



Rapport Arthuis ? Non rien.

Henri Sterdyniak

mars 2021

www.atterres.org

Résumé

Le rapport Arthuis pour l'avenir des finances publiques est, sans surprises, conforme à la commande du Premier ministre : refus de toute hausse d'impôt, polarisation sur la dette et le déficit, appel à la réduction des dépenses publiques, sans tenir compte de leur utilité. Le rapport dénonce la « dégradation des finances publiques » en l'attribuant à un excès de dépenses publiques, en affirmant que la montée des dettes publiques est généralisée dans la quasi-totalité des grands pays. Il prédit une hausse de la dette, à politique inchangée, sans mettre en cause la responsabilité des baisses d'impôts sur les riches et les grandes entreprises, qui n'ont pas impulsé la croissance.

Le rapport propose que la France anticipe la future règle budgétaire européenne en s'engageant à ce que la croissance des dépenses publiques soit obligatoirement inférieure à celle du PIB, de façon à atteindre un objectif de réduction de la dette publique. Il ne discute pas les conséquences macroéconomiques de cette politique restrictive. Il y ajoute un plancher pour les dépenses d'avenir, ce qui veut dire que celles-ci, comme les restrictions budgétaires, se feraient au détriment des dépenses sociales alors que les besoins sont grands en matière de retraite, de dépendance, de santé. Pour conforter cette stratégie, un comité d'experts indépendants serait chargé de contrôler la politique budgétaire au mépris de la démocratie.

Nous plaçons nous pour une politique budgétaire active, en France et en Europe, dégageant les ressources nécessaires à la transition écologique, sans règles arbitraires préétablies, avec l'objectif de l'emploi maximum compatible avec la stabilité de l'inflation. La crise de la Covid appelle une refondation, des propositions novatrices, pas un contrôle mesquin de l'évolution des dépenses publiques.

Table des matières

1. Bilan : une analyse peu pertinente.....	3
2. Des projections contestables.....	4
3. Quelle stratégie ?.....	6
4. La transformation de la gouvernance.....	7

La Commission pour l'avenir des finances publiques, dite Commission Arthuis, a rendu son rapport le 18 mars. Malgré le haut niveau de ses membres (Raoul Briet, Laurence Parisot, Augustin de Romanet, Marisol Touraine, Hélène Rey, Natacha Valla, Béatrice Weber di Mauro, Thomas Wieser, où donc était le pluralisme annoncé par le Premier ministre ?), on ne pouvait guère attendre d'idées novatrices de ce rapport rédigé en fait, comme de coutume, à Bercy par quelques Inspecteurs des finances.

La lettre de mission du Premier ministre fixait le cap : pérenniser la baisse des prélèvements obligatoires et réduire la dette publique ; cela ne pouvait déboucher que sur la préconisation de la baisse des dépenses publiques, cela sans examen, ni de la pertinence macroéconomique de cette politique, ni de l'utilité des dépenses publiques. Sous couvert de simplification et d'efficacité, le rapport propose de plus, comme demandé, la poursuite de l'étatisation de la protection sociale. Toutefois, le rapport a quand même quelque peu retenu la leçon des désastreuses politiques d'austérité des années 2010-2015 ; il admet que la politique budgétaire de soutien à l'activité doit se poursuivre ; la réduction des dépenses publiques aura lieu ultérieurement.

1. Bilan : une analyse peu pertinente.

La dégradation récente des finances publiques s'explique par la situation particulière créée par la crise sanitaire. En 2020, le déficit public s'est creusé de 7 points de PIB, puisque les administrations ont pris en charge 75 % de la baisse du PIB par rapport à sa tendance, de l'ordre de 9,4 %. La politique budgétaire a ainsi joué pleinement son rôle de stabilisation de l'activité économique. L'État a pu s'endetter à des taux légèrement négatifs, à la fois grâce au déficit de demande à l'échelle mondiale et à l'action de la BCE. Par ailleurs, le déficit public génère l'épargne nécessaire pour le financer : les 7 points de PIB de dette supplémentaire correspondent *grosso modo* à l'épargne financière supplémentaire des ménages ; cette épargne a été placée dans des comptes bancaires et les banques ont replacé ces fonds à la BCE. Si l'État n'était pas intervenu, le revenu des ménages se serait effondré. Grâce à son déficit, l'État a permis que ce revenu soit globalement maintenu. Mais les ménages compte tenu des mesures de restriction (confinement, etc.) ont réduit fortement leur consommation (en particulier les plus aisés), d'où un surcroît d'épargne qui couvre en grande partie le déficit.

Après avoir reconnu la nécessité du déficit public dans la conjoncture actuelle, le rapport reprend vite le discours convenu sur « la dégradation de nos finances publiques depuis des décennies ». Ainsi, compare-t-il la situation de la France à celle de l'Allemagne sans signaler que, parmi les grands pays, c'est l'Allemagne qui fait exception. Fin 2019, la dette publique de la France était de 98 % de son PIB, celle de l'Allemagne était de 60 %, mais celle du Royaume-Uni de 86 %, des États-Unis de 109 %, du Japon de 238 % et celle de la zone euro (hors Allemagne et France) de 97 %. Un haut niveau de dette publique est une caractéristique commune de la plupart des pays développés. Le soutien de la demande en Allemagne ne se fait pas par le déficit public, mais par les excédents commerciaux (7 % du PIB d'excédent de balance courante en 2019). Ainsi, l'Allemagne, depuis des années, prend des activités et des emplois aux autres pays. C'est un boulet pour l'économie mondiale et plus particulièrement pour l'économie européenne ; ce n'est pas un exemple généralisable.

Contrairement à ce que prétend le rapport, ce n'est pas le niveau des dépenses publiques qui explique le niveau des dettes publiques. Il suffit de comparer le Japon (dette : 238 % du PIB fin 2019, dépenses publiques : 40 % du PIB) et les États-Unis (dette : 109 % du PIB, dépenses publiques : 38 %) avec la Suède (dette 40 % du PIB ; dépenses publiques : 49 %) ou le Danemark (dette 41 % ; dépenses publiques : 49 %).

Le rapport reprend aussi le discours : « La France n'a pas eu de budget à l'équilibre depuis 50 ans » en oubliant que l'équilibre du budget n'est en rien une norme. Sur ces mêmes cinquante années, les États-Unis n'ont connu que 3 années de budget équilibré, la Grande-Bretagne 4, le Japon 5, l'Italie zéro. Un pays dont la croissance tendancielle est de 3,5 % l'an (en valeur) peut stabiliser sa dette à 60 % du PIB avec un déficit public de 2,1 % du PIB¹. Un solde nul aboutirait à terme à une dette publique nulle alors que les ménages et les institutions financières ont besoin d'un actif sans risque.

La France a connu un ralentissement tendanciel de sa croissance depuis la décennie 1960-70, mais celui-ci (induit par l'épuisement des gains de productivité, la tertiarisation de l'économie, le ralentissement démographique, mais aussi le manque de dynamisme de la demande et des politiques économiques restrictives) est commun à tous les pays industrialisés et ne s'explique pas par un manque de compétitivité français, contrairement à ce que laisse entendre le rapport.

Ainsi, le premier défaut du rapport est de prétendre analyser la situation française sans la replacer dans le contexte des déséquilibres de l'économie mondiale (victoire du capital sur le travail, financiarisation, recherche d'attractivité et de compétitivité par la pression sur les salaires et les dépenses sociales, excès d'épargne mondiale qui se traduit aussi par la faiblesse des taux d'intérêt). Le fort niveau de dette est alors attribué à un excès français de dépenses publiques.

2. Des projections contestables.

Le rapport présente des projections des finances publiques : à politique inchangée², sous l'hypothèse d'un scénario dit central d'une croissance tendant vers 1,35 %, d'une inflation tendant vers 1,75 %, d'un taux d'intérêt tendant vers 3,1 % et d'une hausse des dépenses publiques de 0,95 % l'an en volume³, le déficit public serait de l'ordre de 5 % après la crise sanitaire, ce qui induirait une hausse lente, mais continue de la dette publique, vers 133 % du PIB en 2030.

Notons d'abord qu'avec une hypothèse de croissance de 3,1 %, un déficit inférieur à 3,8 % suffit à stabiliser la dette à 125 % du PIB⁴. L'hypothèse de taux d'intérêt à 3,1 % dans 10 ans est fragile ; les marchés prévoient un taux de 1 % à cette échéance.

¹ Car : $60\% \times 3,5\% = 2,1\%$.

² Comprenant en particulier la sous-indexation de l'indice des traitements de la fonction publique.

³ Ce qui marque déjà un ralentissement par rapport à la croissance moyenne de 1,3 % l'an de la période 2009-2019.

⁴ Car $125\% \times 3,5\% = 3,8\%$.

Cette projection pose plusieurs problèmes de fond. Le rapport n'examine pas le scénario macroéconomique dans lequel s'inscrirait cette évolution des finances publiques. Le déficit prévu et la hausse de la dette sont-ils nécessaires pour soutenir la demande ou provoquent-ils des tensions inflationnistes ? La question n'est pas posée. La hausse de la dette est examinée en elle-même, comme si elle constituait de toute évidence un danger.

En 2019, le déficit public (hors remboursement du CICE) était de 2,2 % du PIB, dont 1,4 point de charges d'intérêt (soit un taux d'intérêt apparent sur la dette de 1,4 %, bien inférieur à la croissance tendancielle de l'ordre de 3,1 % en valeur) et 0,8 point de déficit public primaire. Le taux de chômage moyen sur l'année 2019 était de 8,4 %, soit au minimum un déficit de production de l'ordre de 2 % pour atteindre un taux de chômage de 7 %⁵. La France avait donc un solde *structurel* primaire⁶ en léger excédent, de l'ordre de 1 % du PIB. La projection creuse le déficit public de 3 points par rapport à son niveau de 2019 :

- Selon le rapport, la crise sanitaire ferait perdre durablement 2,25 points de PIB « qui ne seraient jamais rattrapés », soit plus de 1 point de PIB de recettes fiscales. Il ne vient pas à l'idée des auteurs du rapport que cette baisse n'est pas inéluctable, qu'elle dépend de la politique économique qui sera menée et, même, qu'une politique économique plus active, plus inclusive en matière d'emploi pourrait réduire à terme les 15 points de chômage (au sens large) d'avant la crise sanitaire.

- Le Ségur de la Santé a lancé des dépenses nouvelles d'environ 0,5 point de PIB ; de même certaines mesures du Plan de relance sont sans doute pérennes (soutien à la rénovation des logements, à la relocalisation, à la décarbonisation, plan hydrogène, etc.) pour 0,5 point du PIB.

- Surtout, les baisses d'impôt se poursuivent depuis 2019. Soit, 12 milliards de baisse de taxe d'habitation pour les ménages (dont 8Md€ pour les plus riches) et 20 milliards pour les entreprises (baisse du taux de l'Impôt sur les sociétés pour 10 milliards, baisse de 10 milliards des impôts de production), soit 32 milliards, 1,3 point de PIB.

Elles s'ajoutent aux mesures de 2018-2019 (5 milliards pour l'introduction du Prélèvement forfaitaire unique, et la transformation de l'ISF en IFI, 3 milliards pour la détaxation des heures supplémentaires, 6,5 milliards pour la première tranche de baisse de la taxe d'habitation, 2 milliards pour la baisse du taux de l'IS).

De ces 50 milliards de baisse d'impôt (2 points de PIB), 27 milliards bénéficient aux revenus du capital et aux entreprises. Ces dernières étaient censées impulser directement la croissance par des effets d'offre ; les résultats ne se sont pas vus en 2018-19, et ne se voient pas plus dans la projection présentée dans le rapport.

Selon la stratégie néo-libérale usuelle, ces baisses d'impôts, qui expliquent une grande partie du creusement prévu du déficit, sont utilisées dans le rapport comme prétexte pour réclamer des baisses des dépenses publiques.

⁵ Cette cible est peu exigeante. En 2019, le taux de chômage, au sens large, en tenant compte des chômeurs découragés et du temps partiel involontaire, était de l'ordre de 15 %.

⁶ En oubliant les doutes que l'on peut avoir sur ce concept.

Le rapport insiste sur les risques de remontée des taux d'intérêt, mais celle-ci est peu probable à moyen terme et ne poserait pas problème si elle s'accompagnait d'une reprise de la croissance et de l'inflation, qui apporterait des recettes fiscales et diminuerait le poids de la dette passée.

Le rapport en est réduit à évoquer la menace des réactions des marchés financiers. D'un côté, les classes dirigeantes insistent sur la nécessité d'augmenter le rôle des marchés financiers (en y attirant les ménages, en développant les fonds de pension et la retraite par capitalisation, en créant une Union des marchés de capitaux) ; de l'autre, ces marchés servent de croque-mitaine pour imposer des politiques d'austérité et décourager toute politique novatrice.

Il ne vient pas à l'esprit des auteurs du rapport de se poser la question : comment échapper à la menace des marchés ? Nous pouvons lui proposer deux méthodes : la BCE doit garantir explicitement les dettes publiques de sorte que les pays membres de la zone euro retrouvent la même souveraineté monétaire que les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon ; la France doit développer un secteur financier et bancaire public à partir des Caisses d'épargne, de la CDC, de la Banque postale, qui financerait les collectivités locales, les investissements publics, les investissements verts et récolterait des dépôts des ménages à des taux hors marchés.

Le rapport évoque les risques pour la stabilité de la zone euro induits par la divergence France/Allemagne sans voir qu'il s'agit d'un déséquilibre plus généralisé. En 2022, selon les projections de la Commission, le ratio dette/PIB serait de 195 % pour la Grèce, 159 % pour l'Italie, 127 %, pour le Portugal, 119 % pour la France et la Belgique tandis qu'il serait de 69 % pour l'Allemagne, de 66 % pour l'Irlande et les Pays-Bas. Ce n'est pas spécifiquement un problème français. Outre la complicité avec l'optimisation fiscale des entreprises multinationales, les pays du Nord pratiquent des politiques trop restrictives qui pèsent sur leurs partenaires et ne sont pas compatibles avec la monnaie unique.

Les règles budgétaires européennes ont été suspendues en 2020 et 2021. Elles devraient l'être encore en 2022. La question est donc : quelles règles budgétaires faut-il en Europe après la crise sanitaire ? Comment peuvent-elles s'inscrire dans une stratégie de plein emploi ? La réponse du rapport est malheureusement : il faut des règles budgétaires françaises qui préfigurent des règles budgétaires européennes tournées vers la réduction des dépenses publiques.

3. Quelle stratégie ?

Le rapport a quelque peu tiré les leçons des désastreuses politiques d'austérité du début des années 2010 : il faut éviter une « consolidation trop rapide des finances publiques ».

Le rapport écarte, à juste titre, le projet d'annulation des titres publics détenus par la BCE, projet fictif puisque la Banque de France, qui détient l'essentiel des titres français, n'a qu'un actionnaire, l'État lui-même.

Le rapport écarte l'émission de titres perpétuels, dont le taux de rémunération devrait être élevé pour que des institutions financières acceptent de les détenir. Il propose d'allonger la maturité

de la dette publique, en notant que cela ne peut avoir qu'un effet marginal : tout allongement de la maturité des titres se paie d'un taux d'intérêt plus fort⁷.

Le rapport écarte le cantonnement de la dette Covid, qui serait purement fictif (sauf s'il s'accompagnait de la création d'un nouvel impôt).

Malheureusement, le rapport écarte aussi toute hausse des prélèvements obligatoires. Il ne pose pas la question de la lutte contre l'optimisation et l'évasion fiscales ni celle de la suppression des dépenses fiscales inefficaces et injustes. La hausse des impôts de succession (que justifient pourtant la hausse des inégalités de patrimoine et la nécessité d'aider les jeunes issus des classes populaires), l'impôt sur les grandes fortunes ou la taxation des revenus du capital à l'impôt sur le revenu sont rejetés, sous prétexte qu'ils ne seraient pas assez rentables pour infléchir l'évolution de la dette. Le rapport propose d'améliorer la compétitivité en continuant la baisse des impôts de production, le grand objectif à présent du patronat, cela sans aucune contrainte sur les entreprises en termes de distribution de dividendes ou de mesures pour la transition écologique. Un grand tournant vers la transition écologique supposerait que les émissions de gaz à effet de serre soient lourdement taxées tandis que les investissements à finalité écologique, sociaux ou d'emploi soient favorisés, mais ce n'est pas évoqué dans le rapport.

Finalement, le rapport retient comme objectif central de faire baisser le niveau de la dette à partir de 2030, en limitant la croissance des dépenses publiques à 0,65 % par an en volume (contre 1,3 % en moyenne sur 2009-2019). Quelle piètre ambition !

Les moyens d'arriver à ces 0,65 % ne sont pas explicités alors que le rapport reconnaît que des hausses de dépenses publiques sont nécessaires en matière de retraite, de dépendance, de santé, d'éducation et de transition écologique (que le rapport n'estime qu'à 1 point de PIB par an), que le rapport reconnaît qu'il ne faut pas sacrifier « les dépenses qui préparent l'avenir et soutiennent la croissance ». Ces 0,65 % résultent d'un simple calcul de coin de table fondé sur un objectif de réduction de la dette, sans la moindre réflexion sur les besoins sociaux, sur la stratégie macroéconomique.

4. La transformation de la gouvernance.

Le rapport propose alors une stratégie de maîtrise de moyen et de long terme sur les finances publiques visant à générer davantage d'économies à terme, à provoquer un « déclin de politique économique à l'aide de réformes structurelles ».

Le rapport reconnaît que les Programmes de Stabilité et de Croissance (PCCS) et les Lois de Programmation des Finances publiques (LPFP) que la France envoyait régulièrement à Bruxelles n'ont jamais été respectés sans se poser la question du pourquoi ? Selon nous, ce non-respect s'explique par la sous-estimation de l'instabilité économique induite par la financiarisation (les crises de 2001 et 2008), par la surestimation par la technocratie de Bercy des *économies* possibles sur les dépenses publiques et sociales en oubliant la légitime résistance des personnes concernées et par le fait que les déficits publics étaient en fait nécessaires pour

⁷ Notons que la Banque de France qui finance l'achat de titres publics par le gonflement des réserves des banques joue en sens inverse ; elle raccourcit la maturité de la dette publique (évaluée au sens large, en intégrant l'endettement des administrations et celui de la Banque de France).

soutenir l'activité, de sorte que les gouvernements français successifs n'ont pas voulu accentuer le déficit d'activité pour se conformer à des normes budgétaires arbitraires.

Malgré son inefficacité constatée dans le passé, le rapport propose d'accentuer la pratique de la programmation budgétaire de moyen terme, en imposant à chaque nouvelle majorité de fixer au début de son quinquennat une norme de croissance des dépenses publiques inférieure à la croissance du PIB, ce qui « suppose la recherche d'économies de moyen et de long terme ». Il y ajoute un plancher pour les dépenses d'avenir (éducation, recherche, formation, investissement pour la transition écologique et numérique), ce qui veut dire que les *économies* induites par la norme de 0,65 % se feraient obligatoirement au détriment des autres dépenses publiques, et tout particulièrement des dépenses sociales (retraite, chômage, santé...). De même, toute hausse des dépenses d'avenir, à objectif global donné de dépenses publiques, serait supportée par une baisse des dépenses sociales.

Une fois de plus, le rôle conjoncturel de la politique budgétaire est oublié. Il faut supposer que, par miracle, l'équilibre macroéconomique est compatible avec cette réduction des dépenses publiques. Mais les miracles ne se produisent que dans les contes, pas dans l'économie réelle.

De même, le rôle structurel de la politique budgétaire n'est pas traité avec sérieux. Le légitime choix social entre dépenses publiques et privées ne se ferait pas sur une analyse précise des besoins, mais sur une norme arbitraire de réduction de la part des dépenses publiques. Les SUV et autres consommations ostentatoires sont-ils prioritaires par rapport aux lits d'hôpitaux ? Pourtant, la crise a bien mis en évidence le besoin de dépenses publiques en matière de santé, de dépendance, de lutte contre la précarité (en particulier des jeunes), d'éducation et de recherche. Le rapport ne préconise même pas que les investissements pour la transition écologique permettent d'échapper aux normes budgétaires. Non, toutes les dépenses publiques devraient passer sous la barre des 0,65 % l'an. Une fois encore, il n'est pas question de laisser un choix démocratique aux électeurs. Quels que soient leurs votes, les dépenses publiques devront obéir à une règle prédéfinie.

Ce projet s'inscrit naturellement dans la réforme portée par le Comité budgétaire européen et les économistes *européens* (les fantassins de la Commission européenne). Une nouvelle règle budgétaire européenne serait instaurée : chaque pays devrait limiter la croissance de ses dépenses publiques à la croissance du fumeux PIB potentiel, moins un facteur spécifique qui viserait à réduire la dette publique jusqu'à 60 % du PIB. Par exemple, un pays qui aurait initialement une dette de 120 % du PIB devrait la faire passer à 100 % en 10 ans, ce qui veut dire qu'il devra ne pas augmenter ses dépenses publiques durant cette période, là aussi sans tenir compte de la conjoncture (au contraire, il devra faire d'autant plus d'effort que sa croissance est faible), sans tenir compte de l'utilité des dépenses publiques, sans tenir compte de l'impérieuse nécessité d'investir massivement pour la transition écologique.

Les préconisations du rapport Arthuis sont tout à fait à l'opposé de la conduite de la politique budgétaire que préconise la finance fonctionnelle (que la Théorie monétaire moderne remet

sous les projecteurs⁸) et que défendent les Économistes atterrés. Pour nous, la seule règle valable au niveau national comme au niveau européen est que la politique budgétaire doit viser la production de plein emploi, sous une contrainte d'inflation (admettons 2 %, sachant que ce chiffre peut être dépassé temporairement en période de reprise) et de solde extérieur (sachant qu'il faut analyser, au niveau de la zone euro, s'il faut incriminer le déficit de certains pays membres ou, au contraire, l'excédent de leurs partenaires)⁹.

Le rapport propose deux réformes pour conforter la stratégie de restriction des dépenses publiques. La première vient directement de Bercy : ce serait le ministre des Comptes publics qui présenterait l'ensemble du budget de l'État devant le parlement (afin de réduire encore le pouvoir des ministères *dépensiers*) ; la Loi de Financement de la Sécurité Sociale inclurait l'Unédic et les régimes de retraites complémentaires et autonomes « sans pour autant changer la gouvernance à laquelle participent les partenaires sociaux », nous dit le rapport avec humour... On a vu, ce que cela signifiait avec la réforme de l'assurance chômage ; il s'agit d'étatiser tous les organismes sociaux.

La deuxième s'inscrit dans la volonté permanente du néo-libéralisme de dépolitiser la politique budgétaire. Une institution budgétaire indépendante composée d'experts évidemment « indépendants de haut niveau » serait chargée de vérifier le respect de la norme budgétaire et des engagements européens, de sanctionner les écarts, d'imposer des corrections. Nous ne savons que trop ce que sont ces institutions partagées entre des experts choisis en quasi-totalité pour leur conformité à la doxa néo-libérale et des hauts fonctionnaires bien disciplinés. Ainsi, le Haut Conseil des Finances publiques, phagocyté par la Cour des comptes, critique rapport après rapport, le gouvernement lui reprochant de s'écarter des règles budgétaires européennes, de ne pas avoir une politique budgétaire assez restrictive.

La question de l'avenir des finances publiques est trop importante pour être confiée à une telle commission. Dans les années à venir, la France devra se donner trois objectifs : organiser et financer la transition écologique, organiser et financer la réindustrialisation, insérer dans l'emploi la masse de chômeurs inscrits ou découragés (15 % de la population active). La crise de la Covid appelle une refondation, des propositions novatrices, pas un contrôle mesquin de l'évolution des dépenses publiques.

⁸ Malgré ses défauts, l'ouvrage de Stéphanie Kelton : « Le Mythe du déficit » est autrement novateur, qui plaide, en reprenant les leçons de la finance fonctionnelle, pour une politique budgétaire se fixant pour objectif de résorber le chômage, en n'ayant que la contrainte de l'inflation et en oubliant la numérologie budgétaire (les 3 %, les 60 %, l'équilibre). Voir <https://blogs.mediapart.fr/henri-sterdyniak/blog/170321/propos-de-l-ouvrage-de-stephanie-kelton-le-mythe-du-deficit>

⁹ Comme exposé dans : Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2012) : « [Faut-il des règles de politique budgétaire ?](#) », *Revue de l'OFCE*, n°126.