



C'est la quadrature du cercle qu'il faut résoudre : réduire le déficit sans casser la croissance ni provoquer de crise sociale.  
Wikimedia Art Anderson , CC BY

## Peut-on à la fois réduire la dette, ne pas entraver la croissance et lutter contre les inégalités ?

Publié: 1 avril 2024, 18:59 CEST

### Fabien Tripier

Professeur d'économie et chercheur à l'observatoire macro du CEPREMAP, Université Paris Dauphine – PSL

### François Langot

Professeur d'économie, Directeur de l'Observatoire Macro du CEPREMAP, Le Mans Université

### Jean-Olivier Hairault

Professeur d'économie et Directeur Scientifique de l'Observatoire Macro du Cepremap, Paris School of Economics – École d'économie de Paris

### Jocelyn Maillard

Économiste à l'Observatoire de Macroéconomie, Cepremap

### Selma Malmberg

Doctorante en macroéconomie au CEPREMAP, Chargée d'enseignement, Sciences Po

En 2023, la dette publique de la France, au cœur des débats avec le déficit public, s'élevait à **3088,2 milliards d'euros, soit 111,7 % du PIB**. Dans sa loi de finances (LF) pour l'année 2024, le gouvernement avait pour objectif de la ramener à 108,3 % du PIB à l'horizon de 2027 (soit un recul de -3,4 points de PIB). Ce désendettement prévu de l'État résultait d'un effort budgétaire très modéré : entre 2023 et 2027, les dépenses de consommation publique ne baissaient que de 23,3 % à 22,1 % du PIB et les transferts de 25,3 % à 24,3 % du PIB. Ainsi les dépenses publiques étaient ramenées aux niveaux d'avant la crise du Covid.

Le désendettement reposait donc surtout sur l'hypothèse d'une croissance forte, qui aurait dû augmenter mécaniquement les recettes. Or le contexte économique a changé. Et avec les perspectives confirmées de ralentissement économique, la réduction de la dette ne pourra s'obtenir que par un recul plus marqué des dépenses publiques, toute hausse des impôts étant écartée par le gouvernement.

Comment réduire les dépenses publiques pour baisser la dette publique tout en se fixant comme objectifs de ne pas dégrader davantage la croissance et de contenir les inégalités ? Pour répondre à cette question aux enjeux économiques et sociaux, nous avons eu recours dans notre recherche au modèle développé par l'observatoire de macroéconomie du Centre pour la Recherche économique et ses applications (Cepremap).

Nous avons pu évaluer dans ce cadre différents scénarios, où les dépenses publiques sont réduites de 20 milliards d'euros par an par rapport à la LF de 2024, sur les 4 années et demie à venir, soit au total 90 milliards d'euros d'économies sur cette période. Nos travaux visent à identifier comment réaliser cette réduction des dépenses publiques sans entraver la croissance ni accroître les inégalités.

## Les effets négatifs d'une baisse indifférenciée

Pour opérer le bon arbitrage, il convient tout d'abord de rappeler qu'il existe trois grandes catégories de dépenses publiques : la consommation publique (par exemple l'éducation nationale ou la défense), les transferts d'assurance sociale indexés sur les revenus, appelés transferts bismarckiens (pensions de retraite, indemnités chômage et autres revenus de remplacement) et les transferts d'assistance sociale, non indexés sur les revenus, appelés transferts beveridgiens (santé, action sociale et logement, famille et pauvreté). De notre point de vue, cette distinction entre les transferts bismarckiens et beveridgiens est importante pour la croissance et les inégalités. En effet, comme ils sont indexés sur les revenus, les transferts bismarckiens sont par nature neutres sur le plan de la redistribution, alors qu'au contraire, les beveridgiens sont fortement redistributifs.

Décrivons maintenant les implications des différents scénarios retenus. Si ces 20 milliards d'euros par an d'économies portent uniquement sur la consommation publique, alors les effets récessifs seront importants. Sur la période considérée, le taux annuel de croissance se réduirait de 0,51 point de pourcentage. Ce ralentissement économique pénaliserait fortement les ménages défavorisés, très dépendants des revenus d'activité. En conséquence, les ménages à haut revenu consommeraient 5,07 fois plus que ceux à bas revenu, au lieu de 4,83 dans le scénario de la LF. Concernant le ratio de la dette rapportée au PIB, s'il baisse effectivement de 1,8 point de pourcentage à l'horizon de 2027, il dépasserait les niveaux prévus dans la LF jusqu'en 2026, du fait de la récession créée par la baisse de la consommation publique.

[Plus de 85 000 lecteurs font confiance aux newsletters de The Conversation pour mieux comprendre les grands enjeux du monde. Abonnez-vous aujourd'hui]

Si ces 20 milliards d'euros par an d'économies portent de façon homogène sur les deux types de transferts, bismarckiens et beveridgiens, alors il n'y aura pas d'effets récessifs. En effet, dans ce cas, les ménages seraient incités à accroître leur offre de travail pour maintenir leur niveau de consommation. Cela compenserait alors les effets potentiellement récessifs de la baisse des transferts sur la demande globale. Cette réduction des dépenses publiques permet alors une forte baisse du ratio de la dette rapportée au PIB qui atteindrait 104,7 % en 2027 (-3,6 points de pourcentage par rapport à la LF 2024). Mais, dans ce scénario, la baisse des transferts d'assistance de type beveridgien, diminuant fortement le pouvoir d'achat des ménages défavorisés, générerait un fort accroissement des inégalités (les ménages à haut revenu consommeraient 5,29 fois plus que ceux à bas revenus).

## Revoir la composition des transferts sociaux

⚠ ce scénario permet de minimiser les effets récessifs d'une augmentation seule de la conso publique ou de deux augmentations équivalentes des 2 types de transfert en jouant à la fois sur les effets redistributifs pour le bas de l'échelle et les effets de revenu et permettant ainsi de réduire les inégalités

Ces deux premiers scénarios échouent donc à concilier le désendettement public, le maintien de la croissance et la maîtrise des inégalités. Une solution pourrait consister à agir sur la composition des dépenses publiques. Les économies porteraient sur les transferts bismarckiens, en les réduisant d'un montant supérieur à 20 milliards par an (-39 milliards par an). Ce recul serait partiellement compensé par une hausse des transferts beveridgiens (+19 milliards d'euros par an). Cela représente toujours 20 milliards d'euros d'économies au total. Dans ce cadre, le PIB est stimulé à la fois par la hausse des heures travaillées et de la demande de consommation des plus défavorisés (avec + 0,17 point de pourcentage de taux de croissance annuel sur la période). Ceci induit dans le même temps une réduction des inégalités : les ménages à haut revenu consommeraient 4,75 fois plus que ceux à bas revenu, grâce au soutien à la consommation des plus pauvres, mieux ciblée par les transferts de type beveridgiens. Le ratio de la dette publique sur le PIB diminue à 106,0 % en 2027, soit une réduction de 5,7 points par rapport à la situation actuelle, améliorant les prévisions de la LF de 2,3 points.

## critique de la LF 2024

Ce résultat souligne combien la stratégie gouvernementale adoptée dans la LF 2024 était à la fois risquée, en tablant exagérément sur la croissance, et sous-optimale, en laissant de côté des possibilités de réduction de la dette publique qui n'entravaient ni la croissance, ni la lutte contre les inégalités.

Depuis l'adoption de la LF 2024, l'ensemble des stratégies budgétaires est contraint par les dernières décisions du gouvernement. La baisse de la consommation publique est déjà engagée pour un montant de 10 Md€ et la réduction des transferts bismarckiens (lors de la réforme des retraites de 2023) a été insuffisante. Une stratégie s'appuyant sur une recomposition des transferts publics reste néanmoins à privilégier. Pour minimiser les pertes de croissance et contenir la hausse des inégalités, un ajustement budgétaire reposant sur une réduction de 10 Md€ de la consommation publique et de 19,3 Md€ pour les transferts bismarckiens, accompagnée d'une hausse de 9,3 Md€ des transferts beveridgiens, ne ferait perdre que 0,17 point de pourcentage de croissance par an. Elle freinerait la hausse des inégalités : les ménages à haut revenu consommeraient 4,91 fois plus que ceux à bas revenu. La dette publique s'établirait à 106,3 % du PIB, soit une réduction de 2 points supplémentaires par rapport à la LF 2024.

Ce résultat en matière de croissance et d'inégalités domine largement celui obtenu dans le cas d'une simple baisse de 20 milliards d'euros par an de la consommation publique. Cette réduction des transferts bismarckiens peut résulter d'une baisse des pensions de retraite via leur désindexation sur l'inflation pendant deux années. La hausse des transferts beveridgiens via la hausse des minima sociaux (minimum vieillesse, RSA, etc.) limiterait les conséquences négatives sur les inégalités des autres ajustements budgétaires.

Le chemin à suivre pour parvenir à désendetter l'État français sera complexe. Débattre des priorités sur le plan des dépenses publiques est néanmoins d'autant plus nécessaire que de nouvelles dépenses liées au changement climatique sont à prévoir. En l'absence d'une croissance forte et durable, le gouvernement devra arbitrer entre une protection sociale plus ou moins redistributive et le financement de la transition énergétique ou des autres biens publics pour contenir son endettement et respecter les règles du pacte européen de stabilité et de croissance.