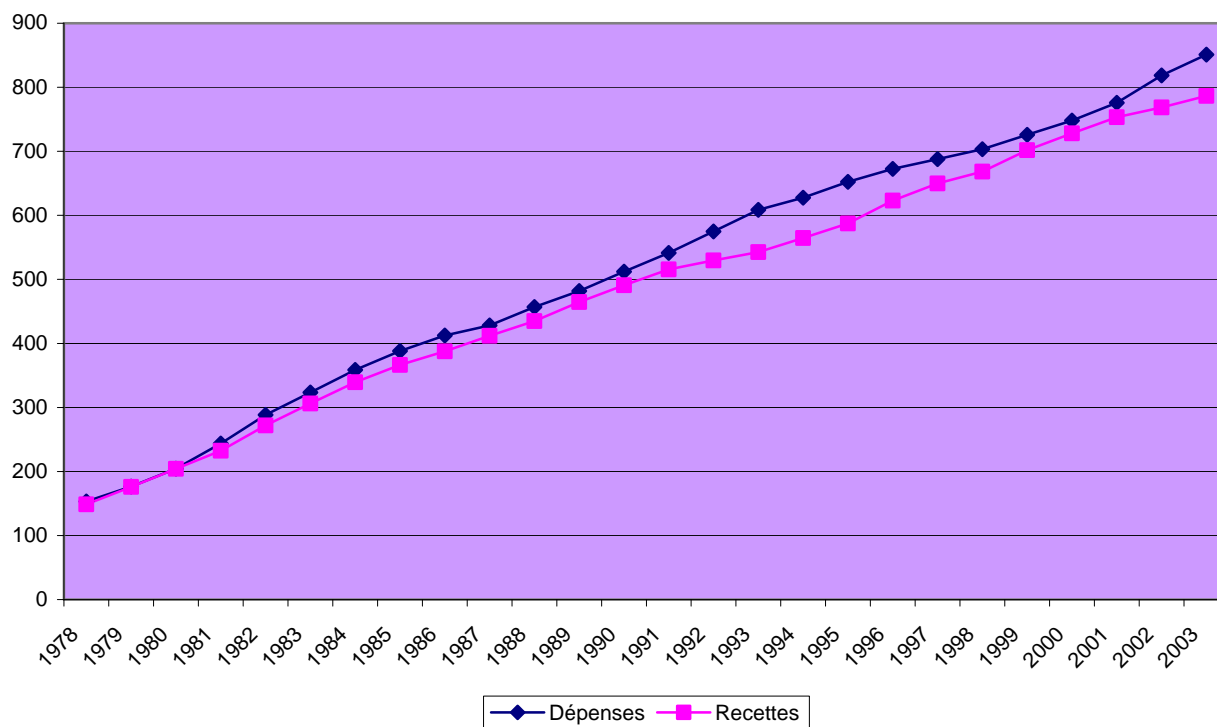
Les deux graphiques ci-dessous mettent en évidence l'aggravation des comptes d'exploitation successifs de « l'entreprise Etat » depuis les années 80 : des charges (c'est-à-dire, les dépenses de l'Etat) toujours supérieures aux produits (fiscaux), se traduisant par des pertes atteignant, pour certains exercices, jusqu'à

² Les Etats (et leurs dettes) sont aujourd'hui côtés tout comme le sont les entreprises. Si donc « le commun des mortels » continue à considérer l'Etat comme une entité « à part », les marchés financiers regardent de plus en plus les Etats comme constituant ni plus ni moins que des « entreprises » plus ou moins rentables et plus ou moins solvables.

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ? Garello & Spassova

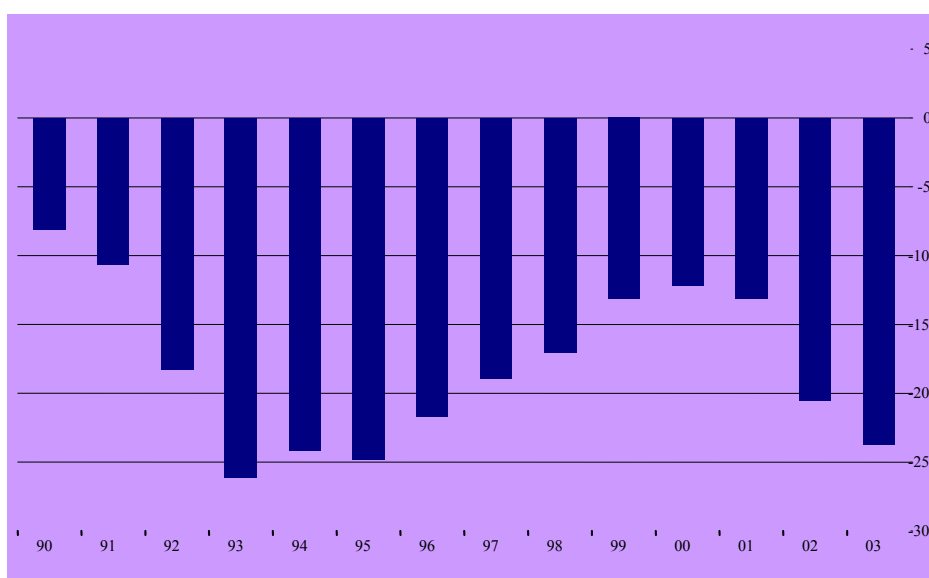
25 % du chiffre d'affaire (essentiellement composé de recettes fiscales) ! Les comptes de l'entreprise *Etat* sont plutôt alarmants.

France: dépenses et recettes des administrations publiques (en milliards d'euros)



Source : IREF sur des données Eurostat

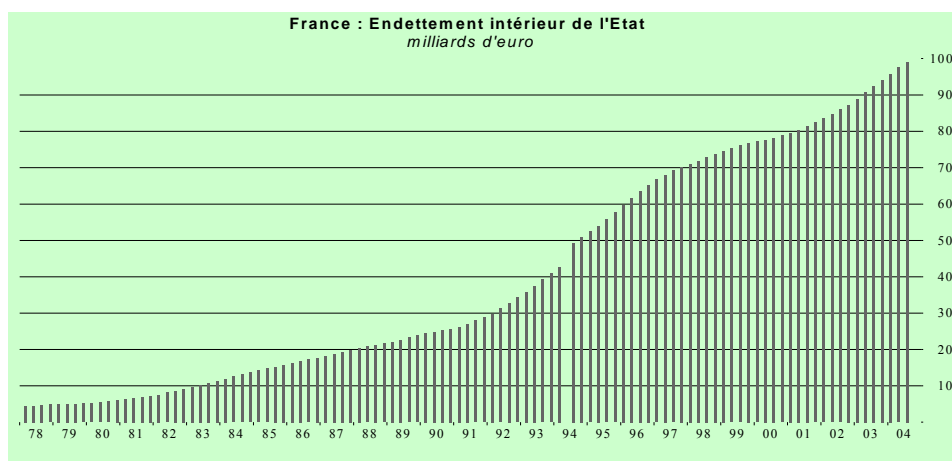
France : solde budgétaire en % des recettes



Source : Les Cahiers Verts de l'Economie (Socofi)

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ? Garello & Spassova

Avec de tels comptes d'exploitation il n'est certes pas surprenant de constater que le bilan financier de l'entreprise Etat n'est pas des plus glorieux. Ci-dessous nous présentons trois graphiques: le premier donne la dette de l'Etat en valeur absolue (milliards d'euros) ; le deuxième donne la dette de l'Etat en pourcentage du PIB, et le troisième la dette de l'Etat en pourcentage des recettes budgétaires de l'année considérée. Si nous n'avons pas donné la dette en proportion des bénéfices—un ratio pertinent pour juger de la santé d'une entreprise—c'est qu'il faut remonter plus de 35 ans en arrière pour retrouver le dernier bénéfice de l'entreprise Etat. Il est en effet important de noter (cf. le second tableau) que si le ratio [dette de l'Etat / PIB] a baissé certaines années (1999, 2000), l'endettement de l'Etat en valeur absolue continuait de croître.



Source : Les Cahiers Verts de l'Economie (Socofi)

Dette publique au sens de Maastricht

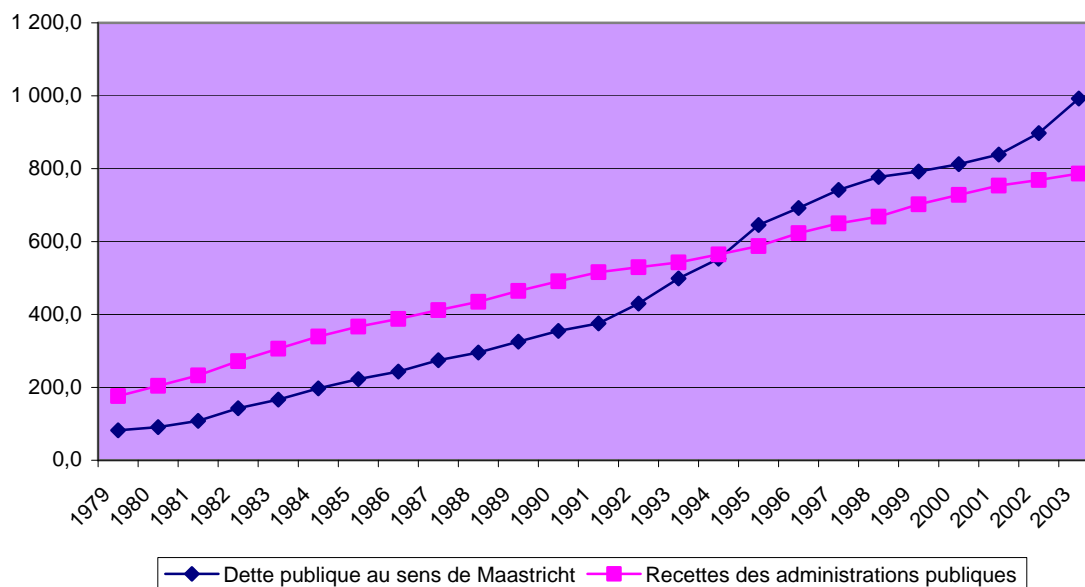
	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
En milliards d'euros													
Etat	44,4	54,5	93,6	131,8	168,2	209,1	259,8	316,5	425,8	515,0	600,7	642,2	799,
Organismes divers d'administration centrale	1,0	1,2	1,8	2,5	3,8	1,2	1,7	1,8	4,6	51,0	56,1	51,7	56,3
Administrations locales	23,9	30,2	41,1	53,7	65,9	78,1	85,8	94,6	102,6	106,6	106,7	105,7	105,
Administrations de sécurité sociale	3,5	4,9	6,0	9,0	5,4	7,1	7,4	16,9	20,0	19,2	13,7	12,5	31,4
Total admin. Publiques	72,8	90,8	142,6	197,0	243,4	295,5	354,7	429,7	553,0	691,8	777,3	812,1	992
En % du PIB													
Etat	13,0	12,4	16,6	19,4	21,5	23,5	25,7	29,1	37,2	42,5	46,0	45,2	51,3
Organismes divers d'admin. Centrale	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,1	0,2	0,2	0,4	4,2	4,3	3,6	3,6
Administrations locales	7,0	6,9	7,3	7,9	8,4	8,8	8,5	8,7	9,0	8,8	8,2	7,4	6,8
Administrations sécurité sociale	1,0	1,1	1,1	1,3	0,7	0,8	0,7	1,6	1,7	1,6	1,1	0,9	2,0
Total admin-publique	21,3	20,7	25,2	29,0	31,1	33,2	35,1	39,6	48,4	57,1	59,5	57,2	63,7

Source : INSEE – Les Comptes de la Nation

Pour poursuivre dans la logique de notre exposé, nous présentons ci-dessous la dette en pourcentage des recettes de l'Etat.

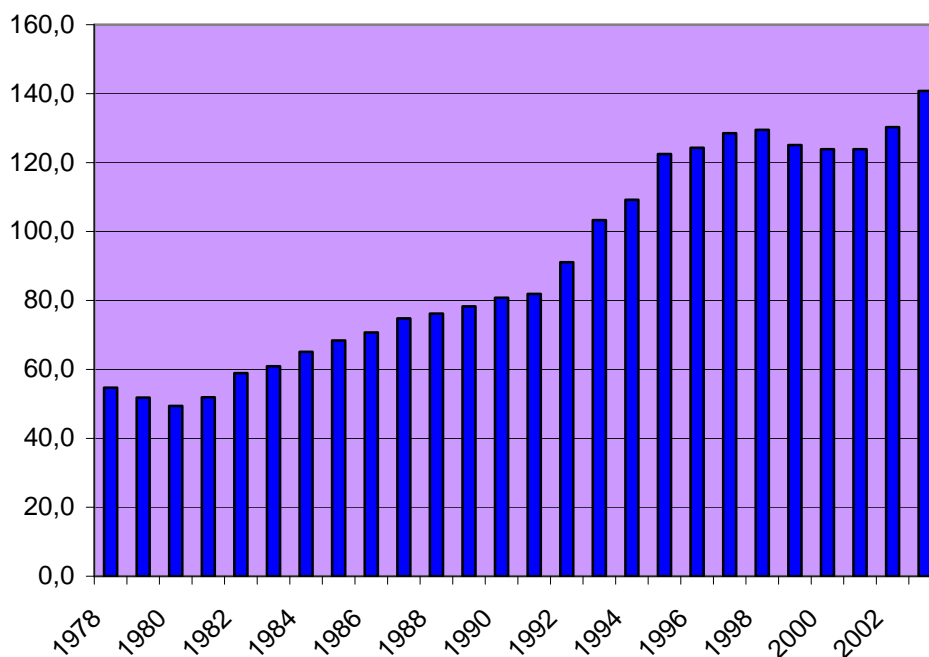
Sur ces deux graphiques l'on perçoit mieux l'aggravation de comptes qui s'opère à la fin de années 80. « Le glissement annuel moyen de la charge brute de la dette a été particulièrement net entre 1990 et 1995 (+11,4%), puis il s'est fortement ralenti entre 1995 et 2000 (+1,6%). Le stock de la dette de l'Etat représentait 45,9% du PIB en 2001. Ce stock, ajouté aux dettes des autres administrations publiques, entraîne la France à dépasser en 2003 la limite des 60% de dette brute par rapport au PIB qui est fixé par le Traité de Maastricht. » (Maurice Baslé, « Le budget de l'Etat », Editions La Découverte 2004).

Evolution de la dette de l'Etat Français par rapport aux recettes budgétaires (milliards d'euros)



Source : IREF à partir des Comptes de la Nation (INSEE)

Dette publique totale en pourcentage des recettes fiscales



Source : IREF à partir des Comptes de la Nation (INSEE)

2. Utilisation des fonds publics : investissement ou fonctionnement ?

Le scénario de l'endettement vertueux

out **T**le monde (ou presque) s'accorde à dire que l'Etat peut, par des dépenses judicieuses, promouvoir la croissance.³ Evidemment les avis divergent quant à la nature exacte de ces dépenses « judicieuses », mais on y inclut volontiers le fonctionnement de la justice et de la police, la défense du territoire ainsi que la construction de quelques infrastructures que les

³ La terminologie utilisée dans les modèles de croissance oppose dépenses productives et dépenses improductives. Voir, par exemple, Aschauer, David Alan: Optimal Financing by Money and Taxes of Productive and Unproductive Government Spending: *Effects on Economic Growth, Inflation, and Welfare*, Working Paper No.241, July (1998), Barro, Robert J.: Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98 (1990), S103-S125, Barro, Robert J., Sala-i-Martin, Xavier: Public Finance in Models of Economic Growth, *The Review of Economic Studies*, Vol.59, No.4, Oct. (1992), 645-661, Petrucci, Alberto: *Consumption Taxation and Endogenous Growth in a Model with New Generations*, Nota di Lavoro 79.2001, Fondazione Eni Enrico Mattei (2001).

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ? Garello & Spassova

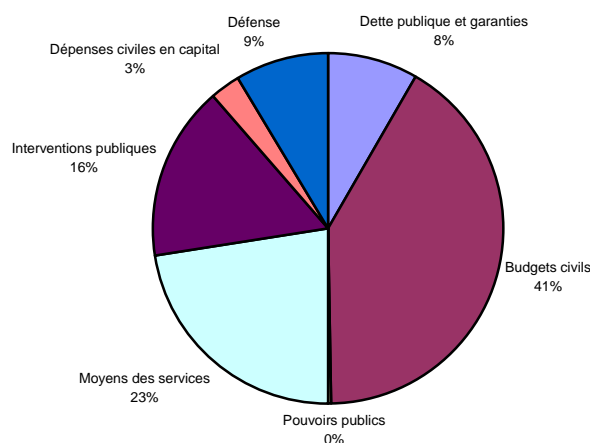
entreprises privées ne seraient pas capables de financer. Quelques uns voudront inclure dans les dépenses vertueuses des dépenses visant au « maintien de la cohésion sociale » par le biais de la redistribution de richesses, c'est-à-dire toutes ces dépenses qui constituent l'essence de l'Etat Providence.

Il n'est pas dans notre intention pour l'instant de reprendre une à une ces dépenses pour savoir si oui ou non elles contribuent à la croissance (et si oui ou non, le secteur privé est effectivement dans l'impossibilité de fournir ces services de façon profitable). Il suffit d'admettre à ce point du raisonnement que l'impact de l'endettement sur la croissance dépendra de l'utilisation faite des fonds publics. Un « bon » usage des fonds pourra être favorable à la croissance, de telle sorte que, sans accroître, voire en diminuant les taux des prélèvements fiscaux, l'entreprise Etat devrait être en mesure de rembourser sa dette. C'est le scénario de *l'endettement vertueux*.⁴

Inversement, et pour utiliser une fois encore le langage de l'entreprise, nous savons très bien que certaines entreprises sont « minées » par le poids de charges fixes ou de dépenses inutiles qui ne contribuent pas à la création de richesse et se traduisent par des pertes toujours plus importantes : c'est le scénario de l'endettement *catastrophe* conséquence d'une myopie insouciante.

Il est donc essentiel, pour déterminer le scénario le plus probable, de regarder la destination des fonds publics. Quelle part du budget est consacrée au fonctionnement de l'administration et quelle part est destinée à l'investissement? Un premier aperçu est donné par le graphique ci-dessous :

Charges du budget général de l'Etat en 2003 (milliards d'euros)

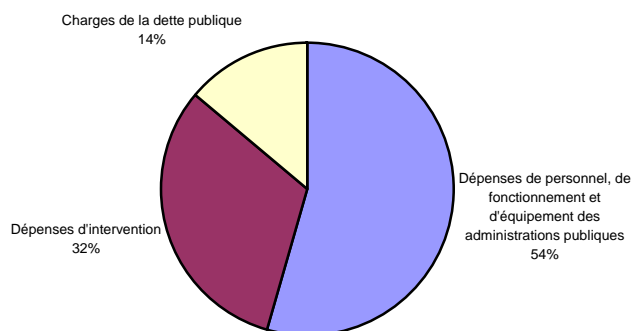


Source : www.viepublique.fr

⁴ Patrick Minford et Jiang Wang (IREF, 2005) expliquent dans leur article qu'un tel scénario sert de support aux « théories activistes du développement » et remettent eux-aussi en question la pertinence de ce scénario.

Peut-être est-il utile toutefois, pour les besoins de cette étude, de simplifier ce graphique afin de mieux faire ressortir la destination des dépenses de l'Etat français.

Dépenses de l'Etat par nature (2003)



(Source: www.viepublique.fr)

Dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des administrations et des pouvoirs publics 54,5 % :

- dont 44,4 % pour les charges de personnels de l'Etat (rémunérations, charges sociales et pensions) ;
- dont 5,8 % pour les dépenses de fonctionnement et d'équipement de la défense nationale ;
- dont 4,3 % pour les moyens de fonctionnement et d'équipement des administrations civiles et des pouvoirs publics.

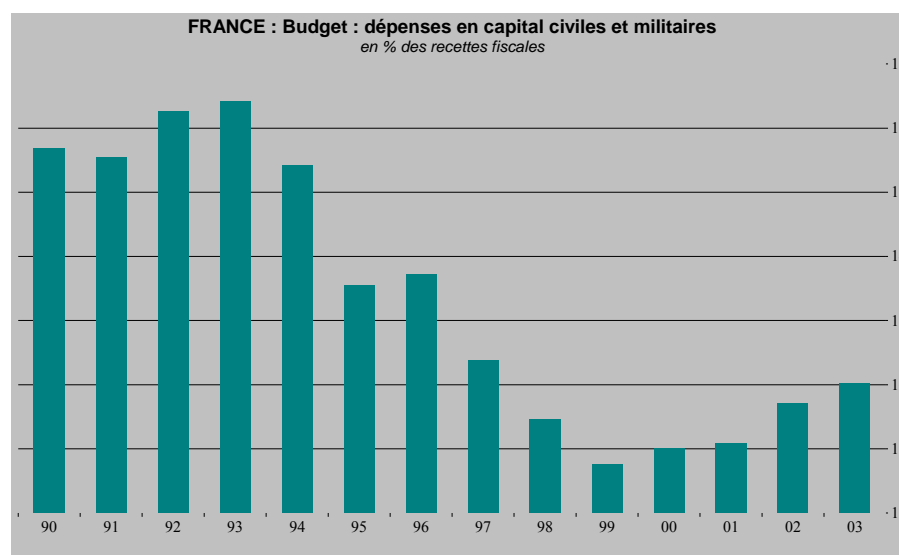
Dépenses d'intervention : 31,6 % :

- dont 7,1 % pour les transferts aux ménages (revenu minimum d'insertion, allocation pour adulte handicapé, etc.) ;
- dont 5,8 % pour les interventions en faveur de l'emploi (comme les contrats emplois-jeunes ou contrats emploi solidarité). ;
- dont 2,5 % pour les subventions aux régimes sociaux spéciaux (comme ceux de la SNCF et de la RATP) ;
- dont 16,2 % pour les autres interventions économiques et sociales (comme les subventions aux collectivités territoriales et aux associations)

Charges de la dette publique : 13,9 %.

Il s'agit des intérêts de la dette publique

Il semble évident que les dépenses « d'investissement » n'expliquent pas la croissance de la dette mise en évidence précédemment. Pour le confirmer, le graphique suivant présente les dépenses en capital civil et militaire pour les 14 dernières années. Cette approche nous permet de mettre en évidence une tendance nette : On constate que ces dépenses n'ont jamais dépassé les 17% des recettes fiscales au cours des 14 dernières années et sont tombées en dessous des 12% au cours des cinq dernières années.



Sources : Les cahiers Verts de l'Economie (Socofi)

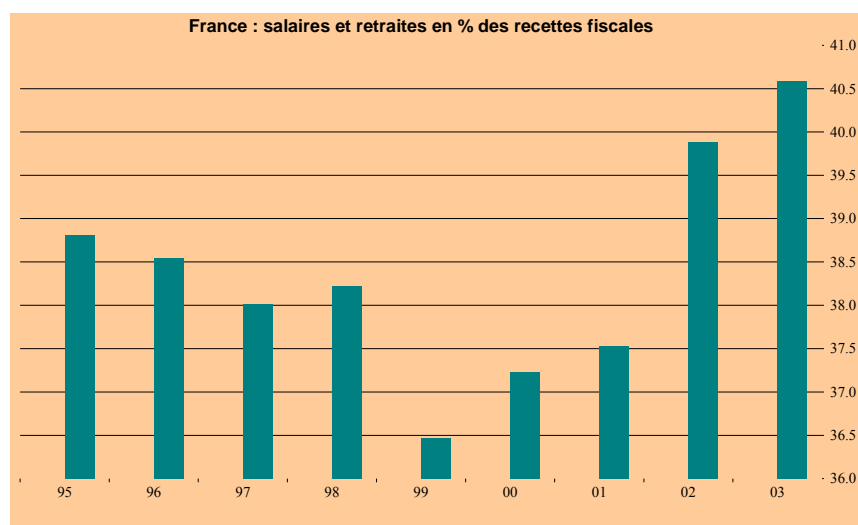
Encadré 1 :

Les dépenses en capital (investissement) : en quoi consistent-t-elles ?

Les dépenses en capital de l'Etat comprennent les investissements civils et militaires. Les investissements militaires représentent l'acquisition d'équipement militaire (tels les avions, les navires, etc.) Les investissements civils sont pour la plupart (80%) des subventions d'investissement à d'autres institutions publiques ou privées et les 20% restant représentent les investissements directs de l'Etat. L'Etat investit (ou subventionne) le plus souvent les domaines de l'industrie, les transports, la recherche, l'urbanisme etc. La tendance régressive de l'investissement direct civil de l'Etat a commencé à la fin des années 1970 (les investissements civils et les subventions représentent encore 18% du budget en 1975, 7,3% en 1993 et 4,8% en 2004)

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ? Garello & Spassova

Dans un même temps—et sans surprise—les salaires et retraites de la fonction publique (qui constituent une partie importante des dépenses de fonctionnement de l'Etat) voyaient leur part s'accroître rapidement jusqu'à dépasser 40% des recettes fiscales.



Source : *Les Cahiers Verts de l'Economie (Socofi)*

Encadré 2 :

La ventilation entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement

Il n'est pas toujours facile de ventiler les dépenses de l'Etat entre dépenses relevant de l'investissement et dépenses de fonctionnement. Le problème se présente en particulier lorsque l'on aborde les dépenses importantes liées à l'éducation et à la santé. Peut-on, par exemple, considérer les dépenses (de fonctionnement) de l'éducation nationale comme un investissement en capital humain ? Oui, sans doute. Mais on ne peut occulter deux questions : 1) est-ce que le retour sur investissement est intéressant ? et 2) est-ce que le secteur privé ne pourrait pas se charger de cet investissement de façon plus efficace ?

En ce qui concerne les dépenses de santé, le problème est encore plus complexe puisque une partie seulement de ces dépenses est directement financée par les recettes de l'Etat (CSG) et une autre par des contributions obligatoires hors budget de l'Etat. Encore faut-il noter que du fait d'un déficit chronique du système de santé il est fort probable que la part de l'Etat dans le financement de ce système s'accroissent dans les années à venir ; ce qui, sans aucun doute, aura un effet sur le déficit de l'Etat et sur sa dette.

Les données présentées ci-dessus apportent une réponse sans ambiguïté à notre question concernant la nature des dépenses de l'Etat : les dépenses de l'Etat sont essentiellement des dépenses de fonctionnement. L'investissement n'est pas la raison d'être de l'endettement que connaît notre pays, encore moins de l'accroissement de cet endettement.

3. La dynamique de l'endettement

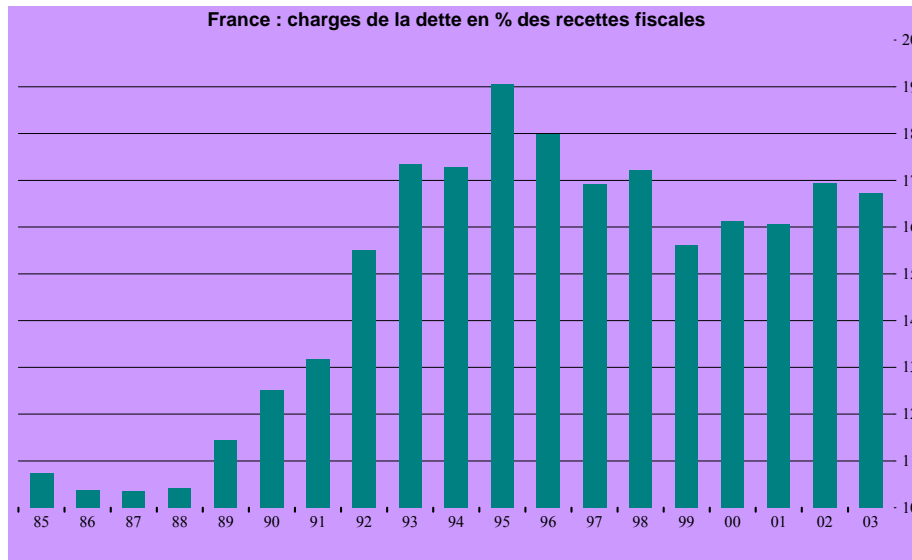
S'endetter pour... rembourser la dette !

Evidemment, il y a dans ce processus d'endettement un effet « boule de neige » : une part grandissante des recettes de l'Etat est consacrée au service de la dette.

L'analyse économique démontre que, si le taux d'intérêt de la dette—qui représente une moyenne des taux d'intérêt des emprunts en cours, est supérieur au taux d'inflation et si le taux d'intérêt réel est supérieur au taux de croissance de l'économie, alors la politique budgétaire n'est plus soutenable à long terme : un déficit entraîne plus de déficit. (Théorème de Domar)

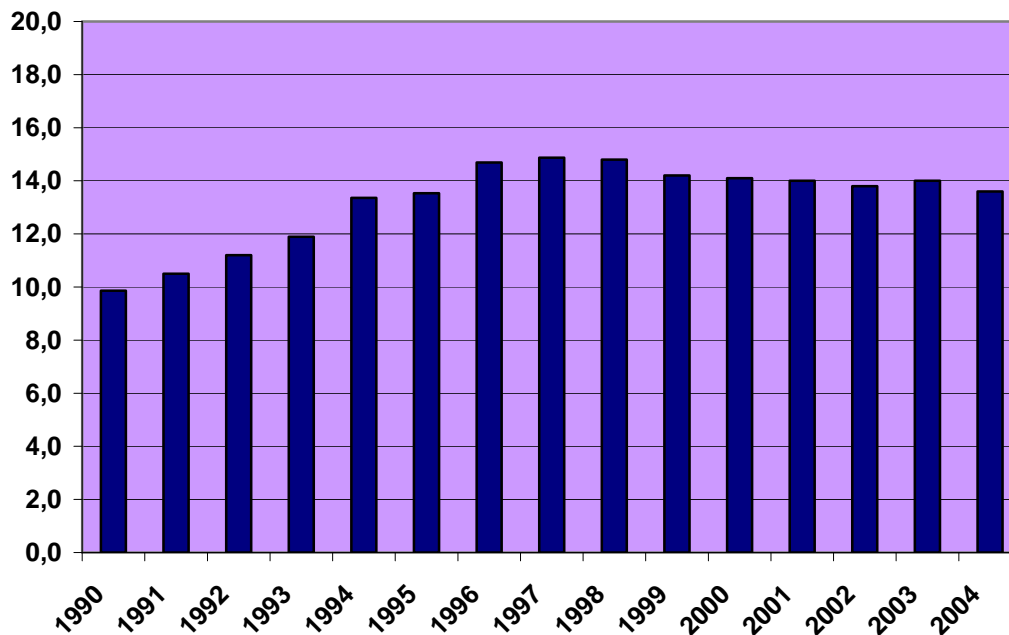
Nous ne serons donc pas surpris de constater (voir graphique ci-dessous) que le service de la dette représente aujourd'hui le deuxième poste du budget de l'Etat. En 2004, la charge de la dette absorbe plus de 16,5% des recettes fiscales et représente près de 14% du budget de l'Etat.

Encore faut-il préciser que le poste budgétaire consacré au remboursement de la dette ne reflète que le coût des intérêts de cette dernière, celui des garanties accordées par l'Etat et diverses dépenses résultant de la dette. Il ne comprend pas le remboursement des emprunts du passé qui sont généralement financés par de nouveaux emprunts.



Source : Les Cahiers Verts de l'économie (Socofi)

Charge budgétaire de la dette en % du PIB



Sources : IREF à partir des Comptes de la nation (INSEE)

Que faudrait-il faire pour enrayer cette course ? Pour répondre à cette question, les économistes ont défini le concept de solde stabilisant, c'est-à-dire le solde budgétaire qui permettrait de stabiliser l'endettement du pays. Pour l'année 2003, le solde primaire (c'est-à-dire, hors charge de la dette) stabilisant était de 1,5%. Cela signifie qu'il aurait fallu un solde budgétaire (hors charges de la dette) *positif* pour stabiliser le montant de la dette. Au même moment le solde public stabilisant était de -1,5%. Cela veut dire que si le solde global

(charge de la dette confondue) avait été de $-1,5\%$ (donc un déficit de $-1,5\%$), nous aurions pu maintenir l'endettement de l'Etat à $61,4\%$ du PIB. Au lieu de cela le solde a été de -4% et l'endettement est passé à $62,8\%$ du PIB.

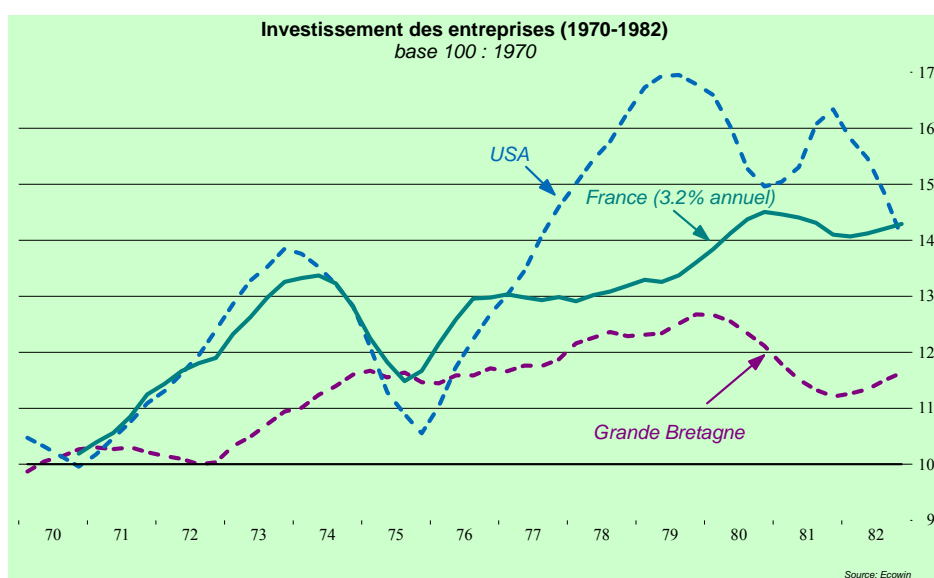
La dynamique des dépenses et son rapport à l'endettement

Au delà de l'effet « boule-de-neige » que nous venons de mentionner, les économistes qui se sont penchés sur la dynamique des dépenses ont longuement débattu de l'importance de deux autres « effets »:

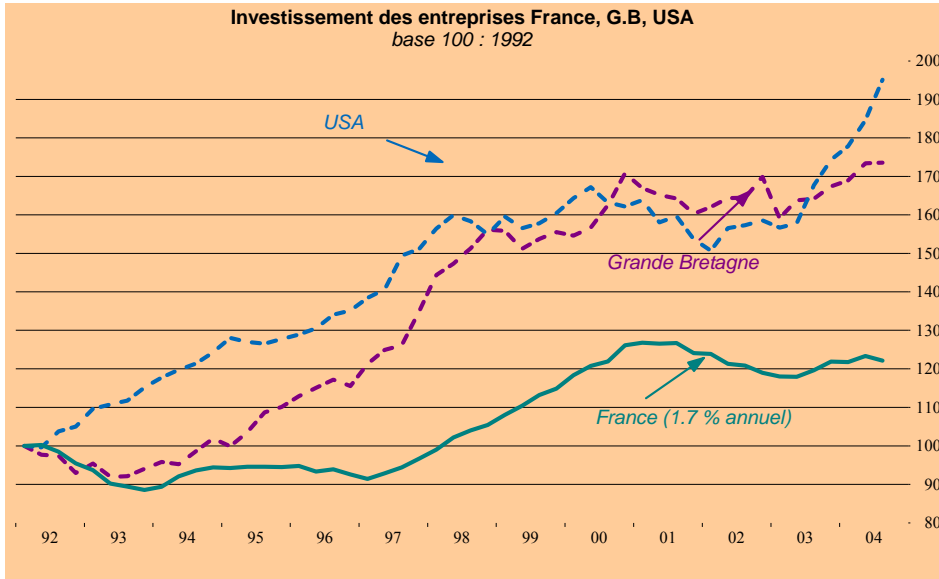
- ✓ A. l'effet d'éviction
- ✓ B. l'effet d'équivalence Ricardienne

A. Effet d'éviction : les dépenses publiques chassent les dépenses privées

Les tableaux ci-dessous semblent **confirmer la présence d'un effet d'éviction**. Ils montrent que l'investissement des entreprises s'est fortement ralenti à partir des années 80. S'il croît entre 1970 et 1982 au rythme annuel de $3,2\%$, son taux de croissance tombe à $1,7\%$ sur la période 1992-2004. Au même moment nos concurrents (en matière fiscale) faisaient le chemin inverse !



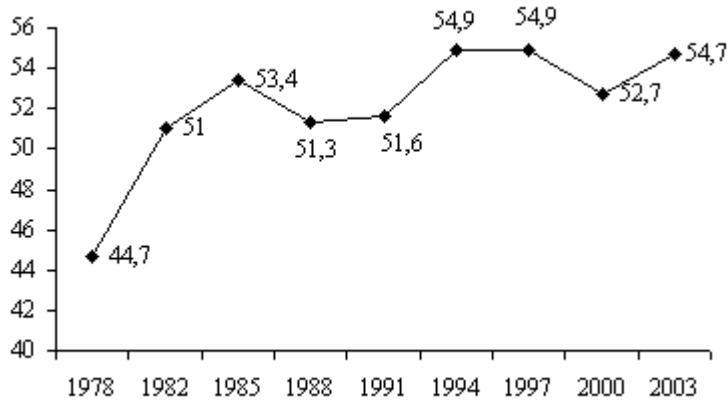
Source : Les Cahiers Verts de l'économie (Socofi)



Source : Les Cahiers Verts de l'économie (Socofi)

Pendant ce temps, les dépenses de l'Etat augmentaient ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

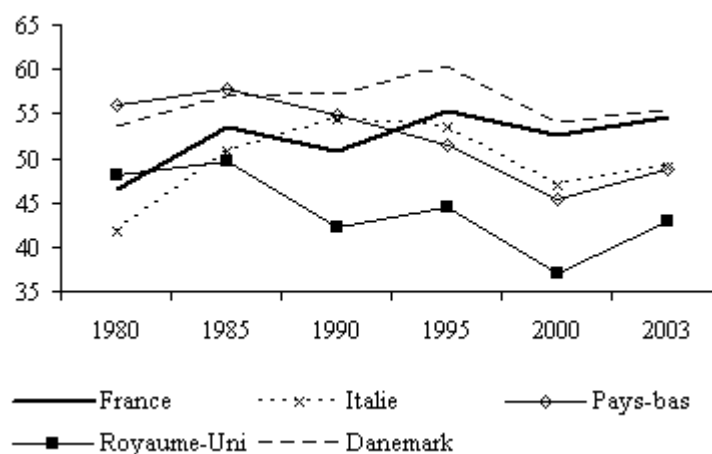
Evolution de la part des dépenses publiques de la France dans le PIB



Source : Commission des finances, Rapport d'information N° 389

Et là encore, force est de constater que la France ne compte pas parmi les bons élèves...

Comparaison des dépenses publiques en Europe



Source : Commission européenne

Si les dépenses de l'Etat se font aux dépens des dépenses privées d'investissement (effet d'éviction qui, au temps t ne fait aucun doute dans le cas d'un financement par l'impôt: l'argent que le contribuable, au temps t , verse au Trésor Public ne peut pas faire l'objet, au temps t , d'une dépense privée d'investissement), et si un ralentissement de l'activité s'ensuit, alors il est à craindre que certains suggèrent un accroissement de ces dépenses dans le but de soutenir l'activité économique. Il est très probable qu'un tel scénario soit à l'origine des courbes présentées ci-dessus !

B. Equivalence Ricardienne et attitude des agents économiques à l'égard des dépenses futures

Il y a près de deux siècles, l'économiste anglais, David Ricardo, avançait l'hypothèse selon laquelle les dépenses publiques pouvaient être financées *de façon équivalente* par l'endettement ou par l'impôt. La logique qui soutient cette hypothèse est simple : si les agents sont rationnels ils savent que la dette devra être remboursée et se traduira donc inexorablement par plus d'impôts dans le futur. Si le gouvernement décide alors de s'endetter plutôt que d'accroître aujourd'hui la pression fiscale, les agents provisionnent ces contributions futures si bien que leur comportement de consommation est le même quel que soit le mode de financement choisi par le gouvernement.

Autrement dit, l'attitude des agents à l'égard de l'augmentation des dépenses publiques est indépendante du mode de financement choisi par le gouvernement.

Néanmoins, ce corollaire, et donc l'hypothèse dont il est issu, ne semble pas confirmé par les faits. Les économistes Dwight et Cynthia Lee affirment que *le coût politique de la dépense publique est plus élevé lorsque celle-ci est financée par l'impôt* et donc que le recours à l'impôt limite les dépenses. Pour appuyer leur affirmation ils avancent deux faits :

1. Si les coûts étaient identiques, alors les politiques répondraient aux plaintes de ceux qui dénoncent l'endettement en accroissant les impôts. Mais comme nous observons rarement un tel phénomène, nous pouvons en conclure que les coûts (subjectifs) du financement ne sont pas identiques.
2. De plus, la croissance des dépenses de l'Etat serait la même quel que soit le mode de financement. Or il semblerait que le ratio dépenses gouvernementales/PIB soit plus fort là où le ratio endettement/dépenses de l'Etat est le plus fort (on peut aussi prendre le ratio déficit/recettes fiscales). Lee et al ont calculé que lorsque le ratio déficit/ recettes fiscales augmente de 1% (donc accroissement de la dette), le ratio des dépenses gouvernementales en proportion du PIB augmentait de 0,087%.

Nous avons conduit une étude semblable sur les données françaises (pour ces 25 dernières années). Les résultats de cette étude sont présentés ci-dessous. La régression indique qu'une augmentation de 1% de la variable déficit budgétaire/recettes fiscales provoque une augmentation de 0.52% du ratio dépenses publiques/PIB.

Encadré 3 : Le recours à l'endettement encourage les dépenses

Régression

Variable expliquée: log ratio dépenses publiques/PIB (DLRDP)

Variable explicative : log ratio déficit budgétaire/ recettes fiscales (DLRDRF)

Méthode: Moindres carrés ordinaires

Echantillon (ajusté): 1980 2003

Nombre d'observations: 24 après ajustements

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLRDRF	0.011220	0.003063	3.663099	0.0014
DLRDP(-1)	0.523001	0.134624	3.884888	0.0008
R-squared	0.578246	Mean dependent var		0.007795
Adjusted R-squared	0.559076	S.D. dependent var		0.020670
S.E. of regression	0.013726	Akaike info criterion		-5.659457
Sum squared resid	0.004145	Schwarz criterion		-5.561285
Log likelihood	69.91348	Durbin-Watson stat		2.008666

La relation entre les deux variables est statistiquement significative.

Ces deux séries d'observations confirmeraient donc bien que **le recours au déficit accroît les dépenses en baissant le coût politique de la dépense**. Là où le recours au déficit est fréquent, l'Etat est plus glouton !

Notons aussi qu'un test direct de l'hypothèse de Barro-Ricardo consiste à vérifier si les particuliers répondent à un accroissement du déficit de l'Etat par un accroissement de leur épargne. Or, il ne semble pas y avoir de telles corrélations.

A la lumière de ces résultats empiriques il devient évident que plusieurs gouvernements Français consécutifs n'ont pas voulu assumer l'augmentation continue de leurs dépenses, et tentèrent de masquer leur mauvaise politique budgétaire en transférant la charge des dépenses d'aujourd'hui sur les générations futures (chaque Français qui naît aujourd'hui commence sa vie avec une dette à rembourser pour le compte de l'Etat d'un

montant de 16 000 euros). Le problème de l'endettement implique ainsi une réflexion sur l'aspect moral du recours à l'endettement. Une réflexion qu'il serait bon de relancer.

La dynamique des recettes

Après avoir détaillé « l'effet boule de neige », et la dynamique des dépenses de l'Etat, terminons notre examen de la dynamique de l'endettement par une brève réflexion sur les déterminants principaux de la dynamique des recettes.

Le niveau (et la dynamique) des recettes fiscales est gouverné principalement par *deux* paramètres :

- Le niveau des taux d'imposition
- La définition des bases.

Les taux sont fixés par le politique, la base ne l'est que partiellement. *Elle suit en grande partie l'évolution de l'activité économique.*

C'est pourquoi il est difficile d'interpréter l'évolution à court terme des recettes fiscales. Par exemple, une baisse des recettes peut être due :

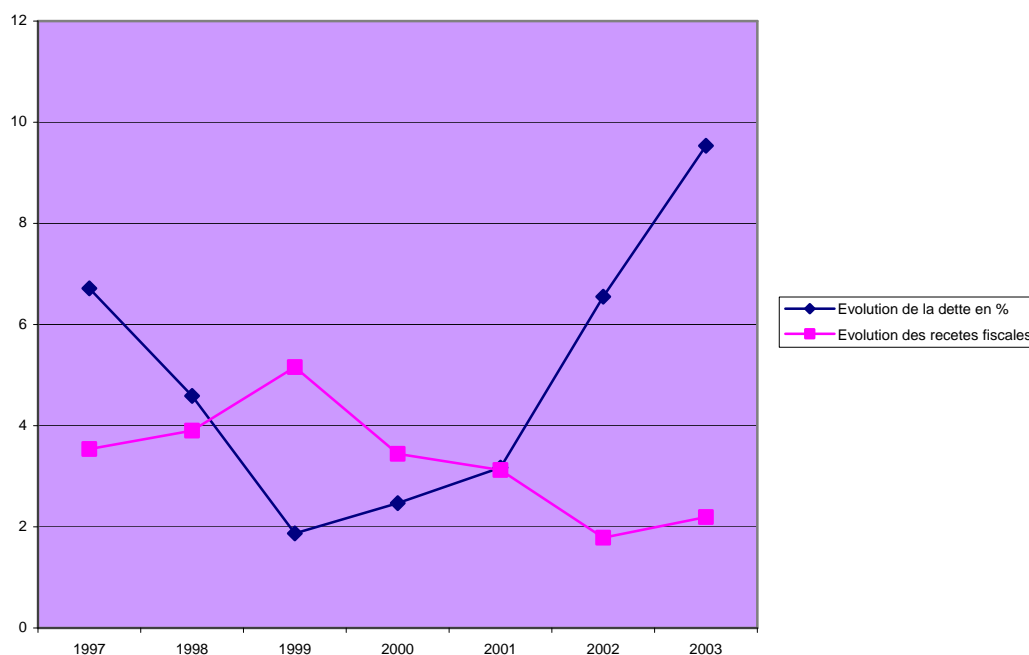
- à une baisse des taux,
- à une baisse (exogène) de l'activité économique (et donc de la base),
- ou encore—et c'est là que les choses se compliquent !—à *une hausse* des taux (qui engendre une baisse—cette fois-ci *endogène*—de l'activité économique.)

Ce qui nous intéresse ici c'est avant toute chose le lien entre recettes fiscales et endettement, et la dynamique liant ces deux agrégats. Et, une fois encore, l'effet de la politique fiscale sur le niveau d'endettement dépendra étroitement de la nature des dépenses engagées par le gouvernement, c'est-à-dire de l'utilisation qui sera faite des recettes (voir section 2 ci-dessus).

Lorsque l'Etat *choisit* de s'endetter (en fixant des taux d'imposition qui semblent *a priori* trop faibles pour couvrir les dépenses), l'endettement est appelé à diminuer ou à augmenter selon que les dépenses auront été productives ou pas. Si elles le sont, alors la base imposable demain sera plus importante et devrait permettre, sans augmentation des taux, un recouvrement de la dette. Si les dépenses ne sont pas productives, la base n'augmentera probablement pas et il faudra donc demain tenter, si cela est encore possible, d'accroître les recettes par le biais d'une hausse des taux, ou accepter d'aggraver l'endettement.

C'est précisément ce dernier cas de figure qui semble s'être présenté en France suite à la baisse de certains taux d'imposition intervenue en 2002. L'analyse des données statistiques démontre en effet une évolution pour le moins inquiétante des recettes fiscales – elles n'ont augmenté que de 1,79% en 2002 et de 2,19% en 2003, alors que la dette publique a augmenté respectivement ces mêmes années de 6,55% et 9,54%. Pour ces mêmes périodes, les dépenses de l'Etat ont augmenté de 5,21% et de 3,84%.

Evolution de la dette de l'Etat et des recettes fiscales



Source : IREF : INSEE, à partir des Comptes de la Nation (INSEE)

Les stabilisateurs automatiques

Certains économistes ont proposé de ne pas considérer la question de l'utilisation des recettes fiscales pour déterminer la politique fiscale et de recourir plutôt à une règle fiscale basée uniquement sur la conjoncture économique. La politique fiscale consiste alors à faire en sorte que soient réalisés des surplus lorsque la conjoncture est porteuse et à choisir le déficit lorsque la conjoncture est mauvaise. C'est l'idée des **stabilisateurs automatiques**.

Cette politique—qui semble inspirée en partie de considérations keynésiennes et en partie de la gestion du « bon père de famille » qui sait mettre de l'argent de côté quand les choses vont bien pour prévenir les temps plus difficiles—n'est toutefois pas très convaincante. En effet, quiconque est persuadé que les dépenses gouvernementales sont plus productives que les dépenses privées peut pousser à la dépense même en période de conjoncture favorable. Inversement, quiconque pense que les dépenses de l'Etat sont toujours improductives peut fort bien s'opposer aux dépenses de l'Etat, y compris en période de récession.

La courbe de Laffer

Une autre façon d'aborder le problème consiste à se focaliser sur le rapport taux d'imposition / recettes fiscales. C'est la problématique de la fameuse **courbe de Laffer**. Ici, les effets sur la croissance ne sont pas directement analysés. En particulier on ne se pose pas la question de l'utilisation des recettes publiques, ou même du niveau des dépenses publiques. Néanmoins, une « interprétation » possible—et fréquente—de la courbe serait que la hausse des taux au delà d'un certain seuil conduit à une baisse de l'activité économique (et donc de la croissance) qui elle-même engendre une baisse des recettes fiscales. Inversement, une baisse des taux d'imposition conduirait à un accroissement de l'activité économique et donc un redressement de la croissance et des recettes fiscales.⁵

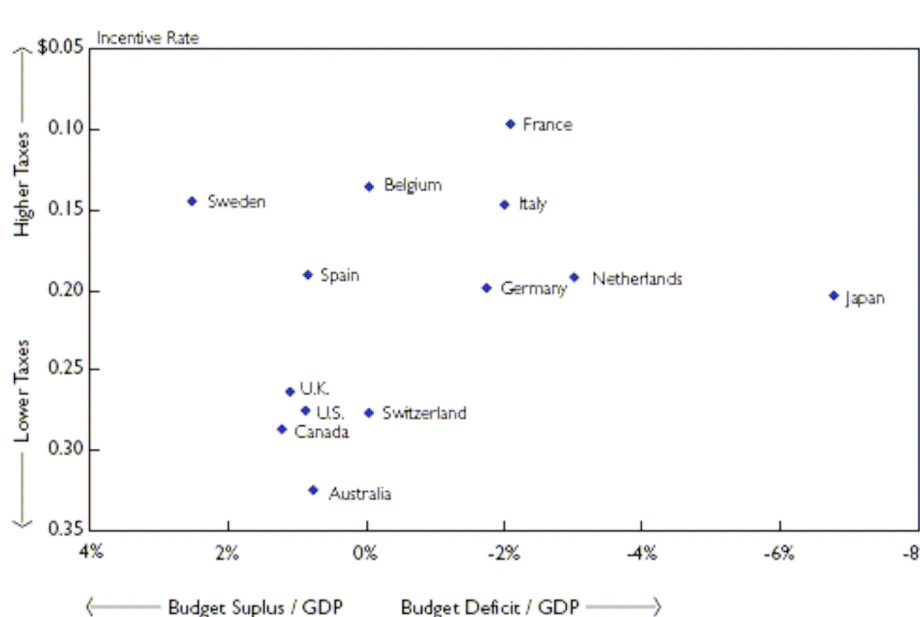
Le graphique suivant montre que les pays du G-12 qui imposent des taux élevés sont aussi ceux qui ont le plus de mal à équilibrer leurs budgets. Arthur Laffer, auteur de ce graphique, commente ainsi les résultats⁶ :

Au delà du brouhaha entourant le Traité de Maastricht, les déficits budgétaires, et autres, il est intéressant—pour ne pas dire plus—de noter que les pays du G-12 dont les taux d'imposition sont les plus élevés rencontrent autant, si ce n'est plus, de problèmes fiscaux (de déficits) que les pays dont les taux sont les plus faibles. Bien que cela n'apparaisse pas sur ce graphique, des exemples semblables à celui de l'Irlande (où les taux d'imposition ont été fortement abaissés et qui pourtant a réalisé des excédents budgétaires énormes) sont tout à fait fréquents. De même, et bien que cela n'apparaisse pas non plus ici, il est probablement vrai que les pays dont les taux d'imposition sont les plus élevés sont aussi ceux où les taux de chômage sont les plus forts. Des taux d'imposition élevés ne garantissent certainement pas une solvabilité fiscale.

⁵ Nous renvoyons une fois encore le lecteur intéressé à la contribution de Patrick Minford et Jiang Wang [2005]

⁶ Arthur B. Laffer [2004], p.13

Degrés de taxation comparés aux surplus/déficits budgétaires sur 5 ans en pourcentage du PIB: le G-12



Source: Arthur Laffer [2004]

Il semble donc qu'il y ait un support empirique robuste à l'interprétation que nous avons donnée de la courbe de Laffer : dans le contexte de nos économies contemporaines, une baisse des taux d'imposition entraîne une hausse des recettes sans pour autant accroître les déficits. Là encore cependant la prudence est de rigueur. Si l'on voit très bien quel genre de mécanisme peut conduire à un tel résultat (« Trop d'impôts tue l'impôt »), il est clair que l'on ne peut poser comme loi qu'une baisse des taux d'imposition conduira *immanquablement* à une hausse des recettes. Le niveau et la nature des *dépenses* publiques jouent un rôle important, ainsi que semble l'illustrer le cas de la France.

4. La relation dette-croissance

Tous les éléments rassemblés jusqu'ici nous laissent anticiper une relation négative entre dette et croissance : l'endettement n'est pas une stratégie de croissance. Les dépenses sont largement « improductives », les énergies productives sont sapées (effet d'éviction), et les contribuables aveuglés (absence d'équivalence Ricardienne), de telle sorte que l'endettement ne fait qu'empirer (effet boule de neige).

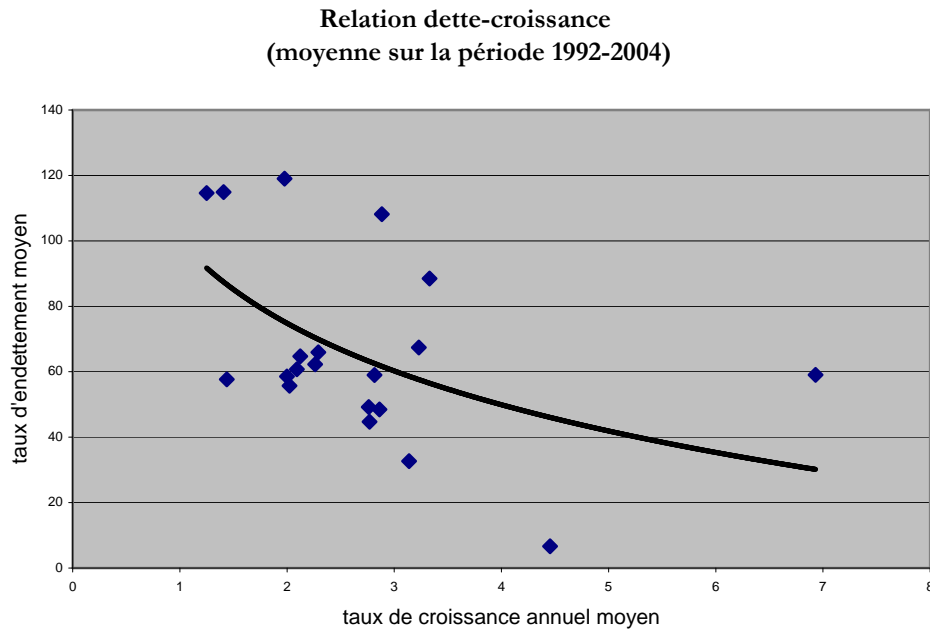
Sur le tableau ci-dessous sont reportés les moyennes des taux de croissance annuelle pour la période 1992-2004, et les niveaux d'endettement moyen (en pourcentage du PIB) pour la même période, et ce pour 20 pays de l'OCDE.

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ? Garello & Spassova

	Taux de croissance annuel moyen (1992-2004)	Taux d'endettement moyen en % PIB (1992-2004)
Belgique	1,98	119
Danemark	2,09	60,8
Allemagne	1,44	57,7
Grèce	2,88	108
Espagne	2,81	59
France	2,02	55,7
Irlande	6,93	59
Italie	1,41	115
Luxembourg	4,45	6,64
Pays-Bas	2,29	65,94
Autriche	2,12	64,7
Portugal	2	58,53
Finlande	2,76	49,2
Suède	2,26	62,29
Royaume-Uni	2,77	44,72
Islande	2,86	48,48
Norvège	3,14	32,69
Etats-Unis	3,23	67,4
Japon	1,25	114,62
Canada	3,33	88,51

Source : données OCDE

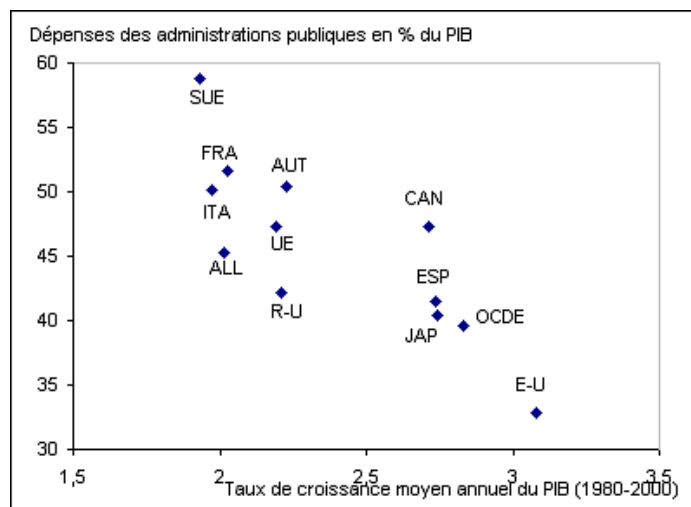
Le graphique suivant, sur lequel ont été rapportées les données du précédent tableau, fait apparaître assez clairement une relation négative entre niveau d'endettement et croissance.



Source : IREF sur la base de données OCDE

Si nous nous tournons à présent vers la relation dépenses des administrations publiques - taux de croissance du PIB, la relation négative entre les deux variables n'en est que plus évidente : *les pays dont l'endettement est supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE ont tous de taux de croissance inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE* (le pays qui dépense le plus, la Suède, présente le taux de croissance moyen le plus faible). Les Etats-Unis, qui ont les dépenses publiques les moins élevées (moins de 35% du PIB), ont un taux de croissance moyen supérieur à 3%.

Relation croissance économique – dépenses publiques



Source: Rapport de l'OCDE sur les dépenses publiques 2003

5. Les réformes nécessaires

Les réformes sont nécessaires pour tous

Cette étude sur la relation entre dette et croissance a fait un usage extensif du cas français. La France, ainsi que nous l'avons démontré, se trouve dans une situation des plus préoccupantes, son endettement n'étant sans doute pas annonciateur d'une forte croissance dans un futur proche. Qu'en est-il des autres pays de l'OCDE ? Le cas de la France peut-il être généralisé ? Un bref examen de ces questions doit précéder la présentation de nos conclusions pour nous fournir une idée de l'étendue de la pertinence de ces dernières.

Les tableaux ci-dessous montrent l'évolution de l'endettement des pays de l'OCDE au cours des dix dernières années. Pour chaque pays nous avons fait ressortir l'année (au cours de cette période) pour laquelle l'endettement relatif (c'est-à-dire, en pourcentage du PIB) a été le plus fort. Une fois encore, l'endettement de l'Etat français est lancé sur une mauvaise trajectoire, puisqu'il a franchi récemment la barre des 60% (il a atteint 65% en 2004 et, d'après les calculs du Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, si l'on se limite à un déficit de 2%, il faudra attendre 2024 pour repasser sous la barre des 60% d'endettement).⁷ Mais là n'est pas le seul enseignement que nous puissions tirer de ce tableau. Nous constatons également que :

- *la situation de la France n'est pas exceptionnelle* : 9 pays de l'OCDE sont eux aussi à leurs plus hauts niveaux d'endettement en 2003 (Japon, Norvège, Slovaquie, Pologne, Malte, Lettonie, Chypre, Allemagne et République Tchèque), et la France se situe encore légèrement en dessous du niveau d'endettement dans la zone euro, un niveau tiré vers le haut par les forts niveaux d'endettement de la Belgique, de l'Italie et de la Grèce.
- *Certains pays ont apparemment réussi à inverser la courbe de leur endettement*. La plupart des grands pays industrialisés ont connu un pic (relatif) d'endettement entre 1993 et 1996 (en 1993 : Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Etats-Unis ; en 1994 : Italie, Finlande, Suède, en 1995 : Autriche, Portugal, Islande, Canada ; en 1996 : Espagne, Luxembourg, Royaume-Uni), et ont depuis réduit cet endettement (au moins en pourcentage du PIB).

⁷ Voir le Rapport d'information n°444 (2004-2005) de la commission de finances déposé le 29 Juin 2005 au Sénat par Mr. Philippe MARIANI. L'étude est pourtant basée sur l'hypothèse optimiste d'une croissance de l'ordre des 3,5% pour les 20 années à venir. Notons aussi que si le déficit ne descend qu'à 3% la dette continuera sa croissance pour atteindre, toujours sous l'hypothèse de 3% de croissance, 75% en 2024.

L'endettement de l'Etat: stratégie de croissance ou myopie insouciante ? Garello & Spassova

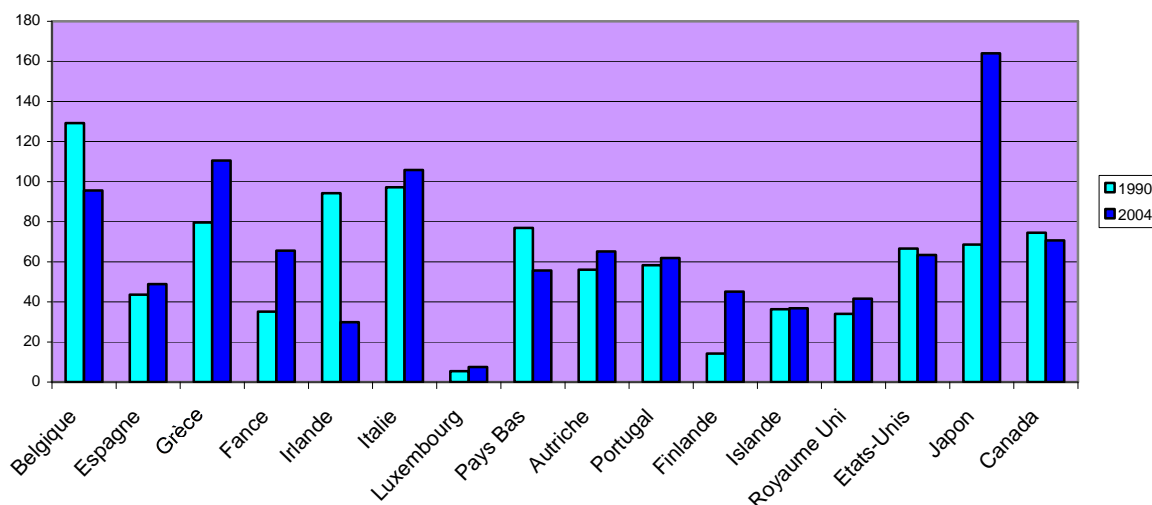
Dette brute consolidée des administrations publiques en pourcentage du PIB
Dans le tableau ci-dessous nous avons fait ressortir les pics d'endettement relatif.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE (25 pays)	:	:	:	:	:	:	67.5 (r)	66.7 (r)	62.9 (r)	62.1 (r)	61.6 (r)	63.3 (r)
UE (15 pays)	:	:	66.4 (r)	70.8 (r)	72.6 (r)	71.0 (r)	68.9 (r)	67.9 (r)	64.1 (r)	63.3 (r)	62.7 (r)	64.3 (r)
Zone euro	60.0	65.6	68.3	73.1	74.6	74.3	73.6 (r)	72.1 (r)	69.6 (r)	69.5 (r)	69.4	70.7
Zone euro (12 pays)	60.3	66.2	68.9	73.6	75.2	74.9	74.2 (r)	72.7 (r)	70.4 (r)	69.5 (r)	69.4 (r)	70.7 (r)
Belgique	132.2	137.9	135.9	134.0	130.2	124.8	119.6	114.8	109.1 (r)	108.1 (r)	105.8 (r)	100.7 (r)
République tchèque	:	:	:	:	:	12.2	12.9	13.4	18.2 (r)	25.3 (r)	28.8 (r)	37.8 (r)
Danemark	69.4 (r)	81.1 (r)	77.4 (r)	73.2 (r)	69.7 (r)	65.7 (r)	61.2 (r)	57.7 (r)	52.3 (r)	49.2 (r)	48.8 (r)	45.9 (r)
Allemagne	42.9	46.9	49.3	57.0	59.8	61.0	60.9	61.2	60.2	59.4 (r)	60.9 (r)	64.2 (r)
Estonie	:	:	:	:	:	6.4	5.6	6.0	4.7	4.4	5.3	5.3
Grèce	87.8	110.1	107.9	108.7	111.3	108.2	105.8	105.2	114.0 (r)	114.7 (r)	112.5 (r)	109.9 (r)
Espagne	46.8	58.4	61.1	63.9	68.1	66.6	64.6	63.1	61.1 (r)	57.5 (r)	54.4 (r)	50.7 (r)
France	39.6	45.3	48.4	54.6	57.1	59.3	59.5	58.5	56.8 (r)	56.5 (r)	58.8	63.7
Irlande	92.5	95.1	89.6	81.8	73.3	64.5	53.8	48.6	38.3 (r)	35.9 (r)	32.7 (r)	32.1 (r)
Italie	108.1	118.7	124.8	124.3	123.1	120.5	116.7	115.5	111.2 (r)	110.6 (r)	107.9 (r)	106.2 (r)
Chypre	:	:	:	:	:	:	61.6	62.0	61.6 (r)	64.3 (r)	67.4 (r)	70.9 (r)
Lettonie	:	:	:	:	:	:	9.8	12.6	12.9	14.9	14.1	14.4
Lituanie	:	:	:	:	:	15.2	16.5	23.0	23.8	22.9	22.4	21.6 (r)
Luxembourg	5.5	6.8	6.3	6.7	7.2	6.8	6.3	5.9	5.5 (r)	5.5 (r)	5.7 (r)	5.4 (r)
Hongrie	:	:	:	:	:	64.2	61.9	61.2	55.4	53.5	57.2	59.1
Malte	:	:	:	:	:	51.5	64.9	56.8	56.4 (r)	62.2 (r)	62.7 (r)	71.1 (r)
Pays-Bas	77.9	79.3	76.4	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	55.9	52.9 (r)	52.6 (r)	54.1 (r)
Autriche	55.8	60.5	63.4	67.9	67.6	63.8	64.2 (r)	66.5 (r)	67.0 (r)	67.1 (r)	66.6 (r)	65.1 (r)
Pologne	:	:	:	:	:	44.0	39.1	40.3	36.8	36.7	41.1	45.4
Portugal	54.4	59.1	62.1	64.3	62.9	59.1	55.0	54.3	53.3	55.8 (r)	58.4 (r)	60.3 (r)
Slovénie	:	:	:	:	:	:	23.6	24.9	27.4	28.1	29.5	29.5
Slovaquie	:	:	:	:	30.6	33.1	34.0	47.2	49.9	48.7	43.3	42.6
Finlande	40.5	55.9	58.0	57.1	57.1	54.1	48.6	47.0	44.6 (r)	43.8 (r)	42.6 (r)	45.6 (r)
Suède	:	:	73.9	73.7 (r)	73.5	70.6	68.1 (r)	62.7 (r)	52.8	54.4	52.6	52.0 (r)
Royaume-Uni	39.2	45.4	48.6	51.8	52.3	50.8	47.7	45.1	42.0 (r)	38.8 (r)	38.3 (r)	39.8 (r)
Bulgarie	:	:	:	:	:	105.1	79.6	79.3	73.6	66.2	53.2	46.2
Croatie	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Roumanie	:	:	:	:	:	16.5	18.0	24.0	23.9	23.2	23.3	21.8
Turquie	:	:	:	:	:	52.7	50.2	67.4	57.4	105.2	94.3	87.4
Islande	46.3	53.2	55.8	59.2	56.6	54.4	49.3	44.6	42.0	46.6	44.1	41.3
Norvège	:	:	:	:	:	27.5	26.2	26.8	30.0	29.2	35.7	42.0
Etats-Unis	73.7	75.4	74.6	74.2	73.4	70.9	67.9	64.5	58.8	58.4	60.5	62.7
Japon	68.7	74.9	79.7	87.1	93.9	100.3	112.2	125.7	134.1	142.3	149.4	157.6
Canada	89.9	96.9	98.2	100.8	100.3	96.2	93.9	89.5	82.0	81.0	77.8	75.6

Source: Eurostat

N.B. : Le secteur des administrations publiques comprend les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés, des administrations locales et des administrations de sécurité sociale. Le PIB utilisé comme dénominateur est le produit intérieur brut aux prix courants du marché. La dette est évaluée en valeur nominale (faciale) et la dette en monnaie étrangère est convertie en monnaie nationale en utilisant les taux de change commerciaux en fin d'année (bien que des règles spéciales s'appliquent aux contrats). Les données nationales pour le secteur des administrations publiques sont consolidées entre les sous-secteurs. Les données de base sont en monnaie nationale, converties en euros en utilisant les taux de change de l'euro en fin d'année fournis par la Banque centrale européenne. Les données sont établies sur la base des droits constatés.

Evolution de la dette publique par pays
(% du PIB)



Source : IREF sur la base de données OCDE

Le graphique qui suit le tableau présente sous une autre forme la même réalité : certains pays semblent avoir mieux maîtrisé la courbe de leur endettement que d'autres. Devons-nous y voir là des raisons d'espérer ? Le fait que certains pays soient parvenus à « renverser le cours des choses » en réduisant leur niveau (au moins relatif) d'endettement est bien sûr un signe d'espoir. Mais cet espoir est-il fondé ? Les éléments d'analyse apportés dans cette étude semblent indiquer le contraire. A ces raisons déjà évoquées une étude de l'OCDE en ajoute d'autres. Selon cette étude (Joumard et alii, 2003), l'amélioration relative des finances de certains Etats dans les années 90 est imputable aux facteurs suivants :

1. *une baisse du coût du service de la dette.* Cette baisse est due à un double phénomène : d'un part le passage d'un contexte d'inflation forte à un contexte d'inflation faible et donc de taux d'intérêt historiquement faibles, d'autre part un accès toujours plus aisé aux marchés internationaux.⁸ Ces évolutions ont permis de résister à la pression des dépenses publiques, mais en favorisant le recours à l'endettement, elles font porter le poids des dépenses d'aujourd'hui sur les générations de demain et peuvent pénaliser l'investissement privé (voir encadré).

⁸ Depuis les années 80 un ensemble de réformes a transformé les marchés monétaires et financiers⁸ : unification entre le très court terme et le long terme, développement d'une plus grande concurrence, banalisation des actions du Trésor public pour préparer le grand marché financier Européen de 1993. L'union monétaire réalisée le 1^{er} janvier 1999 et la fiduciairisation de l'euro à partir du 1^{er} janvier 2002 ont transformé les marchés de capitaux qui sont désormais largement internationalisés.

2. *les privatisations et les restructurations des entreprises publiques.* Véritablement manne pour les argentiers de l'Etat, ces ressources sont malheureusement ponctuelles.
3. *le dividende de la paix.* Jusqu'au 11 Septembre, la plupart des pays, y compris les Etats-Unis, ont substantiellement baissé le niveau de leurs dépenses militaires.
4. *des mesures par essence discrétionnaires et transitoires* (tel le gel des salaires de la fonction publique)

Il est donc urgent, pour la France mais aussi pour les autres pays développés d'envisager des réformes plus substantielles.

Encadré 4

Effet d'éviction sur les marchés financiers ?

Dans la théorie macroéconomique on parle de l'effet d'éviction qui se produit lorsque l'Etat emprunte sur les marchés financiers (on est dans le contexte du financement des dépenses publiques par l'endettement et non plus par l'impôt, comme ci-dessus).

L'idée est la suivante : les investisseurs privés n'arrivent plus à emprunter des fonds, car ils ne présentent pas des garanties aussi fortes que l'Etat et le résultat est la baisse de l'investissement privé (de plus, si l'Etat emprunte pour financer les dépenses courantes et non pas des investissements publics, cet effet est encore plus inquiétant.)

Toutefois, depuis la création de la zone euro, l'Etat peut désormais compter sur une zone d'emprunt beaucoup plus large. S'il s'agit donc d'un choc asymétrique (c.-à-d., un ralentissement spécifique à un Etat membre qui a besoin d'emprunter pour financer son déficit et non pas d'un ralentissement de la croissance généralisé pour tous les pays Européens), cet effet d'éviction sera théoriquement résorbé. En outre, comme il n'y a plus de monnaie nationale, le recours à un financement croissant n'augmente ni le taux d'intérêt national, ni le taux de change de la monnaie nationale.

Encore faut-il rappeler que, les dettes gouvernementales étant aujourd'hui côtées sur le marché financier, un recours déraisonnable à l'endettement se traduira par une augmentation des taux auxquels l'Etat peut emprunter sur ce marché.

Les réformes passent par une redéfinition des missions de l'Etat

L'endettement provenant d'un écart entre recettes et dépenses, la réforme peut porter sur les deux composantes. Nous ne reviendrons pas ici sur les réformes de la fiscalité. Nous en avons dit quelques mots dans la section précédente (courbe de Laffer) et de nombreuses études ont abordé le sujet.⁹ Les données rassemblées pour ce travail nous invitent plutôt à nous pencher sur les dépenses publiques et plus particulièrement sur l'utilisation des fonds publics.

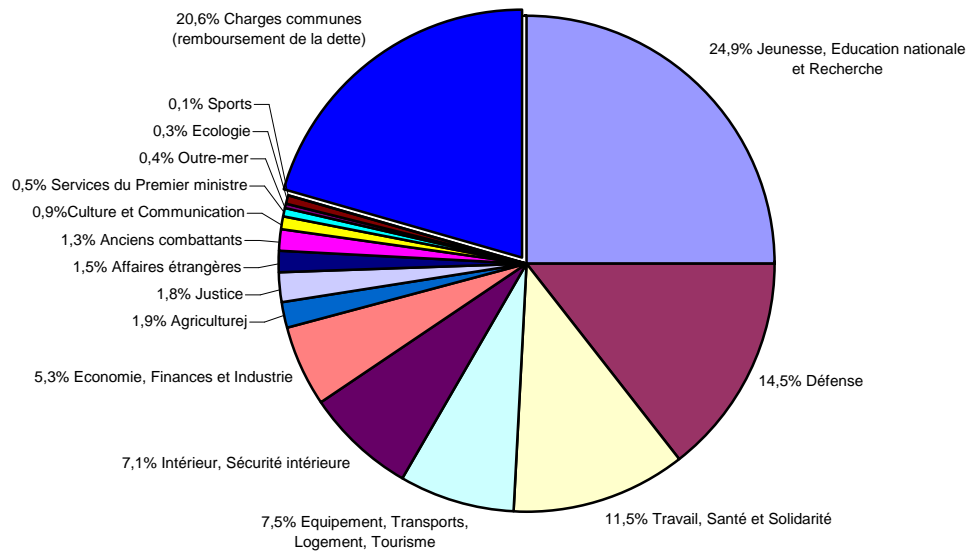
De nombreux pays ont aujourd'hui mis en œuvre diverses mesures visant à encadrer les dépenses publiques par des *règles budgétaires plus contraignantes* (on trouvera dans Joumard *et ali.*, page 140, un tableau résumant ces mesures). Si ces mesures vont dans le bon sens, elles ne semblent pas porter les fruits escomptés (comme l'indique la discussion ci-dessus). Les réformes doivent donc être plus ambitieuses.

Dans cet esprit, il est intéressant de doubler le contrôle des dépenses par une *réforme de la gestion des ressources humaines* dans la fonction publique. Il faut en effet rappeler que les frais de personnels constituent une part prédominante des dépenses publiques. Si cet effort est politiquement délicat, on peut en escompter des effets importants et c'est pourquoi certains pays se sont engagés dans cette voie (Canada, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Nouvelle-Zélande, Suisse, Mexique,...).

Le graphique ci-dessous qui reprend la ventilation des dépenses de l'Etat indique toutefois que ce type de mesures ne suffira pas à enrayer l'explosion de dépenses. Sur ce graphique nous constatons en effet que les dépenses liées aux fonctions « régaliennes » de l'Etat (défense, justice, police) ne représentent aujourd'hui pas même 25% du budget de l'Etat. Par contre le budget des ministères de l'Education et de la Recherche d'une part, et du Travail de la Santé et de Solidarité d'autre part sont devenus parmi les postes de dépenses les plus importants. Plus alarmant : ces budgets sont appelés à se développer dans les années futures où *le vieillissement de la population* va peser lourd sur les dépenses de santé et de retraite. « Les programmes publics de retraite représentent la plus grande partie de pressions restantes sur les dépenses publiques, en dépit des mesures déjà prises par beaucoup de pays de l'OCDE pour améliorer leur système public de retraite. » (Joumard *et ali.*, p. 135).

⁹ Voir en particulier le numéro spécial du *Journal de Economistes et de Etudes Humaines* (2004) où sont présentées des analyses détaillées de la plupart de systèmes fiscaux européens et où les récents processus de décentralisation fiscale sont évalués.

Dépenses de l'Etat par ministère % 2003



Source : IREF à partir de données OCDE

Pour sortir de la spirale endettement-ralentissement de la croissance on ne pourra donc faire l'économie d'une réflexion sur le rôle de l'Etat dans les domaines autres que le domaine régalién. Les pistes de réflexion sont, ici encore, bien connues : développement des chèques-services ou des redevances d'utilisation, voire, substitution d'un système d'assurance privée (volontaire ou obligatoire) à un système de garantie publique.

- Outre l'avantage de la mise en concurrence des prestataires de service, *le chèque-service* permet de fixer un montant de dépenses plutôt qu'un objectif de résultat et donc de garder un meilleur contrôle des dépenses.
- *La redevance d'utilisation* (qui contraint l'utilisateur à couvrir directement une partie des coûts) a l'avantage de réintroduire, au moins partiellement, les signaux de prix dans l'allocation de ressources.
- Le système des *assurances privées*, tout en conservant pour l'Etat la possibilité d'assister les cas les plus délicats, permettra d'articuler la gestion des systèmes de santé et de retraite autour d'une vision réaliste des capacités de financement.

En suivant ces pistes, l'Etat se désengagera progressivement de ce que nous avons identifié comme des « dépenses improductives », c'est-à-dire des dépenses qui freinent la croissance et accroissent le retour à l'Etat dans le futur et donc le recours à l'endettement. Pour autant, la qualité des soins et des retraites, dans un contexte de croissance retrouvée, ne sera sans doute pas inférieure à celle que serait en mesure d'offrir un Etat en quasi-état de faillite.

Bibliographie :

Robert J. BARRO [1974], "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, Vol. 81, pp. 1095-1117

Maurice BASLE [2004], *Le budget de l'Etat*, Editions La Découverte

Journal de Economistes et des Etude Humaines [2003] (Numéro spécial sur la fiscalité), Vol.13, No 4.

Isabelle JOUMARD, Per Mathis KONSGRUD, Young-Sook NAM et Robert PRICE [2003], « Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques: L'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n°37, 2003/2 125-184

Daniel KAHNEMAN et Amos TVERSKY [2004], "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk," *Econometrica*, Vol.47, No.2, pages 263-291.

Arthur B. LAFFER, "The Laffer curve : Past, Present, and future", *Backgrounder*, No. 1765, June 1, 2004, Heritage Foundation.

LES CAHIERS VERTS DE L'ECONOMIE [2003], Mensuel N°163, Mai 2003 Publication SOCOFI

Dwight R. LEE et Cynthia D. LEE [1991], « Politics, Economics, and the Destructiveness of Deficits », *The Freeman: Ideas on Liberty*. Janvier

Philippe MARIANI (2005), « Les sept piliers de la sagesse budgétaire », *Rapport d'information n°444* (2004-2005) de la commission de finances déposé le 29 Juin 2005 au Sénat. En ligne à <http://www.senat.fr/rap/r04-444/r04-4448.html#toc135>

Patrick MINFORD et Jiang WANG, "Public Spending and Growth", Document IREF, 2005

OCDE: diverses données en ligne at <http://www.ocde.org>

Gerald W. SCULLY [1989], "The Size of the State, Economic Growth and the Efficient Utilization of National Resources", *Public Choice*, 63, pp. 149-64