



POUR UNE COMMUNICATION OBJECTIVE SUR
LA DEPENSE PUBLIQUE

Un dossier de l'association « Services Publics »

Janvier 2019

- SOMMAIRE -

<i>Présentation de la démarche</i>	<i>page 3</i>
<i>Note 1 Les dépenses publiques</i>	<i>page 4</i>
<i>Note 2 Les prélèvements obligatoires</i>	<i>page 9</i>
<i>Note 3 Le solde et la dette</i>	<i>Page 17</i>

Présentation de la démarche

Le dossier joint au présent envoi est soumis aux personnalités, organisations, publications, soucieuses de clarifier les bases sur lesquelles se déroule en France le débat politique sur l'action publique.

Le point de départ de cette réflexion, menée dans le cadre de l'association « Services publics », a été le souci de faire en sorte que la présentation des données relatives à l'action publique, aux dépenses publiques, aux comptes publics pris dans leur ensemble, ne soit pas biaisée au départ par l'utilisation d'indicateurs dont la pertinence est contestable.

Il s'agit en particulier, de bien préciser la signification du rapport de la dépense publique au produit national, indicateur le plus fréquemment utilisé. Le discours dominant souligne que ce rapport est en France l'un des plus élevés dans le monde, ce qui est exact, mais, en agrégeant des dépenses de natures très différentes, il en surestime très fortement la portée. Beaucoup d'autres données méritent d'être prises en considération. Nous estimons qu'il est possible d'en faire de bonne foi une présentation objective.

Ce thème va sans nul doute prendre une place importante dans la campagne des élections européennes et il est souhaitable qu'il soit abordé sur des bases valides.

Que l'on puisse vouloir maîtriser la dépense publique, et éventuellement la réduire tout aussi bien que l'augmenter, va de soi. Encore faut-il que l'on précise ce dont on parle. Le but serait de déboucher non sur un plaidoyer en faveur d'un modèle d'action publique, mais sur une mise au point, à caractère technique, scientifique, à l'usage de tous ceux qui utilisent cette notion.

Les notes qui constituent ce dossier portent sur les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires, le solde et la dette. Sur chacun de ces sujets elles rappellent les données de base à prendre en considération et elles suggèrent des thèmes de réflexion. Nous les soumettons à l'expertise des destinataires du présent envoi.

NOTE N°-1 : LES DEPENSES PUBLIQUES

1 – Données de base

- Les **dépenses publiques** sont les dépenses des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale. On trouvera les éléments précis de leur définition dans les publications de l'INSEE et sur les sites des organismes qui s'intéressent à ces questions.

Leur montant global a été de 1 257 milliards d'Euros en 2016 en France, soit l'équivalent de 56,4 points de PIB (source INSEE, Tableaux de bord de l'économie française, édition 2018).

- Ces dépenses sont le plus souvent décomposées en prenant en considération trois critères principaux :
 - **les agents qui les prennent en charge**, Etat, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale (respectivement 38, 18 et 44% du total en 2016) ;
 - **les fonctions de satisfaction des besoins auxquelles elles répondent** (les classifications diffèrent, celle de l'INSEE distingue la défense (3,2% du total des dépenses), l'enseignement(9,6), les affaires économiques(9,9), les services publics généraux(10,8), la santé(14,4), la protection sociale(43,3) et les autres dépenses(8,7)) ;
 - **la nature des opérations qu'elles assurent** (dépenses de fonctionnement, incluant les rémunérations et la consommation intermédiaire, 32,3% en 2016 ; prestations et autres transferts 58% ; investissements 6,2% ; charges d'intérêt 3,5%).

Notons au passage que les « crédits d'impôts » sont désormais considérés comme des dépenses publiques (cf annexe à la note sur les prélèvements obligatoires.)

2 – Thèmes de réflexion

2.1 Sur le volume global de la dépense publique : le discours dominant et ses failles

- La donnée la plus souvent mise en avant lorsque l'on parle de la dépense publique est son **volume global** dont on souligne aussitôt qu'il est, exprimé en points de PIB, le plus élevé du monde. De fait, pratiquement au même niveau que la Finlande et juste devant le Danemark et la Belgique, la France se trouve en tête du classement établi selon cette unité de mesure.

De là à conclure que le niveau de la dépense publique en France est trop élevé et à se donner pour objectif premier de le réduire, il n'y a qu'un pas, que franchissent allègrement le *main stream* de la science économique et les principaux supports de l'information fournie en la matière.

La dépense publique en France est devenue « *insoutenable* » nous dit le rapport Action Publique 2022 et, sur le site FIPECO, très bien documenté sur le sujet, on la juge, sous la plume de François Ecalte, sa réduction à la fois nécessaire et possible.

- **Le point faible de ce discours**, la faille qu'il comporte, est la confusion qu'il établit entre les utilisations de la référence au PIB.

Que celle-ci soit employée comme un instrument de mesure parmi d'autres, permettant de caractériser la situation des pays les uns par rapport aux autres, n'a rien de déraisonnable. Le PIB reflète assez bien le poids économique global d'une nation et que l'on puisse mesurer en points de PIB le volume des dépenses, comme celui des prélèvements ou de toute autre donnée des comptes de la nation, se comprend parfaitement.

Mais, pour ce qui est des dépenses, la référence au PIB a aussi une autre signification, beaucoup plus effective et c'est ce qui, paradoxalement, crée la confusion.

- Pour une part substantielle, mais seulement pour cette part, qui est inférieure à la moitié du total, les dépenses publiques sont effectivement une composante du PIB. Elles correspondent à la **production publique**, dont le poids, du fait de son caractère non marchand, est mesuré non par le prix mais par le coût.

Considérer la production publique comme une part du PIB, en mesurer le poids, comparer sur ce point la situation des différents pays, est tout à fait légitime et il revient à chacun d'en tirer des conséquences. Mais traiter de la même manière les dépenses de transfert, qui constituent plus de la moitié du total, est une erreur économique fondamentale. Les

transferts ne sont pas une composante du PIB et le laisser penser, en se concentrant sur le total des dépenses, pollue gravement le débat politique.

- Une **dépense de transfert** consiste à prendre de l'argent aux uns pour le donner aux autres. Hors les frais d'administration du système de redistribution, un « transfert » ne constitue en rien un élément de la production publique. C'est une redistribution opérée par des administrations publiques (sécurité sociale pour l'essentiel). Il a certes des effets économiques qu'il convient de mesurer et d'apprécier. Mais cela doit être fait sur d'autres bases.
- C'est en fonction de cette différence fondamentale qu'il faut comparer la situation de la France et celle des autres pays. Le tableau s'avère alors beaucoup plus nuancé. On peut se référer ici aux analyses d'une note récente de France Stratégie (*Tableau de bord de l'emploi public, situation de la France et comparaisons internationales*, décembre 2017).
- Pour ce qui est de la **production publique**, la France se situe certes au-dessus de la moyenne internationale. Mais elle n'est pas au sommet. Dans l'échantillon utilisé par l'étude, (qui inclut outre les principaux pays de l'union européenne, le Canada, la Norvège et le Japon), elle se situe en 6^{ème} position pour l'ensemble des dépenses directes (rémunérations et consommations intermédiaires) et indirectes (prélèvements affectés) de fonctionnement.
- Pour **les transferts non affectés**, à caractère économique et social, elle est effectivement en tête du classement.
- Plutôt que de se référer à satiété à l'agrégat économiquement incohérent du total de la dépense publique, mieux vaudrait donc distinguer, comme l'envisage France stratégie dans cette étude, un *taux d'administration*, pour lequel le rapport au PIB est significatif, et un *taux de socialisation*, pour lequel l'évaluation en points de PIB n'est qu'un instrument de mesure.

2.2 Sur les dépenses de service public : la production des biens communs

- a) La recherche de la plus grande efficacité possible de la dépense de production des services publics doit être opérée sur des bases rationnelles. Le point de départ ne saurait être une exigence financière déconnectée de l'étude concrète des besoins à satisfaire et des moyens à mettre en œuvre. Il est tout aussi déraisonnable de dénoncer à tous les coups le manque de moyens que de voir partout des gaspillages. La dépense publique, contrairement à ce que laissent entendre certaines voix syndicales, n'est pas un bien en soi. Il peut s'avérer légitime de la contenir ou de l'augmenter, sur la base d'une discussion démocratique fondée sur son objet et son efficacité. Dans quelle mesure la mise en œuvre de la LOLF a-t-elle permis ou pourrait-elle permettre un meilleur traitement de ces problèmes ? On ne développera pas ce point dans cette note, mais il est important.

- b) Il serait intéressant par ailleurs de pouvoir situer la production des administrations publiques par rapport à, non seulement la production marchande des entreprises privées mais aussi la production, à caractère mixte en quelque sorte, du secteur de l'économie sociale et solidaire. S'affirme à partir de leur total un ensemble économique de production du bien commun qui peut être vu comme une alternative à la production capitaliste marchande. Il est à noter à cet égard que le PIB, tel qu'il est calculé par la comptabilité nationale, sous-estime l'apport de la production des services publics (comptabilisée au coût des facteurs et non à la valeur ajoutée). (*voir annexe ci-dessous*)

2.3 Sur les dépenses de transfert : des choix de société

L'indicateur le plus significatif est sans doute ici la mesure de la part des transferts dans les revenus des ménages et dans les ressources des entreprises. Cette présentation aurait le grand mérite de souligner la coexistence, trop souvent passée sous silence, de transferts sociaux, qui comme chacun sait sont très importants en France, et de transferts économiques, qui, certes dans une moindre proportion, sont également en France supérieurs à la moyenne internationale. L'inventaire des niches fiscales et des subventions aux entreprises et l'appréciation de leurs justifications peuvent se révéler instructifs.

S'agissant des transferts sociaux on ne peut entrer ici dans la discussion des grands choix collectifs qui sous-tendent les politiques menées par la France dans les domaines où ils s'opèrent : activité, chômage et lutte contre la pauvreté ; politique familiale ; soutien de la vie quotidienne en matière de santé, logement, transport ; âge et régime de la retraite. Leurs conséquences en termes de dépenses peuvent être considérables. Mais, là encore, il ne s'agit que d'une donnée à prendre en considération et non du point de départ de l'analyse.

- ANNEXE -

Déconstruire le PIB pour le reconstruire ?

La référence aux PIB est présente dans tous les éléments de ce dossier. Il est permis de s'interroger sur sa pertinence. Les quelques lignes qui suivent ne visent qu'à entrouvrir la réflexion qui pourrait être engagée à ce sujet.

Les grands indicateurs de la comptabilité nationale (PIB, dépense publique, prélèvements obligatoires, etc) sont liés au keynésianisme. Il fallait des outils pour "mesurer" et évaluer, afin que l'Etat puisse jouer son rôle de "planificateur", d'orienteur, de pilote, d'acteur. Rappelons-nous que le taux de croissance était ... voté par la Chambre des députés, puis l'Assemblée nationale !!!

Il y avait adéquation entre ces outils et le paradigme keynésien structurant des "30 glorieuses"...

Le changement de paradigme structurant à partir des années 1980 – le néo-libéralisme économique - a "retourné" l'utilisation de ces outils qui sont devenus des machines de guerre contre l'action publique. Il fallait désormais aller vers l'Etat minimal, régalien et sécuritaire, et les indicateurs ont généré des comparaisons hâtives pour diminuer dépenses et déficits publics.

Aujourd'hui, l'enjeu n'est plus le retour au keynésianisme d'hier, mais la définition de nouveaux objectifs et d'outils fondés sur ceux-ci pour définir une société à la fois plus solidaire et plus durable et ne pas être absorbés par la globalisation. Cela appelle la construction d'un nouveau paradigme structurant en France et en Europe.

Le PIB comme somme des « valeurs ajoutées » par tous les acteurs est un outil intéressant pour analyser les évolutions d'une période à une autre. Mais son calcul sous-estime fortement la production publique, puisque celle-ci n'est prise en compte qu'au « coût des facteurs », sans prendre en compte sa « valeur ajoutée » pour la société. Par ailleurs, dans la prise en compte de la valeur ajoutée par la production marchande, le PIB intègre en positif aussi bien les effets des accidents de la route que les soins aux blessés...Il faudrait parvenir à dresser un état des lieux de ces perversités.

L'enjeu serait de « déconstruire » le PIB tel qu'il est aujourd'hui calculé et de le « reconstruire » sous une forme alternative, qui valoriserait tous les effets positifs comme négatifs des activités humaines, afin d'internaliser toutes les externalités, positives comme négatives, et de parvenir à disposer d'outils pour maîtriser les choix d'avenir. Il s'agirait ainsi de passer de la valeur ajoutée « comptable » à la valeur ajoutée « sociétale ».

NOTE N°-2 : LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

1 - Données de base

1.1 Définitions

Les « prélèvements obligatoires » sont une appellation couramment utilisée dans le langage public des politiques, des médias, voire de l'opinion. Ce vocabulaire est sémantiquement très connoté à la fois par le mot de « prélèvement » qui renvoie à l'idée d'une perte monétaire sans contrepartie et par l'adjectif « obligatoire » qui y ajoute la perte d'une liberté de choix pour les personnes concernées. D'où l'hostilité presque instinctive ressentie face à l'impôt. Et le réflexe qu'a priori leur diminution est souhaitable. La réalité est autre, si difficile soit-il de l'expliquer et de la faire comprendre, notamment du fait de la complexité de la législation dans un Etat moderne.

En fait, il s'agit de choix politiques, de choix sociétaux, de formes de solidarités consistant à savoir si tel aspect de la protection sociale, telle forme d'« assurance », telle socialisation sont organisés collectivement, ce qui suppose d'en payer le prix globalement par l'impôt ou une cotisation fixés par la loi. Cette obligation est du même ordre que le port de la ceinture en voiture, les limitations de vitesse, ou les vaccinations. La seule différence est l'existence de « cotisations » auxquelles on ne peut pas se soustraire. Mais que ce soit « obligatoire » - donc public -ou pas, il y a un prix à payer (il suffit de mettre en regard le financement des systèmes de santé en France et aux USA, où les coûts privés sont élevés).

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à l'origine de cette notion en vue de permettre des comparaisons entre les pays membres, les prélèvements obligatoires sont des « *versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur des administrations publiques [...] dès lors que ces versements résultent, non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte, mais d'un processus collectif [...] et que ces versements sont sans contrepartie directe* ».

Processus collectif: la nature et le montant des prélèvements découlent du le vote démocratique des budgets public.

Versements sans contrepartie directe: le total des PO représente une masse comptable d'argent échangé, sans référence a priori à leur destination.

Les prélèvements obligatoires prennent la forme d'impôts ou de taxes versées à des collectivités publiques (collectivités locales, Etat ou Union européenne), ou encore de cotisations aux caisses de sécurité sociale.

Les prélèvements obligatoires constituent la majeure partie, mais non la totalité, des recettes publiques. Les administrations publiques disposent en effet d'autres recettes que les prélèvements, par exemple les recettes non fiscales (ventes ou redevances non obligatoires diverses) ou encore les fonds de concours (legs notamment).

Ces recettes non fiscales ont un volume significatif : 13,2 Md d'euros, soit environ 5% des recettes de l'Etat en 2018.

1.2 Composition

Fruit de l'histoire politique, économique et sociale longue des pays, la structure de prélèvements obligatoires est complexe, la législation, stratifiée par de multiples évolutions, lourde et imbriquée dans des milliers de textes. On peut faire à leur sujet deux distinctions principales, selon les collectivités attributaires des prélèvements et selon la nature de ceux-ci.

a) Les collectivités attributaires en 2016, en France (Mds)

Etat	305,3
Organismes divers d'administration centrale	10,1
Administrations publiques locales	137,7
Administrations de sécurité sociale	
Institutions de l'union européenne	2
Total	990,7

On peut noter que les contributions spécifiquement destinées aux collectivités territoriales (taxes foncière et d'habitation) ne représentent guère plus de 14 % du total, ce qui fait apparaître, d'une certaine manière, à la fois le faible poids relatif de la décentralisation dans l'organisation des pouvoirs publics (bien sûr des dotations du budget de l'Etat viennent s'ajouter aux ressources fiscales) et les limites de l'autonomie fiscale des collectivités.

Pour mémoire, tant le pourcentage est infime, le budget européen ne bénéficie que de 0,2% du total.

b) La nature des prélèvements, en 2016 en France

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux prélèvements (Mds) :

Taxe sur la valeur ajoutée	154,2
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	27,9
Impôt sur le revenu	72,7
Contribution sociale généralisée	97,1
Impôt sur les sociétés	30,5
Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties)	33,2
Taxe d'habitation	18,8
Cotisations sociales effectives	371,5

Il existe bien d'autres prélèvements : taxe tabac, impôts sur les produits et sur les salaires, Crds, droits de mutation, etc. Chacun d'eux représentent des montants plus faibles que les lignes ci-dessus, mais leur total apporte près de 20% des PO. Chacun d'eux pose des questions spécifiques.

Cette liste ne fait apparaître que très partiellement la complexité de la gestion des prélèvements obligatoires ; chaque ligne pose une multitude de questions et leur

enchevêtrement rend incertaine l'évaluation des effets de toute réforme : par exemple, il existe plusieurs taux de TVA et les règles européennes ne permettent pas de les manipuler simplement ; la TICPE dépend tant du cours du pétrole que de la taxe carbone ; l'impôt sur le revenu pose la question de son barème, selon les tranches et leur évolution ; la CSG s'est immiscée dans les ressources de la sécurité sociale, comme impôt à la place de cotisations salariales, ce qui n'est pas neutre dans le pilotage du système ; et, pour s'en tenir là, on voit aujourd'hui que la suppression annoncée de la taxe d'habitation engage une réforme globale de la fiscalité locale.

La structure de ces recettes en pourcentages du total fait clairement apparaître que près de 40% des prélèvements sont des cotisations sociales, au bénéfice de la protection sociale des différentes branches. Non comprise la CSG, près de 10%, qui s'y ajoute au bénéfice de l'assurance-maladie, ce qui fait au total, nettement plus de la moitié qui apporte une redistribution de services ou de revenus.

Les deux autres sources, en proportion, sont de nature opposée : la TVA (plus de 15% du total) s'applique uniformément en proportion à tous les consommateurs, même s'ils sont dans la plus grande pauvreté et même si les produits dits de première nécessité sont moins taxés), alors que l'impôt sur le revenu, bien plus moderne que des taxes sur la consommation (à peine 100 ans d'âge) est caractérisé par son effet redistributif de revenus du fait de sa progressivité. Mais c'est l'impôt qui a la plus mauvaise presse et ses nombreuses exonérations lui donnent un faible rendement global : 8% des recettes totales.

La TICPE pourrait être ajoutée à la TVA, tant la circulation automobile fait partie aujourd'hui de la consommation, mais pas seulement des ménages, mais elle ne « rend » que 3% des prélèvements, autant que l'impôt sur les sociétés.

2 – Thèmes de discussion

2.1 L'instrument de mesure

Le calcul en points de PIB est couramment utilisé pour les comparaisons internationales. Mais moins encore que pour la dépense publique, dont une partie constitue effectivement un

élément du PIB, il ne trouve une justification dans la théorie économique. Ce n'est qu'un instrument de mesure commode.

L'image selon laquelle la moitié de la production nationale tomberait dans l'escarcelle des collectivités publiques est donc fausse.

Quel pourrait être le bon indicateur pour mesurer le degré de socialisation de l'économie ? La part des prélèvements dans les revenus des ménages et des entreprises ? Cette question mériterait d'être approfondie.

2.2 Le volume global

L'existence d'une limite du taux global de prélèvements obligatoires au-delà duquel la santé de l'économie serait compromise n'est en rien démontré par la théorie économique.

Beaucoup de paramètres entrent en ligne de compte, d'un pays à l'autre et, de fait, la palette des taux va aujourd'hui, en Europe, du simple au double. Elle pourrait s'élargir, selon la nature et la répartition des prélèvements.

Les comparaisons qui sont faites régulièrement n'ont donc de signification réelle qu'après analyse et sous réserve de ces observations (voir les points ci-après).

2.3 Le partage entre impôts et cotisations

Il existe en France une corrélation entre les répartitions par nature des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. Les dépenses de la production publique sont financées par l'impôt. Les transferts sociaux sont financés principalement par les cotisations.

Cette corrélation tend à l'heure actuelle à s'affaiblir (hausse de la CSG et baisse des cotisations).

Des pays à dépenses publiques élevées font des choix tout à fait différents. Ainsi en Suède, où le volume global des prélèvements approche en 2017 celui de la France (44,9 points de PIB contre 47,5), la part des impôts est beaucoup plus importante (41,6 % points de PIB contre 29,2 en France) et celle des cotisations reste minime (3,3 contre 18 ,3).

Quid des critères à prendre en considération ?

En faveur des cotisations un consentement plus facile ? Une plus grande autonomie pour les gestionnaires de la protection sociale ?

En faveur de l'impôt, la possibilité d'introduire une plus grande dose de solidarité ?

2. 4 Les choix de politique fiscale

Le rôle de l'association « Services publics » est ici non de prendre position sur le fond mais d'aider à circonscrire quelques problèmes et de suggérer des indicateurs pertinents.

- Sur l'équité du système fiscal, aujourd'hui sévèrement questionnée. Quel degré de redistribution ? Comment le mesurer : la part de l'impôt sur le revenu et sur la fortune ? Leur progressivité ?
- Sur l'adéquation du dispositif fiscal aux orientations de l'action publique. Les prélèvements, sauf exception, ne sont pas affectés. (principe d'universalité). Ils peuvent néanmoins contribuer à la mise en œuvre de grandes politiques publiques. Les taxes tabac croissantes ont ainsi un objet de santé publique. Ainsi, de même, sur le sujet très actuel de la transition écologique.
- Les niches fiscales souvent ignorées : leur identification ; quid de leur justification ? Voir en annexe note sur la notion de dépense fiscale.

2. 5 La pédagogie et le débat sur l'impôt

La complexité de la législation des prélèvements obligatoires conduit à vérifier en permanence si les prélèvements sont compréhensibles et justes, y compris lorsqu'ils servent des politiques précises, aux objectifs divers (de l'économie à la santé ou à l'outre-mer par exemple).

Tel n'est clairement pas le cas aujourd'hui : la suppression de l'ISF, la hausse de la CSG au détriment des retraités et des fonctionnaires, la suppression de la taxe d'habitation, y compris pour les plus aisés au nom de l'égalité devant l'impôt, l'abaissement des cotisations patronales en remplacement du CICE, avec un gain simultané du double en 2019 pour les entreprises etc. ne font qu'encourager la méfiance des citoyens. Et le souhait d'un réexamen bien plus approfondi de notre système contributif en devient plus vif.

Mais pour y parvenir, l'effort est de longue haleine et doit être largement partagé par la population ; l'exemple du COR pour les retraites, qui avait ouvert largement les données à tous les partenaires sociaux, en contact avec les experts, serait à cet égard inspirant.

3 - Conclusion

Les citoyens-consommateurs, y compris les plus riches, n'aiment guère les dépenses, même lorsqu'elles relèvent de leurs choix propres. Lorsqu'elles résultent de choix collectifs, même démocratiques, qui fixent globalement, aux déficits près, le coût des services publics, qu'il s'agisse de services directs ou de « transferts », le rejet ou la méfiance sont encore plus sensibles. D'où le sentiment partagé, mais jamais démontré, que la pression fiscale atteint un maximum, par exemple autour de 50 points de PIB, au-delà duquel elle serait anti-économique, donc nocive.

Pourtant, il ne faut pas cesser de le redire, les recettes dites « obligatoires » permettent de produire des services rendus par toutes les collectivités publiques aux populations concernées et d'opérer des transferts économiques et sociaux qui n'existeraient pas autrement ; leur volume relatif, d'un pays à l'autre, reflète les choix faits au fil du temps. Chaque pays a, à cet égard, son histoire et sa construction propre, politique, économique et sociale, depuis plusieurs siècles. A la sécurité sociale lancée notamment par l'Allemagne bismarckienne a correspondu des décennies plus tard le plan Beveridge en Grande Bretagne, atténué mais non supprimé par la période thatchérienne, ou le programme issu du conseil national de la Résistance au sortir de la seconde guerre en France, ou encore les méthodes de « fléxi-sécurité » des pays du nord de l'Europe. Les systèmes de prélèvements obligatoires ont été construits sur la base de ces choix et ils n'ont pas en eux-mêmes une valeur intrinsèque..

- ANNEXE -

Les dépenses fiscales

*Cette revue schématique des prélèvements ne doit pas omettre d'évoquer **les dépenses fiscales**, autre pont aux ânes de l'équité fiscale : tout le monde les critique et tous les bénéficiaires catégoriels les défendent bec et ongles.*

Rappelons que, selon leur définition dans les projets de lois de finances, les dépenses fiscales sont « les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État ». Autrement dit, il s'agit de diminutions d'impôt ciblées sur des actions d'une certaine nature ; par dérogation au principe de non-affectation de recettes, lesdites diminutions d'impôts équivalent à des dépenses qui auraient pu être directes dans telle ou telle mission de l'État. Ces dérogations se sont multipliées au fil du temps. Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016, la Cour des comptes en recense 451 catégories pour un montant évalué à 85,8 Mds€ dans le projet de loi de finances 2017, soit plus de 36% du total des ressources nettes du budget général. Les dépenses fiscales ont significativement augmenté depuis 2013, principalement du fait de la montée en charge du CICE et malgré les critiques croissantes portées contre un certain nombre de dispositifs.

En réalité, 15 dispositifs représentent plus de la moitié du total ; à l'inverse, 131 dispositifs ont un coût non chiffré ou inférieur à 1 Mn€. Cette forte concentration porte aussi sur les types d'impôts concernés : les dispositifs sont associés, pour l'essentiel (85%), à l'impôt sur le revenu, la TVA et l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs nombreux sont les dispositifs très anciens. On comprend alors la recommandation d'une revue générale de ces dispositifs, même si on en conçoit la lourdeur et la complexité. Elle serait sans doute d'autant plus nécessaire, néanmoins, que les tentatives de maîtrise de ces dispositifs se sont révélées plutôt inopérants, en restant mal ou peu appliqués. D'une manière générale, les tentatives d'évaluation sont restées rares ou mettaient en jeu des réactions de nature politique souvent symboliques (dépenses fiscales outre-mer, par exemple). L'analyse reste donc à approfondir très sérieusement.

NOTE N°-3 : LE SOLDE BUDGETAIRE ET LA DETTE

1 - Données de base

Alors qu'ils ne sont soumis à aucune limite pour le volume global des dépenses publiques ou celui des prélèvements obligatoires, les pays de la zone Euro sont soumis, depuis le traité de Maastricht, à des normes qui portent tant sur le déficit que sur la dette publique.

L'existence de ces normes et les discussions qui s'ouvrent sur leur mise en œuvre par les politiques nationales sont un point focalisant du débat public. Les quelques dixièmes de points de PIB relevés en deçà ou au-delà de la limite des 3% du déficit budgétaire donnent lieu chaque année à moult commentaires. Le niveau symbolique de l'ordre de 100% du PIB atteint par la dette publique en France, alors que la norme européenne s'établit à 60%, est souvent présenté comme le signe d'une mauvaise gestion des comptes publics.

Pour le solde comme pour la dette, il est nécessaire, après avoir rappelé les définitions et présenté les principales données chiffrées, de préciser le contenu et la portée des normes.

1.1 Le solde

Le solde budgétaire public est l'écart entre les dépenses publiques et les recettes publiques.

En comptabilité nationale, en 2017, selon l'INSEE, le déficit public total est pour la France de 59,5 Md€, soit 2,6 points de PIB. Il est la somme du déficit de l'État (64,3 Md€) et de celui des

ODAC (1Mdf), diminuée des capacités de financement des ASSO (5 Md€) et des APUL (0,8 Mdf).

Depuis trente ans, le déficit public tend à augmenter en France. S'il était inférieur à 3 % du PIB jusqu'en 1993, il a dépassé ce seuil entre 1994 et 1998, entre 2003 et 2006, entre 2009 et 2016.

Depuis 2002, le niveau de déficit de la zone euro est moindre qu'en France. L'Allemagne a connu des niveaux semblables à ceux de la France entre 2002 et 2006, mais a redressé ses comptes ensuite. La crise entre 2008 et 2011 a moins affecté le déficit public en Allemagne qu'en France. L'Allemagne est devenue excédentaire après 2013. La crise de 2008 a également dégradé les comptes publics du Royaume-Uni, mais son niveau de déficit public est moindre que celui de la France en 2017.

1.2 La dette

La dette publique est l'ensemble des engagements des administrations publiques ; elle est calculée selon plusieurs modalités.

La dette brute est le total des éléments inscrits au passif du compte de patrimoine des APU à la date du décompte. La dette nette s'obtient en retranchant de la dette brute le montant des actifs des administrations publiques.

La dette est dite consolidée lorsque l'on en retranche le montant des opérations réalisées entre administrations publique. Elle peut être évaluée au prix du marché (statistiques OCDE) ou en valeur faciale, moins élevée (référence du traité de Maastricht, utilisée dans les statistiques Eurostat,).

La dette exclut certains engagements, notamment les engagements correspondant aux retraites futures des fonctionnaires, ou, pour le fonctionnement courant, les charges à payer aux fournisseurs.

La dette est financée pour 78,3 % par des émissions de bon du Trésor auprès des marchés financiers, et pour 12,2 % par des emprunts bancaires à long terme.

En évolution, la dette publique française représentait 61 points de PIB en 1997, Elle a cru légèrement entre 2003 et 2009, puis fortement de 2009 à 2017.

Fin 2017, elle représentait 2257,8 Md€, soit 98,5 points de PIB.

Une part significative des recettes publiques est consacrée à la charge d'intérêt de la dette, c'est à la rémunération des prêteurs. En 2016, elle s'élève à 40,3 Md€ hors frais bancaires, soit

3,3 % des recettes publiques correspondant à 1,8 points de PIB. Elle a diminué entre 2007 et 2017 du fait de la faiblesse de l'inflation et de celle des taux d'intérêts.

En comparaison internationale le niveau moyen d'endettement de la zone euro est de 86,7 points de PIB, celui de l'Allemagne est de 64,1, celui de l'Italie 131,8 à la fin de 2017.

À la même date, le plus faible ratio de dette publique par rapport au PIB a été relevé en Estonie (8,7 %). Quinze Etats membres affichaient un ratio de dette publique supérieur à 60 points de PIB, les plus élevés ayant été enregistrés en Grèce (176,1%), en Italie (131,2%), au Portugal (124,8%), en Belgique (103,4%), en France (98,5%) et en Espagne (98,1%).

1.3 Les normes

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSGG) signé en mars 2012 approfondit la démarche engagée par le traité de Maastricht. Il a été transcrit en France par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des dépenses publiques.

Le pacte de stabilité et de croissance inclus dans le traité de l'union européenne fixe la valeur de référence à 3% du PIB pour le déficit public et à 60% pour la dette des administrations publiques. Le TSGG a complété les procédures de déficit excessif instituées par les règlements communautaires en créant un dialogue entre le Conseil et chaque Etat, sur la base de la distinction qui peut être faite, après travail d'expert, entre le solde budgétaire courant, influencé par la conjoncture de court terme, et un solde dit « structurel » que l'on peut dégager sur le moyen terme. Lorsque ce solde structurel dépasse un certain niveau, un mécanisme de correction des écarts doit être enclenché.

Le solde structurel était estimé entre 1,4% et 2,2% en France, fin 2017. Il se situe à un niveau supérieur à celui de la zone Euro (autour de 1%).

Des objectifs à moyen terme (OMT) du solde structurel sont fixés (0,5% si la dette est supérieure à 60%, 1% si elle est moindre). Pour la France l'OMT fixé par la loi organique du 17 décembre 2012 et repris par la loi de Finances 2018 est de 0,4% du PIB.

2 – Thèmes de discussion

Sans prendre position sur des choix politiques qui ne sont pas de son ressort, l'association Services Publics est fondée à souligner, notamment à partir des comparaisons internationales, la pluralité des solutions possibles et la relativité des choix qui sont opérés.

Les mêmes questions se posent, pour le déficit comme pour la dette : quel est le niveau acceptable ? Faut-il fixer des normes ? Quelles pourraient être les règles d'une « communication objective » sur ces questions ?

2. 1 Objectifs et normes

- *Sur le principe de la norme :*

Chaque État est libre de se fixer des objectifs correspondant à la vision qui est la sienne de ce que doit être une bonne gestion des finances publiques. Il peut inscrire ces objectifs dans un texte de plus ou moins grande rigidité. Mais il peut toujours le changer.

Les pays membres de la zone Euro sont à cet égard dans une situation spécifique. Ils n'ont plus l'entière maîtrise de la gestion des finances publiques.

Qu'il ait fallu, dans le cadre de la construction de l'union et de la mise en œuvre d'une monnaie unique, définir des orientations communes et fixer des règles à respecter par les États, est une exigence difficilement contestable. Mais on peut se demander si ces normes n'ont pas été fixées prématurément, avant que soit assuré un minimum de convergence sur le contenu de l'action publique des pays de l'Union.

Force est de constater que, alors que le processus a été engagé depuis maintenant plus d'un quart de siècle, nous sommes encore loin d'avoir abouti à la convergence recherchée. Dans ce contexte les instances européennes ont été contraintes de ménager une grande souplesse dans le déroulement du processus, sans pour autant éviter la survenance de crises, comme celle qui a affecté la Grèce lorsque sa situation a été jugée insolvable par les prêteurs institutionnels.

- *Sur le contenu de la norme :*

Chacun s'accorde à reconnaître que les chiffres retenus (3 et 60% du PIB) ont été choisis sans étude préalable approfondie. Ils expriment des choix politiques et n'ont pas en eux-mêmes de valeur scientifique. Comme on le verra ci-dessous, ils sont sans doute plus réalistes pour le déficit que pour la dette.

Par ailleurs le rapport au PIB est-il la bonne mesure, aussi bien pour le déficit que pour la dette ? D'une manière paradoxale il restreint davantage la marge d'action des pays qui font une plus grande place à l'action publique. La norme ne devrait-elle pas être fixée au regard du volume global des budgets publics ?

2. 2 Le déficit

On n'entreprendra pas dans cette note une discussion sur l'analyse du rapport entre déficit budgétaire et croissance économique. L'approche keynésienne est-elle encore valide et à quelle échelle ? Les économistes en débattent et ont des positions divergentes. Constatons simplement, au vu des statistiques de l'OCDE, que la situation de déficit est beaucoup plus fréquente que celle d'excédent.

Dans la grande majorité des pays du monde, le solde des comptes publics se situe aujourd'hui dans la zone comprise entre +1 et - 4 % de PIB.

Il est à noter, et ce cas particulier n'est pas anodin, qu'aux USA, pour l'exercice clos en septembre 2018, le chiffre est de 3,9% et pourrait, selon certains analystes, atteindre 5% en 2020.

A partir de ces données, il est possible aussi bien de justifier que de récuser la norme des 3%. On peut considérer qu'il s'agit d'une limite de principe finalement assez sage qui, appliquée souplement incite les Etats à faire preuve d'une certaine prudence dans la gestion des finances publiques. On peut aussi la voir comme une contrainte arbitrairement décrétée pour la mise en œuvre d'une politique économique néo-libérale. On utilisera la première image, celle de la sagesse, pour justifier des programmes d'économie. Mais on devra bien constater que la seconde, celle de la contrainte, peut constituer le vécu de l'actualité sociale : la ligne rouge s'efface alors devant les gilets jaunes.

2.3 La dette

En matière de dette publique, comme le montrent les données présentées au point 1-2 ci-dessus, l'éventail des situations nationales est très largement ouvert (de 13 à 237% du PIB dans les statistiques OCDE, de 8,7 à 176,1 dans les statistiques Eurostat). La dette des Etats Unis, liée à la position dominante du dollar dans les échanges internationaux est colossale.

La norme européenne de 60% du PIB se situe fort en dessous de la moyenne et on peut la considérer comme manifestement irréaliste.

Qu'il faille surveiller l'endettement public et se mettre en mesure de le faire intelligemment, est une exigence de bon sens, mais cette surveillance s'impose aussi vis-à-vis de la dette des ménages et plus encore de celle des entreprises. La crise de 2008 n'est pas née d'une mauvaise gestion de la dette publique.

On peut se demander, dans cette perspective, s'il ne conviendrait pas de reprendre, pour les comptes de l'État, la distinction opérée dans ceux des collectivités locales et des établissements publics entre budgets de fonctionnement et d'équipement. Les charges d'intérêt de la dette entrent dans les dépenses de fonctionnement et doivent être couvertes en conséquence. Mais il est légitime que les investissements efficaces puissent être financés par l'emprunt et c'est à ce stade qu'il faut savoir évaluer et choisir à bon escient les formes d'endettement collectivement profitables, sans confondre les différentes formes de dette publique.