

FLASH ÉCONOMIE

RECHERCHE ÉCONOMIQUE

27 Mars 2012 – N° 232

Y-a-t-il une dette publique « illégitime » ?

Certains hommes politiques européens défendent l'idée qu'une partie des dettes publiques des pays européens est « illégitime », c'est-à-dire n'a pas été utilisée pour financer des dépenses publiques utiles.

Sans rentrer dans un grand détail, nous allons essayer d'identifier l'origine des dettes publiques des pays de la zone euro à endettement public élevé.

Est-il dû :

- *à une baisse de la pression fiscale, et si oui de quels impôts ?*
- *à la hausse des dépenses publiques et si oui de quelles dépenses ?*
- *à la faiblesse de la croissance potentielle ?*

Nous regardons la période 1985-2011 pour la France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, le Portugal, en sachant que la période 2008-2011 est très perturbée par la crise et par la hausse des taux d'intérêt et qu'il est intéressant de regarder s'il y a des causes antérieures à la crise de hausse des dettes publiques. Nous remarquons d'abord que, jusqu'en 2008, les taux d'intérêt réels, ont été de plus en plus bas, et ne sont pas la cause de l'endettement.

Une dette publique « illégitime » due à une baisse ou à un niveau anormal de la pression fiscale n'apparaît qu'en Grèce et à un moindre degré en Italie.

Dans certains pays (Italie, Portugal, Grèce) la hausse excessive des salaires des administrations publiques et des dépenses de protection sociale explique les déficits publics structurels et la dette publique : s'agit-il dans ce cas d'une dette illégitime ?

RECHERCHE ECONOMIQUE

Rédacteur :

Patrick ARTUS

Quel serait le concept de « dette publique illégitime » ?

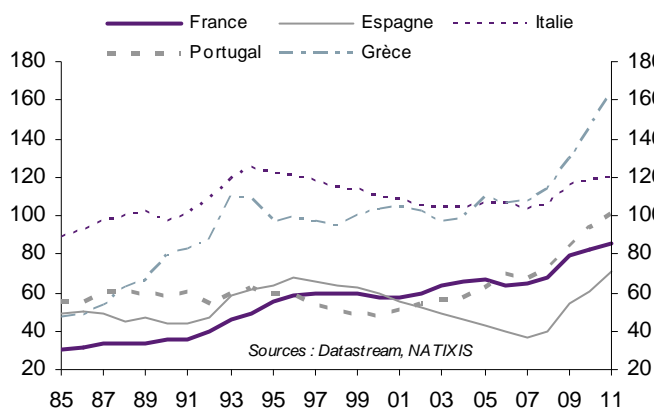
Le concept de « dette publique illégitime », mis en avant par certains, recouvre la partie de la dette publique qui n'a pas financé des dépenses publiques utiles (socialement à la croissance...), mais qui aurait financé une baisse anormale de la pression fiscale, bénéficiant à certaines catégories sociales, ou bien des dépenses publiques sans intérêt collectif (effets d'aubaine purs, dépenses militaires excessives...)

Nous ne pouvons pas rentrer dans un grand détail, **mais nous regardons d'où vient, d'après les grandes évolutions des recettes fiscales et des dépenses publiques, la dette publique**, en sachant qu'elle s'est évidemment beaucoup accrue depuis 2008 avec la crise et qu'elle peut être aussi liée à une croissance potentielle anormalement faible. Nous regardons les situations de la **France, de l'Espagne, de l'Italie, de la Grèce et du Portugal**.

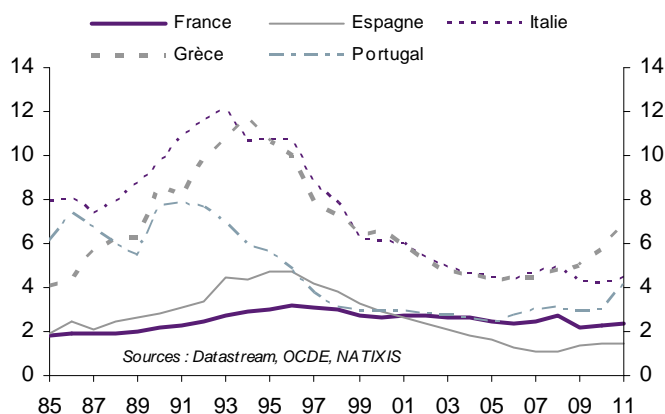
Evolution de l'endettement public

Le **taux d'endettement public** était déjà assez élevé avant la crise en France, au Portugal, en Grèce, en Italie, pas en Espagne (**graphique 1**). Jusqu'à la crise, **les taux d'intérêt réels payés sur les dettes publiques avaient continuellement baissé depuis le début des années 1990**, et étaient devenus très faibles (**graphiques 2 a/b/c**) : ce n'est pas l'excès des taux d'intérêt réels qui explique l'endettement public.

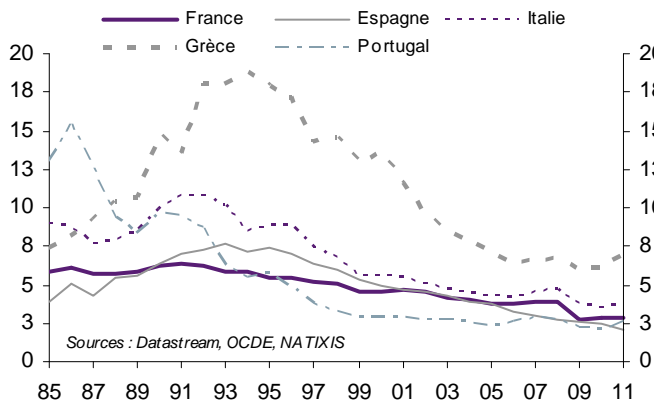
Graphique 1
Dette publique (en % du PIB)



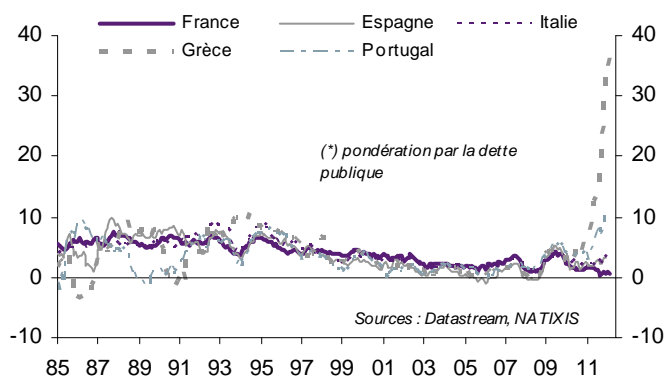
Graphique 2a
Intérêts payés sur la dette publique (en % PIB)



Graphique 2b
Intérêts payés sur la dette publique (en % de l'encours de la dette publique)



Graphique 2c
Taux d'intérêt réel à 10 ans sur les emprunts d'Etat* (déflaté par le CPI)



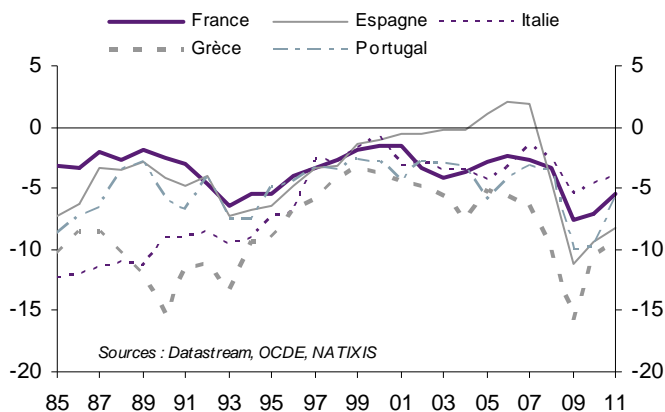
Les dettes publiques doivent être reliées aux déficits publics structurels (graphique 3b), le déficit total incluant un déficit cyclique normal (graphiques 3 a/c) dû aux stabilisateurs automatiques.

Les déficits structurels ont été élevés (graphique 3b) :

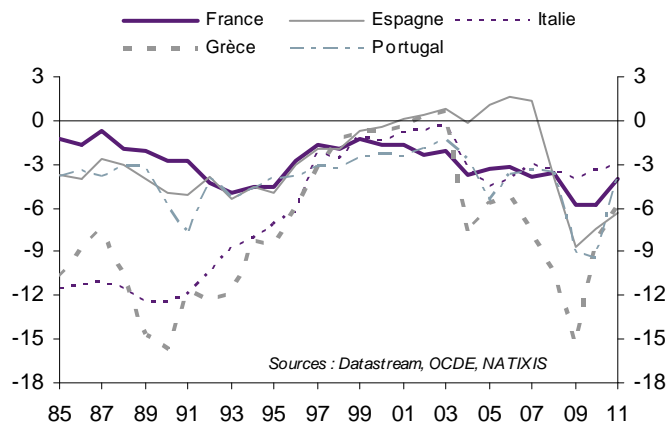
- partout, de 1988 à 1997,
- partout sauf en Espagne de 2004 à 2007,
- partout depuis 2008,
- au Portugal et en France, de 1998 à 2003.

A part l'Espagne de 2000 à 2007, avec la bulle immobilière, aucun pays n'a donc fait disparaître ses déficits structurels, même dans les périodes de croissance (2003-2007, graphique 3d). Il y a donc certainement une dette publique excessive. Est-elle « illégitime » ?

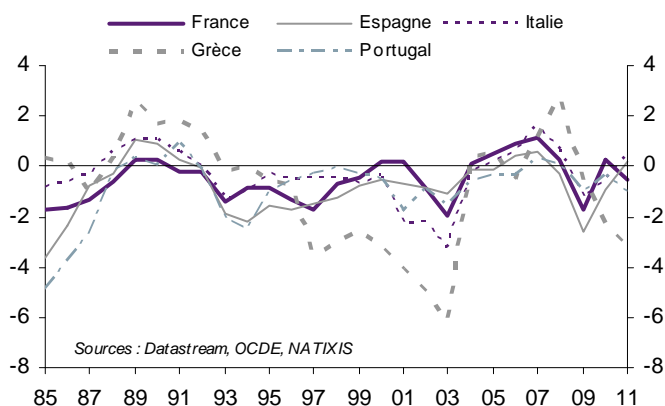
Graphique 3a
Déficit public (en % du PIB)



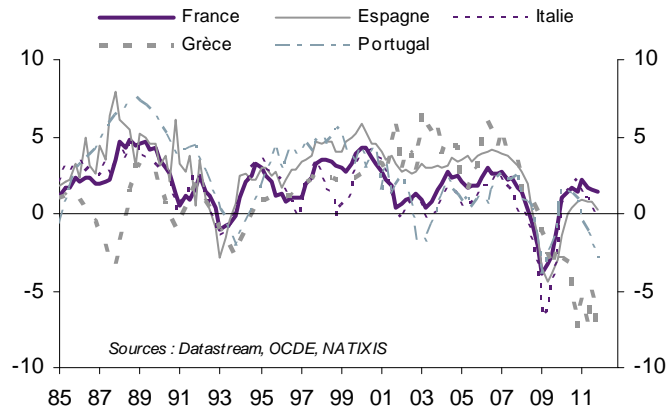
Graphique 3b
Déficit structurel (en % du PIB)



Graphique 3c
Déficit cyclique (en % du PIB)



Graphique 3d
Croissance du PIB en volume (GA en %)



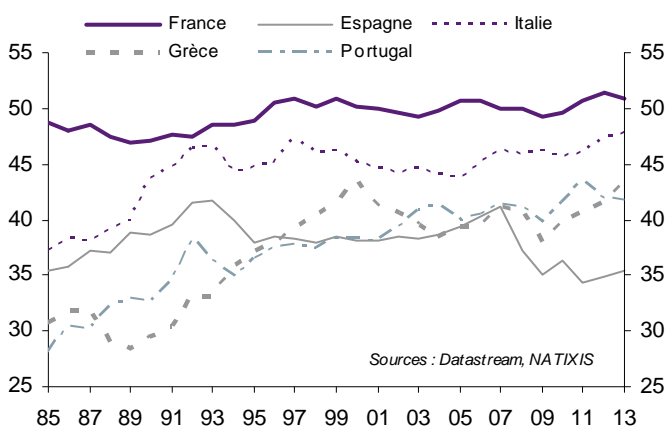
Y-a-t-il eu des baisses notables de la pression fiscale ?

Nous recherchons des cas de baisse « anormale » de certaines composantes de la pression fiscale ayant contribué à la hausse de l'endettement public :

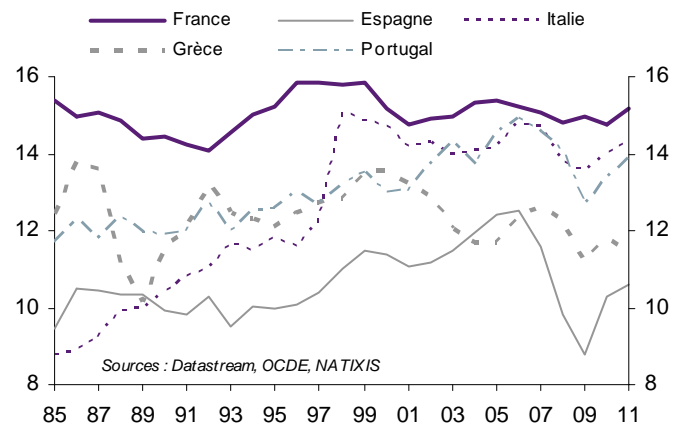
- la **pression fiscale totale** recule en Grèce de 2000 à 2009, recule légèrement en Italie de 1999 à 2005 (**graphique 4a**) ;
- les **impôts indirects** reculent en Grèce, à partir de 2000 (en % du PIB) (**graphique 4b**) ;
- les **charges sociales des employeurs** reculent en Italie de 1997 à 2006 (**graphique 4c**) ;
- la **pression fiscale directe sur les ménages** (en France, attention à la substitution CSG-charges sociales en 1998) ne recule nulle part ; **elle est anormalement faible en Grèce (graphique 4e)** ;
- la **pression fiscale directe sur les entreprises (graphique 4f)** est très cyclique et a reculé en Italie de 1998 à 2005 ;
- les **impôts sur le capital des ménages** sont faibles et assez stables (**graphique 4g**).

Les « anomalies » se voient donc en Grèce de 1999 à 2009 (recul des impôts indirects, très faible fiscalité directe des ménages) et en Italie de 1997 à 2005 (recul des charges sociales des entreprises, de la pression fiscale directe des ménages et des entreprises).

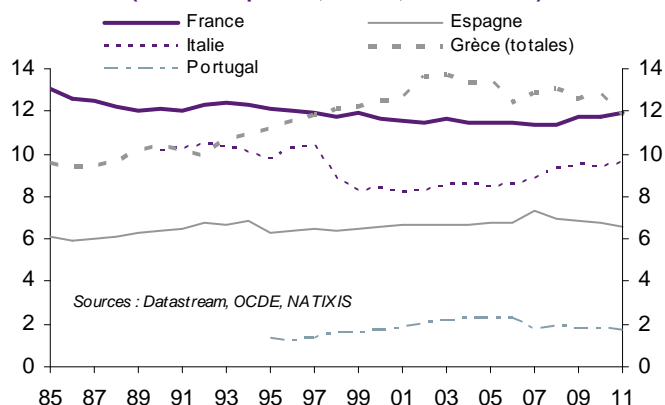
Graphique 4a
Pression fiscale (en % du PIB)



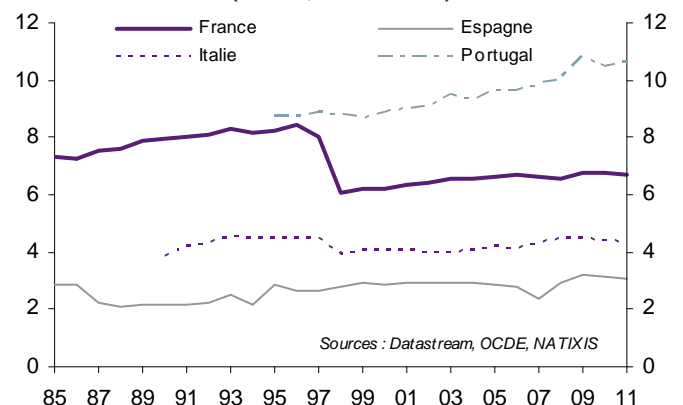
Graphique 4b
Impôts indirects (en % du PIB)



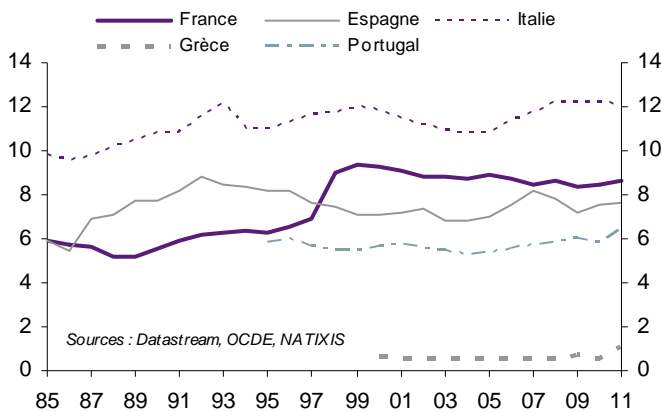
Graphique 4c
Charges sociales des employeurs
(des entreprises, valeur, en % du PIB)



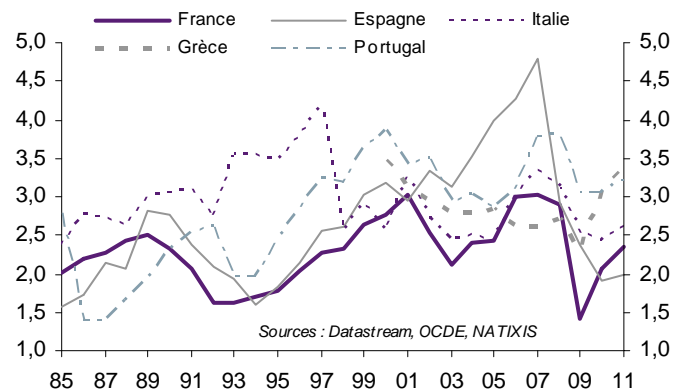
Graphique 4d
Charges sociales des salariés
(valeur, en % du PIB)



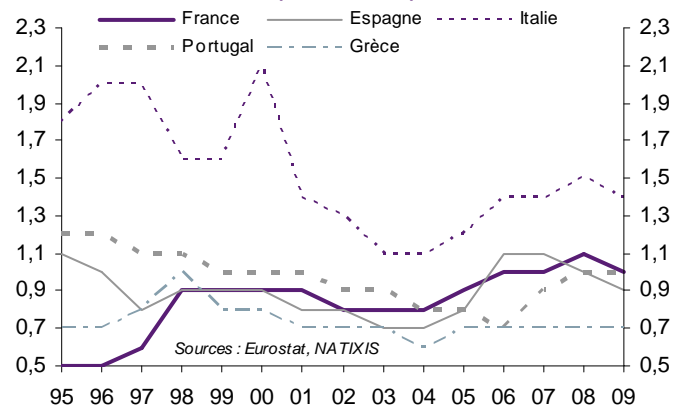
Graphique 4e
Impôts directs sur les ménages (en % du PIB)



Graphique 4f
Impôts directs sur les entreprises (en % du PIB)



Graphique 4g
Impôts sur le capital des ménages (en % du PIB)



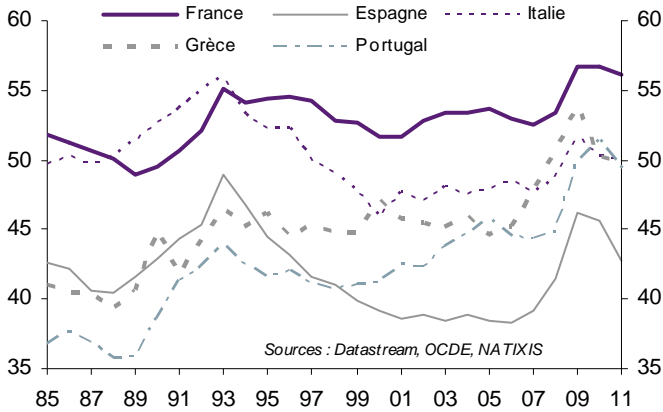
Y-a-t-il eu des hausses notables de certaines dépenses publiques ?

Les dépenses publiques ont partout beaucoup augmenté avec la crise depuis 2008 (**graphique 5a**), aussi pendant la récession du début des années 1990. Elles ont baissé dans les années 1990 après la récession, et **ont remonté dans les années 2000 avant la crise en France, en Italie, au Portugal.**

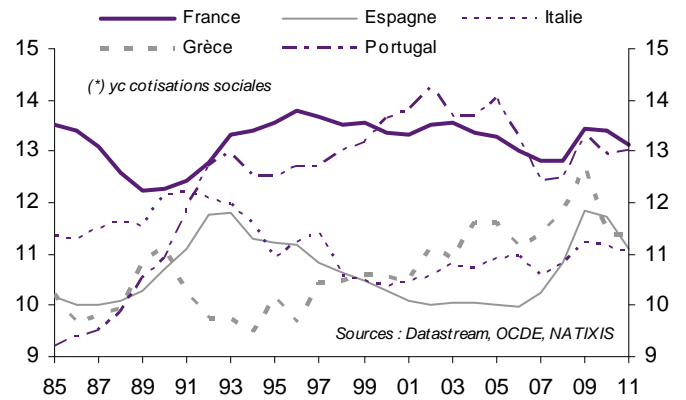
Quand on regarde **par type de dépense publique**, on voit des hausses ou baisses importantes :

- **de la masse salariale des administrations publiques au Portugal** jusqu'en 2005, **en Grèce** jusqu'en 2009 (**graphique 5b**) ;
- **l'investissement public** a beaucoup augmenté **en Espagne** jusqu'en 2009, **beaucoup reculé au Portugal** (**graphique 5c**) ;
- **les prestations sociales ont augmenté dans tous les pays sauf l'Espagne**, très rapidement **en Grèce, au Portugal, en Italie** (**graphique 5d**) ;
- **les dépenses militaires** (**graphique 5e**) sont, on le sait, élevées **en Grèce.**

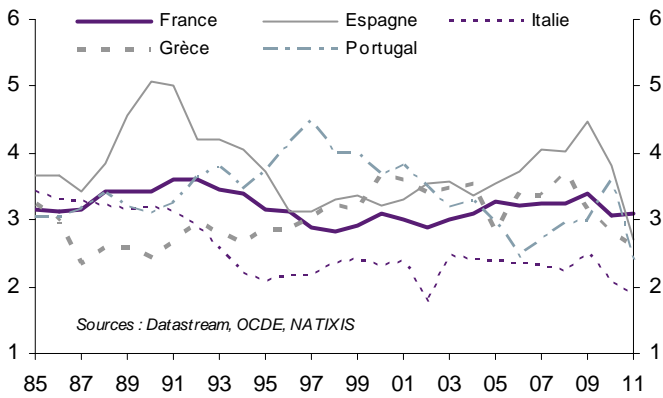
Graphique 5a
Dépenses publiques (en % PIB)



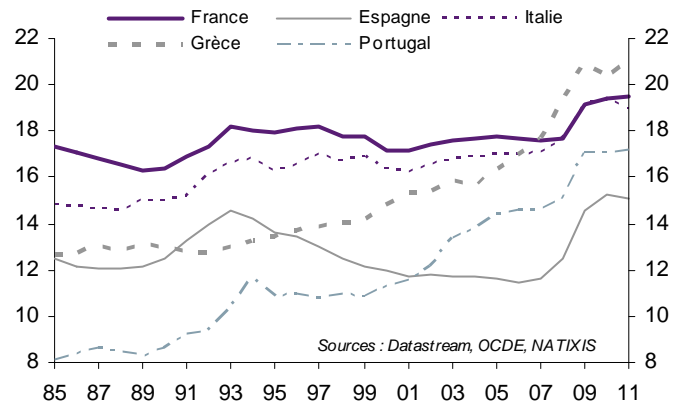
Graphique 5b
Masse salariale des Administrations publiques* (en % du PIB)



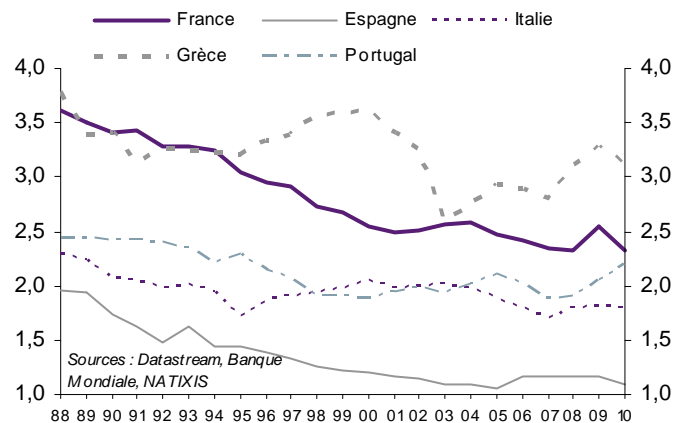
Graphique 5c
Taux d'investissement public (valeur, en % du PIB)



Graphique 5d
Prestations sociales (benefits, en % du PIB)



Graphique 5e
Dépenses militaires (en % du PIB)



Les « anomalies » sont donc concentrées sur le Portugal, la Grèce et l'Italie : hausse de la masse salariale des administrations publiques (Portugal, Grèce), hausse des prestations sociales (en % du PIB, Grèce, Portugal, Italie).

Il s'agit de dépenses ayant augmenté trop vite, ayant donc contribué à la hausse de l'endettement public ; considère-t-on que ceci le rend « illégitime » : ces dépenses, trop élevées, ont quand même accrue le bien-être du pays.

Synthèse : voit-on des cas de dette publique « illégitime » ?

Il s'agirait de pays où l'endettement public pourrait être attribué :

- à la baisse forte d'un type de pression fiscale ayant provoqué l'ouverture du déficit public. **Ceci s'observe en Grèce de 1999 à 2009 et en Italie de 1997 à 2005 ;**
- à la hausse d'un type de dépenses publiques élevées que la situation des finances publiques ne le permettrait pas, et que de plus ce type de dépense est d'une efficacité discutable. **Ceci s'observe au Portugal, en Grèce et en Italie, mais il s'agit de hausses des salaires versés par les administrations publiques et des prestations sociales. Ces dépenses sont sans doute excessives et inefficaces, mais rendent-elles la dette publique correspondante illégitime ?**