

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Note de Serge Weinberg, François Villeroy de Galhau et Jean Philippe Cotis

CLCF- Réforme publique

Réduire chaque année les dépenses publiques de 1% du PIB, soit une économie annuelle d'environ 20 milliards d'euros

La réduction des dépenses publiques françaises est la condition pour relancer de manière durable la croissance et accroître à moyen voire à court terme la croissance potentielle. En effet, c'est uniquement au prix d'une telle réforme que l'Etat et les administrations publiques pourront retrouver une marge de manœuvre leur permettant à terme d'avoir une politique contra-cyclique efficace et d'alléger les prélèvements obligatoires.

A cette fin, il est proposé d'adopter un cadrage pluri-annuel (en commençant sur la période 2009-2012) des finances publiques dont le périmètre ne se limite pas à l'Etat mais s'étend à l'assurance maladie et à la famille, qui constituent deux postes de coûts importants.

Sur ce périmètre, la Commission propose que soit définie une norme de dépense permettant de diminuer d'1% de PIB par an les dépenses publiques sur la période.

Cette norme s'accompagnera enfin d'un encadrement strict des dotations aux collectivités territoriales comme des dépenses fiscales.

1. Un objectif ambitieux qui impose une réforme en profondeur des finances publiques

En 2006, la France a enregistré le ratio de dépenses totales des administrations publiques par rapport au PIB le plus élevé de la zone euro et le deuxième de l'Union européenne (derrière la Suède). En 2007, la Commission prévoit que les dépenses publiques en France seront supérieures à celles de la Suède, le ratio pouvant s'élever à 53,2% contre 48,6% en Italie, 44% au Royaume-Uni, 43,8% en Allemagne et 38,4% en Espagne. Ainsi, alors même que les dépenses publiques sont déjà supérieures dans la zone euro à ce qu'elles sont dans la plupart des autres pays industrialisés, la France enregistre le ratio de dépenses totales des administrations publiques par rapport au PIB le plus élevé de la zone.

Pour réduire le niveau des dépenses publiques sur les 4 prochaines années, il est proposé de réduire leur poids dans le PIB d'environ un point de PIB par an d'ici à 2012 soit, avec une hypothèse de croissance réaliste, **une dépense publique, tous acteurs confondus, qui n'augmente pas en volume (hors charges de la dette)**. Cet objectif est ambitieux : la tendance moyenne observée ces quinze dernières années révèle en effet une progression annuelle en volume d'environ 2%. En euros d'aujourd'hui, il s'agit donc d'un écart à la tendance de près de 20 milliards d'euros (puisque la dépense publique représente aujourd'hui un flux annuel de quasiment 1 000 Md€) qu'il faut obtenir chaque année. C'est à la fois nécessaire et possible.

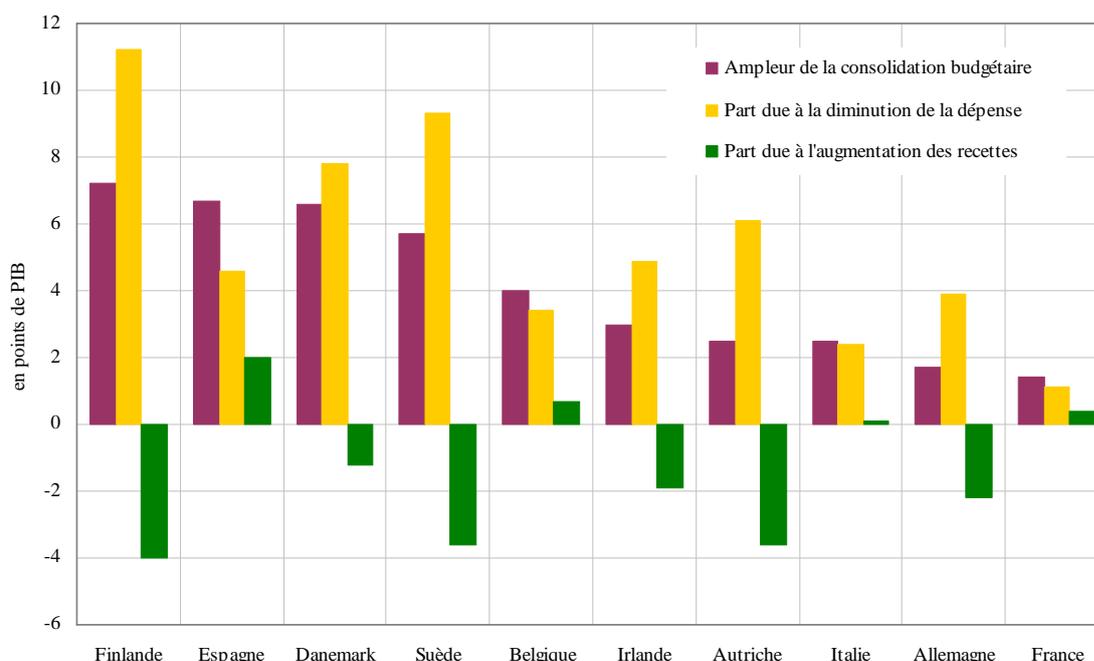
A. L'état des lieux est alarmant :

Les **dépenses publiques atteignent aujourd'hui 53,4% du PIB (2006)** et n'ont jamais été inférieures à la moitié de la richesse nationale depuis le début des années 1990. Entre 1980 et 2007, les dépenses publiques ont progressé d'environ 8 points de PIB, soit une hausse plus forte que dans la plupart des autres grandes économies de l'UE. Un tel niveau traduit une préférence collective pour la dépense de nature à compliquer la tâche de réduction de la dépense, mais révèle aussi, nécessairement, des marges de manœuvre non négligeables.

La France se singularise, au sein de l'OCDE et de l'Union européenne, par la conjonction de trois facteurs : un poids élevé des dépenses publiques dans le PIB, une stabilité remarquable de ce ratio (les pays scandinaves, par exemple, ont réduit ce poids depuis dix ans) et la persistance de déficits publics importants (à la différence, là encore, de nos principaux partenaires, notamment ceux qui ont des dépenses publiques élevées), traduits dans l'augmentation tendancielle de la dette (voir graphiques).

Le graphique ci-dessous classe 10 pays européens en fonction de leurs résultats en matière de consolidation budgétaire décroissante sur la période 1996-2006 : la Finlande a ainsi réduit son déficit public de 7,2 points de PIB sur la période et la France, de 1,4 point).

Consolidation budgétaire entre 1996 et 2006



Source : Eurostat.

Au total, la France est le pays qui, parmi les 10 pays de l'Union européenne pris en compte a (i) le moins réduit son déficit et (ii) a le moins réduit sa dépense publique. Parmi les pays qui ont significativement réduit leur déficit public, la plupart ont soit diminué la part des recettes publiques (prélèvements obligatoires pour l'essentiel) dans le PIB, soit procédé à une augmentation limitée (Espagne, Belgique).

Cette situation s'explique principalement par la conjonction de trois facteurs :

- Une **consommation publique en hausse constante**, dont la part dans le PIB est passée de 13,5% à 22,3% entre 1980 et 2006, alors qu'elle a diminué en Allemagne et augmenté de façon plus légère au Royaume-Uni ou en Espagne ;
- Une **rémunération totale des salariés plus élevée** (liée à un nombre important de fonctionnaires), dont la part dans le PIB a augmenté entre 1980 et 2006 (de 12,8% à 13,1%) alors qu'elle a diminué en Allemagne et au Royaume-Uni (de 10,8% à 7,3% et de 12,8% à 11,3% respectivement) ;
- Des **prestations sociales plus élevées et en hausse** (qui sont passées de 15,3% à 17,8% du PIB entre 1980 et 2006, alors que leur part dans le PIB était stable au Royaume-Uni ou en Espagne).

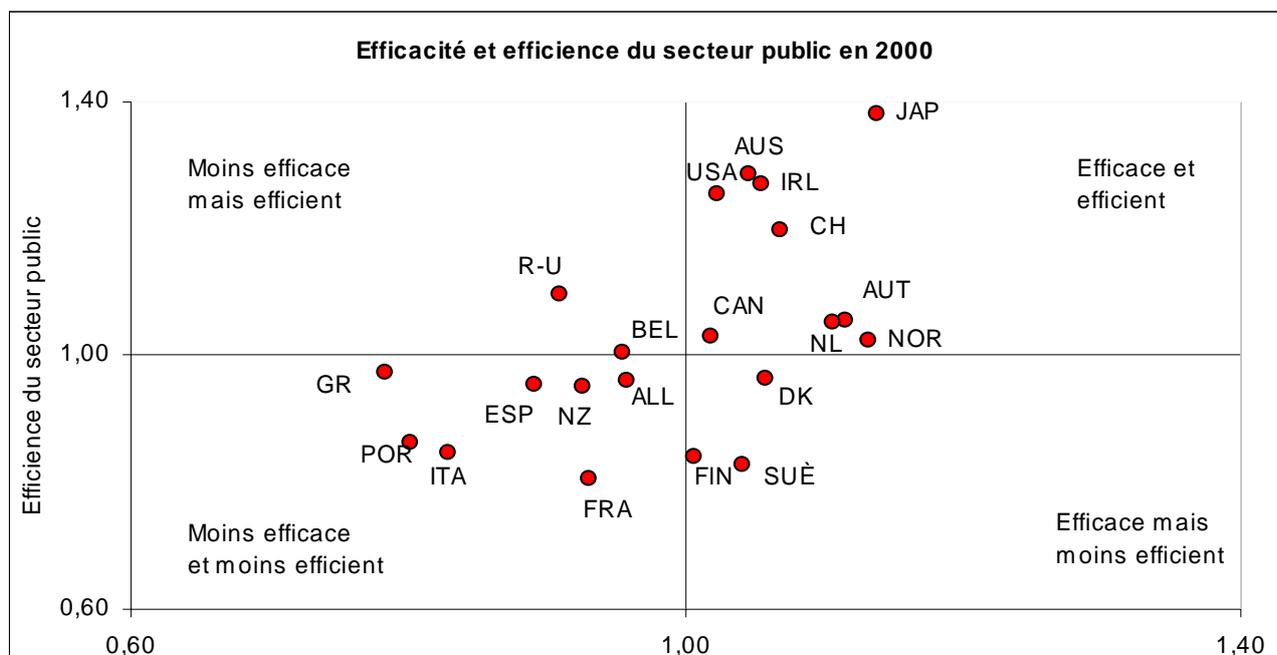
En outre, les **dépenses des collectivités locales augmentent de façon continue**, au gré des transferts de compétence. En l'absence d'une norme contraignant la croissance des dépenses locales, les dépenses des administrations publiques locales augmentent plus rapidement que les dépenses publiques totales.

A moyen et même à court termes, la dynamique de la dette, qui atteint aujourd'hui 15% des dépenses du budget de l'État, fait ainsi peser un risque sur la soutenabilité de nos finances publiques : la récente hausse des taux d'intérêt illustre la fragilité de notre situation. En 2008, l'augmentation des charges de la dette absorbe environ le tiers des marges de manœuvre supplémentaires sur le budget de l'État. L'enjeu de soutenabilité doit aussi tenir compte de l'impact du vieillissement de la population, qui va susciter une augmentation des dépenses publiques, toutes choses égales par ailleurs, et posera donc un réel problème de financement.

On a ainsi assisté à une progression quasi-continue de l'endettement des administrations publiques qui est passé d'un peu moins de 21% du produit intérieur brut en 1980 à 64,6% en 2006. Il est donc permis de dire qu'une partie des dépenses publiques des dernières décennies a été de facto transférée vers les contribuables à venir. Les générations qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail cumulent ainsi un taux de prélèvement beaucoup plus élevé que celui des précédentes avec le fait d'hériter d'une dette publique beaucoup plus importante.

Ce transfert de charge est encore plus frappant si on ajoute à cette dette explicite des évaluations de dette dite « implicite », i.e. des ressources à collecter pour honorer un certain nombre d'engagements futurs des mêmes administrations publiques. En toute rigueur, le champ de ces engagements implicites est potentiellement très large puisqu'il inclut l'ensemble des dépenses à venir découlant soit de la prolongation des politiques courantes soit des attentes normales de la population vis-à-vis de ces administrations publiques : dépenses d'éducation, de santé, de retraite, dépenses découlant des fonctions régaliennes, dépenses liées à la protection de l'environnement. L'évaluation de ces engagements peut conduire à des montants de dette implicite extrêmement élevés. A titre d'exemple, le rapport Pébereau avait donné une fourchette de 380 à 490 milliards d'Euros pour les seuls engagements implicites correspondant aux retraites futures des fonctionnaires d'Etat, tout en indiquant que, selon d'autres mode de calcul, cette dette implicite pouvait aller jusqu'à 790 ou 1000 milliards d'Euros¹. Une extension de ces modes de calculs à l'ensemble des retraites débouche sur des ordres de grandeur encore plus importants, de l'ordre de 3 à 4 années de Produit Intérieur Brut².

Enfin, il n'est pas prouvé que ce haut niveau de dépenses publiques soit accompagné d'une meilleure qualité de service : la plupart des indicateurs de performance et des comparaisons internationales disponibles tendraient même à prouver le contraire (voir par exemple l'exemple particulièrement éclairant de l'indicateur PISA de l'OCDE en matière de politique éducative). D'après une étude internationale, la France semble avoir des services publics plutôt moins efficaces surtout si on prend en compte les moyens et personnels affectés(étant donné le niveau des dépenses engagées).



Source : adapté de l'étude d'Afonso, Schuknecht et Tanzi, cité par J.-C. Trichet dans sa présentation aux membres de la Commission pour le libération de la croissance française.

Au total, compte tenu du niveau déjà atteint par les prélèvements obligatoires (44,2% en 2006), leur augmentation ne constitue pas une option, car elle risquerait d'avoir un effet dépressif sur l'activité et n'est pas tenable au vu des taux pratiqués par nos voisins (concurrence fiscale). La seule option possible est de réduire fortement les dépenses publiques.

B. La réduction des dépenses publiques de 1% du PIB pourrait être à très court terme peu favorable à la croissance, ce qui ne doit pas conduire à l'écartier

A la différence des pays anglo-saxons, la France ne prend pas pleinement en compte le cycle économique pour déterminer sa politique budgétaire. Ainsi, en pratique, les « pics » de dépense publique observés par le passé (par exemple en 1974, 1981), caractérisés par une croissance de la dépense publique nettement supérieure à la croissance du PIB, n'ont jamais été rattrapés ensuite lors des périodes d'expansion : la politique économique conjoncturelle a systématiquement été asymétrique.

Ceci étant posé, la théorie économique et les faits mettent en évidence en général qu'une réduction du déficit budgétaire a un effet négatif sur la croissance du PIB. Dans certaines circonstances et à court terme, une telle réforme est susceptible d'avoir un effet dépressif sur l'activité. Cet effet est toutefois tempéré le fait qu'une réduction du déficit budgétaire est partiellement compensée par une baisse de l'épargne privée. L'ordre de grandeur mis en évidence par la littérature varie de 30% (études OCDE) à 50% (études FMI).

Toutefois, ces résultats sont fragiles et difficilement extrapolables. Il apparaît cependant que si on veut qu'une politique de rigueur budgétaire, qui à terme permet de retrouver une marge de manœuvre fiscale entre autres et donc des leviers pour la croissance, ne soit pas trop nocive à court terme, cela suppose :

- que la contraction budgétaire doit être de grande ampleur ; l'ajustement du déficit primaire doit être de plus de 5% du PIB (FMI, 2006) pour que la hausse de l'épargne privée puisse compenser totalement la baisse de l'épargne publique ;
- que la contraction budgétaire ne soit pas trop temporaire ;

- que la réduction du déficit affecte davantage les dépenses courantes (réduction de la masse salariale publique et des transferts sociaux plutôt qu'une diminution de l'investissement).

Une fois ces éléments apportés, il convient donc d'inscrire les mesures budgétaires dans un cadre pluriannuel suffisamment ambitieux afin de tenir compte de ces risques économiques à court et moyen termes.

En effet, quels que soient les inconvénients à court terme, la réforme budgétaire s'impose car la non réforme et la poursuite d'une augmentation des dépenses auraient un coût en termes de croissance et d'équité inter-générationnelle qui les rend à terme insoutenables.

Non seulement la poursuite des déficits publics constitue un fardeau pour la croissance de demain mais surtout elle érode la confiance dans les politiques et la crédibilité même des administrations publiques, lesquelles sont nécessaires à une vraie politique de croissance.

L'objectif à terme est donc de revenir d'ici 2012 dans la moyenne européenne en matière de dépense publique.

C. Définir une norme de dépense stricte au périmètre étendu visant à diminuer d'1% de PIB par an les dépenses publiques

Le prochain projet de loi de finances mettra en application la pluri-annualité budgétaire en proposant un budget 2009-2012. Ce cadrage pluri-annuel des finances publiques constitue un instrument essentiel pour la mise en œuvre d'une vraie politique de réduction des dépenses de l'Etat si les aménagements nécessaires sont pris.

Aussi la Commission propose-t-elle de :

- étendre le périmètre de la pluri-annualité budgétaire à l'assurance maladie et à la famille ; pour cela la distinction entre projet de loi de financement de la sécurité sociale et projet de loi de finances doit être supprimée dans la Constitution ;
- définir sur ce périmètre et pour trois ans une norme de dépense plutôt qu'un solde budgétaire ; cette norme devrait être inscrite dans une loi organique afin de s'imposer au législateur et contraindre les évolutions et modifications éventuelles sur trois ans ;
- normer sur la période les transferts et dotations de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Une telle norme emporte des conséquences spécifiques détaillées ci-après mais elle imposera de mettre en place des crédits limitatifs en matière d'assurance maladie (au lieu des crédits évaluatifs qui aujourd'hui ne permettent pas de limitation de la dépense lorsque celle-ci dérive) ainsi, à tout le moins, qu'une norme en matière de dépenses fiscales conduisant sur trois ans à plafonner le niveau de celles-ci.

D. Les mesures à prendre

Trois efforts simultanés sont nécessaires :

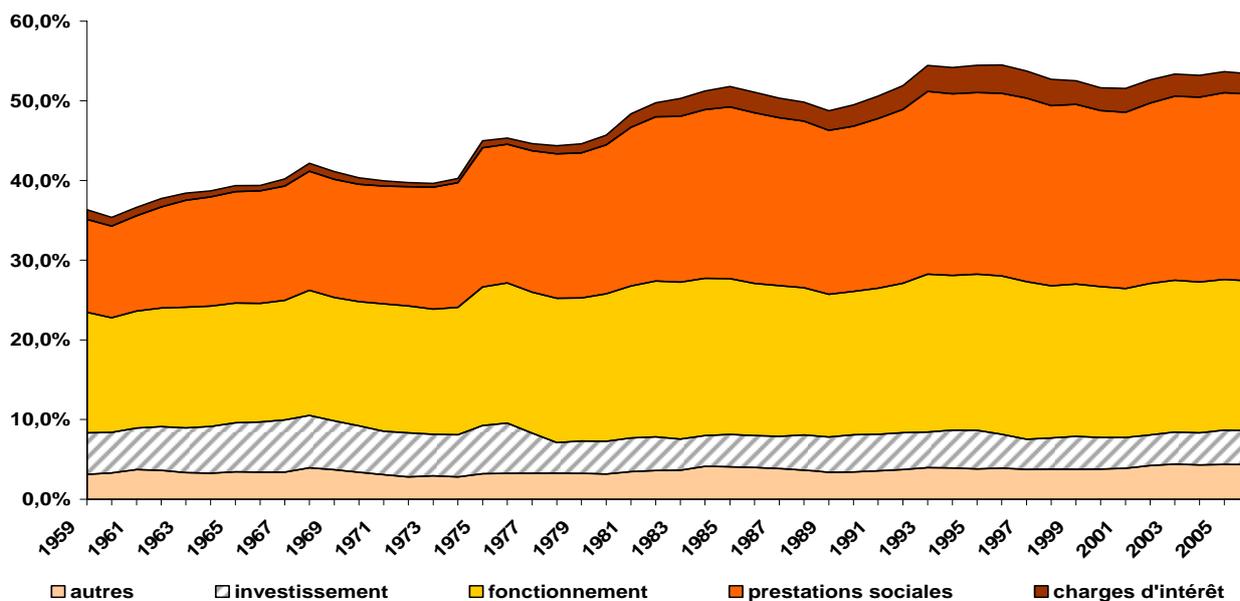
- maîtriser la croissance des dépenses des collectivités locales et des administrations de la sécurité sociale.
- contraindre l'Etat à réduire dès maintenant ses dépenses, ce qui implique une

redéfinition préalable de ses fonctions ;

- amener l'Etat à augmenter sa productivité et son efficacité (produire un meilleur service public avec moins de ressources et d'emplois publics) ;

En effet, le niveau élevé de dépenses publiques a connu une forte croissance sur moyenne période, en particulier s'agissant des prestations sociales, comme le met en évidence le graphique qui suit.

Graphique 1 : La dépense publique dans le PIB depuis 1959



Source : DGTPE.

Plusieurs mesures concrètes peuvent être envisagées à cet égard

a) Responsabiliser tous les acteurs de la dépense publique

- *Responsabiliser les administrations de sécurité sociale, qui représentent environ 45% de la dépense publique et plus de la moitié de sa croissance. Cette tendance lourde est avant tout liée aux dépenses de retraite et de santé.*

Ambition : définir un objectif de croissance des dépenses publiques de santé qui soit, au plus, équivalent à l'évolution du PIB (elles ont augmenté nettement plus vite sur la période récente). Un objectif de croissance au plus égale à 2% en volume, s'il ne paraît pas déraisonnable, nécessite néanmoins des mesures fortes.

Décision 1 : supprimer dans la constitution la distinction entre PLFSS et PLF et intégrer l'assurance maladie et la famille dans le champ du budget pluri-annuel.

Décision 2 : passer les dépenses maladie et famille en crédits limitatifs, comme les dépenses de l'Etat.

Décision 3 : moduler en fonction du revenu des ménages les prestations d'assurance maladie et de la politique familiale (cf. partie santé).

Décision 4 : renforcer l'action du comité d'alerte de l'assurance-maladie, qui a fait la preuve de son efficacité, en fixant ses réunions à dates fixes et en confirmant l'indépendance de ses membres, par exemple en associant le Parlement à leur nomination.

Décision 5 : clarifier le rôle respectif des administrateurs (gestion) et des partenaires sociaux (orientations stratégiques, conseils de surveillance) dans les caisses de sécurité sociale.

Décision 6 : adopter un pilotage régional effectif de la carte sanitaire.

Décision 7 : Instaurer une véritable régulation de la dépense hospitalière.

- *Responsabiliser les collectivités territoriales (20% des dépenses publiques) dont les dépenses connaissent une croissance très dynamique (plus de 4% en volume sur la période récente, dont plus de 3% hors transferts de compétence) qui doit être jugulée.*

Ambition : définir un objectif de croissance pour les dépenses des collectivités territoriales et prendre en compte le respect des objectifs fixés dans la répartition des dotations de l'État. Cet objectif doit, à court terme, être aligné sur celui que l'État s'assigne à lui-même et, en tout état de cause, ne pas être supérieur à l'inflation. Certes, les départements ont à financer des dépenses qui sont, pour certaines, évolutives (une fraction des dépenses publiques liée au handicap et à la dépendance) ; mais les marges de manœuvre existent.

Décision 8 : établir et rendre publics des coûts standards moyens, par type de collectivité locale et par fonction, pour mettre en évidence les gaspillages.

Décision 9 : fusionner communes et intercommunalités dans des « collectivités de proximité » ; dans un premier temps, confier aux intercommunalités le soin de répartir les dotations de l'État entre les communes et prévoir l'élection au suffrage universel des conseils communautaires. La croissance des dépenses locales est, en effet, avant tout le fait du niveau communal et intercommunal ; cette croissance n'est pas imputable à la décentralisation, puisque ce niveau n'a pas été concerné par la dernière vague de transferts de compétences. Le développement de l'intercommunalité s'est, en réalité, traduit par une augmentation massive des dépenses de fonctionnement, permise par des dotations généreuses, sans donner lieu aux économies d'échelle que le contribuable local est en droit d'attendre.

Décision 10 : diminuer les frais de fonctionnement et les strates de l'administration territoriale en regroupant les départements et les régions, l'élection s'organisant au niveau départemental et l'exécutif au niveau régional.

- *Responsabiliser l'État et de ses opérateurs, qui représentent 35% de la dépense publique environ (hors transferts aux autres sous-secteurs publics) et dont les dépenses doivent être soumises à une norme de dépense stricte, au plus égale à l'inflation, pour compenser la dynamique de la dépense des autres sous-secteurs.*

Décision 11 : renforcer la capacité de pilotage des dépenses de l'État en réintégrant en son sein les opérateurs financés intégralement par ressource budgétaire ou taxe affectée.

Décision 12 : poser le principe de l'interdiction de l'endettement pour les opérateurs de l'État, pour limiter les risques de déport.

Décision 13 : imposer une présentation consolidée systématique des dépenses de l'État et de ses opérateurs.

b) Évaluer plus systématiquement l'impact budgétaire de l'action publique

Décision 14 : obliger à un temps d'examen systématique entre l'élaboration des textes et leur adoption (cf. modèle anglais), par exemple, en imposant de laisser un délai entre le dépôt d'un texte au Parlement et son examen en séance, ou entre la finalisation d'un projet de décret et son entrée en vigueur.

Décision 15 : généraliser l'évaluation de l'action publique en appliquant tous les rapports existants sur le sujet, qui concluent unanimement à la nécessité d'études d'impact préalables à l'adoption de mesures nouvelles, à la nécessité de révision périodique des dispositifs créés, au développement des évaluations de l'efficacité de la dépense. Les clauses de « rendez-vous » annoncées à l'avance devraient être systématisées dans les secteurs les plus importants (exemple : santé, retraite, assurance-chômage, etc.).

c) Définir une norme de comportement plus stricte sur les niches fiscales et sociales

Les niches fiscales, qui visent en effet à alléger ponctuellement la charge de l'impôt sur certaines catégories de contribuables (grandes entreprises, CSP +), se sont multipliées, venant tout à la fois complexifier considérablement la législation fiscale et sociale, et créer des situations d'inéquité manifeste ainsi qu'un manque à gagner pour l'État et la sécurité sociale. Elles à miter les impôts, les rendre illisibles et iniques tout en affichant des taux d'imposition apparents particulièrement élevés, appliqués à des assiettes plutôt plus étroites que chez nos voisins européens (c'est le cas notamment pour l'IS).

Décision 16 : procéder à une évaluation approfondie de l'efficacité des dépenses fiscales et sociales dont le montant dépasse un certain seuil. Confier à la Cour des comptes le soin de les chiffrer.

Décision 17 : interdire la création de dépense fiscale ou de niche sociale dont le coût ou l'effet ne peut être évalué.

Décision 18 : gager la création d'une nouvelle dépense fiscale ou sociale par la suppression d'une autre, de montant équivalent. Réserver à la loi de finances le monopole de la législation fiscale, pour lui redonner la cohérence qu'elle a perdue.

Décision 19 : faire de la simplification des règles de calcul de l'impôt et la réduction des niches fiscales et sociales un objectif de premier rang.

Décision 20 : unifier le recouvrement de toutes les impositions fiscales (DGI-CP) et sociales (URSSAF), en y intégrant les prélèvements divers : taxes d'apprentissage, 1% logement, formation de façon à simplifier les démarches des entreprises et des usagers, et à optimiser la lutte contre la fraude.

d) Réduire les effectifs de l'Etat

Les effectifs de l'État ont continué à augmenter de manière significative depuis 25 ans, alors que dans le même temps, des compétences importantes étaient décentralisées et confiées aux collectivités territoriales. Des marges de manœuvre existent : les identifier nécessite une analyse fine de la performance de l'action publique, en s'intéressant en premier lieu aux politiques qui mobilisent les effectifs les plus importants : l'enseignement, la sécurité, la défense, les finances.

Décision 21 : mettre en œuvre de manière systématique le principe du non-remplacement de un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et appliquer strictement les recommandations formulées dans le cadre de la RGPP, qui aura permis de déterminer précisément dans quels ministères et/ou services des réductions d'effectifs sont possibles.

Décision 22 : pour compléter l'action de la RGPP, élaborer un plan de départs volontaires destinés à certains ministères et/ou à certaines catégories où des sureffectifs et/ou des redondances ont été identifiées. Le plan pourrait être proposé à des agents ayant un minimum de quinze ans d'ancienneté et se trouvant à au moins cinq ans de l'âge de la retraite de façon à éviter les effets d'aubaine et des départs massifs de « jeunes » fonctionnaires venant d'être formés ou de plus ancien dont le départ à la retraite est d'ores-et-déjà programmé et dont un sur deux ne sera pas remplacé. Les agents concernés se verraient proposer une indemnité substantielle (à déterminer dans le cadre d'une négociation avec les syndicats de la fonction publique et de manière à ce que les gains sur 5 ans, période retenue pour la RGPP, excèdent les coûts à court terme), qui pourrait éventuellement être assortie d'une formation facilitant la reconversion. Un étude de la faisabilité juridique d'un tel plan devra être réalisée, au regard notamment du principe d'égalité.

e) Changer le mode de rémunération des fonctionnaires

La masse salariale augmente aujourd'hui mécaniquement du fait de l'avancement automatique (phénomène du GVT) et des mesures générales décidées en matière de rémunération. Une hausse de 1% du point fonction publique a ainsi un coût annuel supérieur à 1,6 Md€ lorsqu'on prend en compte l'impact sur les trois fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière). À contrario, l'individualisation des rémunérations est très faible.

Décision 23 : recycler les économies réalisées grâce aux réductions d'effectifs pour modifier les modes de rémunération. Si la masse salariale doit être globalement stabilisée, il faut arrêter d'octroyer des mesures générales dont l'impact sur la feuille de paie est très faible et le coût maximal pour les finances publiques.

Décision 24 : laisser les employeurs publics déterminer les conditions de rémunération de leurs agents et revoir progressivement l'avancement automatique pour augmenter la part des promotions faites au choix.

Décision 25 : moderniser les modes de rémunération publics en mettant en place des primes liées à la performance (collective et individuelle) des agents.

f) Modifier les modes de recrutement dans la fonction publique

Comparée à nos partenaires européens, la France dispose d'une fonction publique à statut particulier aux effectifs pléthoriques. En Suède, au Royaume-Uni par exemple, l'essentiel des agents publics est embauché comme agent contractuel, dans des conditions proches de celles du secteur privé. La fonction publique de carrière est réservée aux fonctions stratégiques (sur un périmètre plus restreint que celui de nos administrations centrales) et à la diplomatie dans son ensemble.

Décision 26 : évoluer vers une « banalisation » des modes de recrutement publics. Réserver les recrutements par concours et les garanties qui y sont liées à un nombre limité d'emplois dans la fonction publique, dans les grandes fonctions régaliennes de l'Etat (diplomatie, armées, Trésor, impôts, grands corps de contrôle, magistrature), afin d'augmenter la flexibilité de l'administration.

Cette ambition n'est pas irréaliste : la Finlande et la Suède ont diminué la part de leurs dépenses publiques dans le PIB en cinq ans respectivement de 11,3 et 12,2 points de PIB³.

Produire un effort de réduction des dépenses publiques équivalent à un point de PIB par an, est néanmoins un objectif très ambitieux qui sera difficile à atteindre sans une volonté politique forte et continue sur au moins cinq ans.

Il conviendra pour ce faire d'utiliser tous les leviers disponibles de réduction de la dépense publique (cf. supra) et de pleinement mettre en œuvre le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

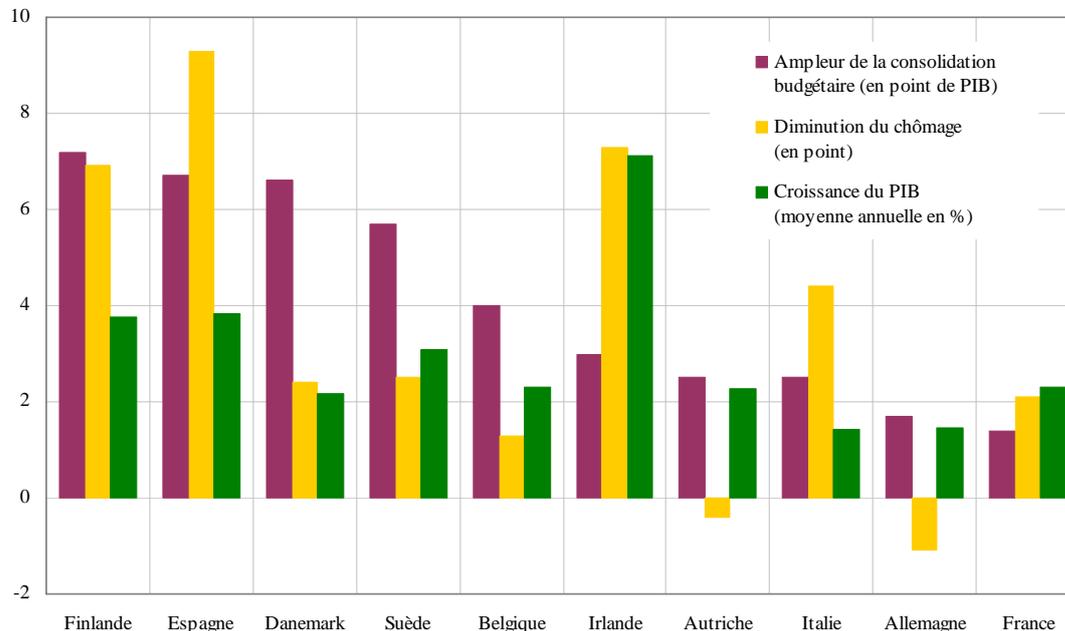
3. Calendrier de mise en œuvre

L'effort devra être réparti sur les cinq prochaines lois de finances, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012.

4. Impact de la mesure sur la croissance (et éventuellement sur l'emploi)

Il est clairement établi qu'un niveau élevé de dépenses publiques entraîne une fiscalité lourde, qui a un impact négatif sur le niveau de croissance d'une économie. Aussi, une diminution du niveau des dépenses publiques ne peut, en théorie mais à moyen-long terme, qu'avoir un effet positif sur la croissance s'il est accompagné d'une diminution du niveau de la fiscalité.

Consolidation budgétaire, chômage et croissance entre 1996 et 2006



Source : Eurostat.

³ Cité par « Rapport de la Commission Pébereau : la France face à sa dette. »

A la lecture du tableau ci-dessus, on relève que la plupart des pays européens ont réduit leur taux de chômage sur la période 1996-2006 (à l'exception de l'Allemagne), quelle que soit l'ampleur de leur consolidation budgétaire. Si on ne relève pas de lien direct et automatique apparent entre consolidation budgétaire et croissance, on ne peut néanmoins que constater que :

- tous les pays dont la croissance économique a été élevée ont réduit significativement le poids de la dépense publique dans le PIB
- les pays dont la croissance a été la plus forte (Irlande, Finlande, Espagne, Suède) ont presque tous diminué le poids des recettes publiques (à l'exception de l'Espagne, qui partait d'un niveau plus faible que la moyenne européenne).

Cependant, une diminution des dépenses publiques pourrait avoir un impact négatif sur la croissance si elle devait porter sur les dépenses d'investissement. Aussi, il conviendra de veiller à ce que les économies recherchées n'affectent pas la capacité de l'Etat à investir. De même, il conviendra de veiller à sauvegarder les dépenses de fonctionnement qui ont par nature un impact positif sur la croissance, à savoir les dépenses liées à la R&D, les dépenses de formation (notamment les salaires des enseignants par exemple).

Surtout, une politique de restriction budgétaire est d'autant moins nocive sur la croissance à très court terme et d'autant plus efficace à moyen-long terme qu'elle s'accompagne d'une politique monétaire et d'une stratégie macro-économique adaptées.

5. Coût/ gain pour les finances publiques

Une diminution des dépenses publiques à ce rythme pendant 4 années consécutives permettrait de diminuer les dépenses de l'Etat d'environ 25%, ce qui représenterait une économie d'environ 72 Md d'€.

Seule une telle réforme permettra à long terme de faire face au coût budgétaire du vieillissement de la population et de garantir la solidité des finances publiques et le respect du cadre budgétaire de l'UE.