

« Dette, déficit et dépenses publiques »

Un bon matériau pour la campagne présidentielle : qui saura s'en saisir ?

par Jacques FOURNIER, conseiller d'Etat honoraire

L'une de mes lectures de vacance aura été la note de France Stratégie publiée en juillet 2016 sous le titre « *Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?* »

C'est un document intéressant dont les données mériteraient d'être méditées par les candidats aux prochaines élections présidentielles. Mais qui placera ce sujet avant la question à coup sûr essentielle de l'interdiction du burkini ?

L'argument est simple : il faut réduire la dette publique en France ; on ne peut le faire qu'en comprimant les dépenses ; essayons de le faire intelligemment. France stratégie inscrit ainsi sa réflexion dans l'axe de la pensée dominante en matière économique. Mais son texte comporte suffisamment de précisions et d'ouvertures pour que l'on puisse en tirer les éléments d'une politique de progrès.

1 – Il est vrai que la dette publique en France a considérablement augmenté au cours du dernier demi-siècle passant de 12,4 % au début des années 70 à 96,5% en 2015. Cette évolution ne peut sans doute pas se poursuivre indéfiniment. Faut-il pour autant l'inverser ? A quel rythme ? Est-ce la priorité des priorités en matière de finances publiques ? Cela n'est pas évident.

Le niveau actuel de la dette est effectivement élevé. Mais il est à peine supérieur à celui de l'ensemble des pays de la zone Euro (90,7 %). Cinq pays européens ont en 2015 un niveau dépassant 100% (Grèce, Italie, Portugal, Chypre, Belgique). L'Espagne et le Royaume uni ont un niveau très voisin de celui de la France.

L'objectif fixé par le traité européen d'austérité budgétaire s'établit à 60%. C'est pour l'atteindre que les gouvernements s'échinent à réduire leurs dépenses publiques. Mais qui peut donner la justification de ce chiffre ? La note de France Stratégie fait état d'une étude récente d'économistes du FMI qui fixe à plus de 200 % du PIB le niveau maximal à ne pas dépasser. Nous en sommes loin.

La question de la dette est à coup sûr importante. Mais elle doit être traitée avec mesure et réalisme et elle n'a pas le caractère ultra-prioritaire que certains voudraient lui donner.

Les auteurs de la note évoquent eux-mêmes l'intérêt qu'il pourrait y avoir à accroître la dette à court terme, compte tenu du niveau historiquement bas des taux d'intérêt. « Un taux nul sur les obligations d'Etat à dix ans offre une opportunité exceptionnelle de financer des investissements dans les infrastructures, la transition écologique, la recherche ou la formation- en contrepartie d'une moindre dépense ou d'une croissance plus forte à l'avenir ». Qui saura se saisir de cette opportunité ?

Sur le moyen terme la note évoque deux scénarios pour la période allant jusqu'en 2027. Tous deux se situent dans un contexte de normalisation de la croissance et des taux d'intérêt. Dans le premier (tableau 4) on arrête après 2017 l'effort spécifique dit de consolidation et le niveau de la dette reste stable. Dans le second (tableau 5) on poursuit avec vigueur l'effort de consolidation des dernières années et le niveau de la dette décroît jusqu'aux alentours de 70 % en 2027.

Je ne vois pour ma part rien de terrifiant dans l'évolution envisagée au tableau 4. Il me semble au contraire qu'au moment où, après le Brexit, les grands pays européens cherchent à redonner foi dans les capacités de l'Union européenne à répondre aux besoins de ses populations, persévérer dans la poursuite obstinée d'un objectif d'austérité serait une erreur. Le scénario du tableau 5 pourrait bien devenir celui du Franxit.

2 – La note de France Stratégie considère à juste titre que les marges de manœuvre pour de nouvelles hausses de prélèvements seront limitées. On peut le regretter, car l'impôt n'est pas un mal en soi. Mais force est de constater que l'action désordonnée menée dans ce domaine au début du quinquennat n'a pas préparé les esprits à une approche raisonnée de ce problème.

La grande réforme fiscale annoncée par François Hollande et dont le premier ministre Ayrault a essayé trop tard de lancer le chantier n'aura pas été mise en œuvre. Une réflexion en profondeur est nécessaire sur le sujet et les décisions susceptibles d'en découler ne pourront venir qu'avec le temps.

D'ici là il faudra essayer de limiter les dégâts. Les candidats à l'élection présidentielle vont multiplier les annonces et les promesses de réduction des prélèvements. Ils ont déjà commencé. Impôt sur le revenu, sur la fortune, sur les sociétés : tout y passe. Le futur vainqueur, quel qu'il soit, ne pourra pas honorer ses engagements. C'est malheureusement la loi du genre et il est un peu vain de s'en offusquer.

Le sujet du prélèvement obligatoire n'est donc pas traité dans la note. Il en va tout autrement pour celui de la dépense publique et l'étude de France Stratégie est sur ce point très intéressante.

3 – En matière de dépenses publiques les comparaisons internationales présentées dans la note sont particulièrement éclairantes et les orientations proposées pour l'action publique méritent un examen attentif.

3-1 – Il est dit et redit dans le débat politique que la France est championne en matière de dépenses publiques : 57% du PIB, seule la Finlande se situe en 2015 à un niveau supérieur. Mais il faut aller au-delà de cette approche globale.

France stratégie a comparé les données françaises à celle d'un groupe de pays témoins dont les performances économiques et le système d'action publique sont analogues (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays bas, Royaume uni, Suède). Deux tableaux sont présentés, qui décomposent les dépenses par domaine d'intervention (défense et sécurité, enseignement, santé, vieillesse, etc) et par type de dépenses (dépenses de fonctionnement, rémunérations, prestations sociales, subventions, investissements, etc). Pour chacun des deux tableaux on part de la différence globale (+ 6% du PIB entre la France, qui se situe à 57 %, et la moyenne du groupe témoin, qui se situe à 51%) et on voit comment les différentes rubriques contribuent à cet écart.

Les données fournies par ces deux tableaux sont étonnamment concordantes.

S'agissant de la répartition par domaine la France dépense un peu moins que les pays témoins pour les indemnités maladie et invalidité, pour les services généraux des administrations publiques et pour l'enseignement. Elle dépense un peu plus pour le chômage, la défense, la santé, l'environnement, la culture. Mais ces plus et ces moins sont de faible montant et ils s'équilibrent. L'essentiel de la différence vient de deux rubriques : la vieillesse (+ 4,7%) et le logement (+ 1,4%).

S'agissant de la répartition par type de dépenses, les dépenses totales de fonctionnement (y compris rémunérations) sont inférieures de 1,2% à celles du groupe témoin. Les investissements sont légèrement supérieurs (+ 0,6%) de même que la charge d'intérêts, pour laquelle la différence est au demeurant minime (+ 0,3%). Ce sont les rubriques prestations sociales, subventions et autres transferts qui expliquent l'essentiel de la différence (+ 5,3 % pour les transferts sociaux, + 1,6 % pour les transferts économiques).

3-2 - Contrairement à ce que l'on s'obstine à répéter la France n'est donc pas un pays suradministré. Ses dépenses d'administration proprement dite, ses dépenses d'éducation, ne sont pas supérieures à la moyenne. Ce sont les transferts économiques et sociaux, en direction des personnes ou des entreprises, qui sont nettement plus importants. L'excitation sur le nombre jugé excessif des agents publics est largement injustifiée et les objectifs de réduction du nombre des fonctionnaires que vont afficher les candidats de droite ne tiennent pas la route.

Cela ne signifie pas que des réductions ne doivent pas intervenir ici ou là : la note de France Stratégie estime ainsi que notre organisation territoriale est coûteuse. Elle constate aussi que plusieurs mesures prises récemment (Loi Nôtre, création de l'ODEDEL, objectif d'évolution de la dépense locale, baisse des dotations de l'Etat) vont dans le sens d'une plus grande maîtrise de ces dépenses dans les prochaines années.

La note annonce au passage la prochaine publication par France stratégie du « Tableau de bord de l'emploi public », étude comparative très intéressante sur les emplois financés par les prélèvements obligatoires, dont la dernière version date de 2011. J'en réclamaï depuis

longtemps l'actualisation. Elle devrait nous apporter des éléments d'appréciation fort utiles sur les problèmes dont il est ici question.

En particulier le partage, dans les dépenses de rémunération des agents publics, entre ce qui tient aux effectifs et ce qui tient au niveau des salaires, demande à être précisé. La note fournit sur ce point des indications quelque peu contradictoires. Y a-t-il en France plus ou moins d'enseignants, aux différents étages du système éducatif ? Ces enseignants sont-ils plus ou moins payés que dans les autres pays témoins ? Ces questions sont cruciales et méritent d'être approfondies.

3-3 - Reste à savoir si le niveau plus élevé en France des dépenses de transfert se justifie.

Le cas des dépenses de vieillesse, traité en profondeur dans la note, est intéressant à cet égard. Le plus de la France dans ce domaine peut avoir deux sources.

D'une part, et il s'agit là d'un choix de société, les régimes obligatoires de retraite ont en France une place plus importante que dans d'autres pays où une part de la retraite est assurée par des régimes privés de capitalisation. Il y a de ce fait plus de dépenses publiques en France. Mais les cotisations versées par les salariés et les entreprises sont du même ordre et au final la charge pour l'économie reste la même.

D'autre part, et il s'agit bien cette fois du volume des dépenses, il se peut que la France ait eu dans ce domaine un dispositif plus généreux que d'autres pays. C'est ce que suggère la note en comparant les âges de sortie d'activité et les niveaux de vie des retraités. Mais elle ajoute aussitôt que, « même si le niveau des dépenses vieillesse est aujourd'hui élevé, les différentes réformes intervenues depuis les années 90 ont permis de maîtriser leur trajectoire future ».

S'agissant du second secteur où la France se détache, celui du logement, ma religion n'est pas faite. C'est un secteur particulièrement sensible, compte tenu de la place des dépenses de logement dans le budget des ménages. Il me paraît certain que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des moyens financiers mis en œuvre. Il est clair, notamment, qu'une bonne partie des aides personnelles au logement sert à alimenter des augmentations de loyer. Mais que faire ? Je ne suis pas spécialiste de ce domaine et je ne trouve pas dans la note des orientations suffisamment précises à son sujet.

3-4 - Au-delà de ces analyses quelles priorités peut-on dégager au service d'une évolution raisonnée des dépenses publiques dans les dix années qui viennent ?

La note de France stratégie énumère « les postes budgétaires qui pourraient servir de levier pour une croissance plus forte, inclusive et soutenable » : éducation, formation continue, dépenses actives pour l'emploi, transition énergétique, diffusion du numérique.

Par ailleurs elle met en avant une notion originale, celle des investissements sociaux d'avenir, dans laquelle elle inclut les dépenses concernant la petite enfance, la conciliation de la vie

professionnelle et de la vie privée, la participation au marché du travail, le vieillissement actif. Sur ce terrain la France serait en retard par rapport à plusieurs des pays témoins, alors que , selon la note, « ce type d'investissement permettrait tout à la fois d'améliorer le bien être de la population, de soutenir la croissance et de réduire les dépenses publiques de réparation » .

L'idée est intéressante et doit être creusée. J'ajouterais volontiers à cette liste des investissements sociaux, en leur reconnaissant une forte priorité, ceux qui concourent à renforcer la cohésion nationale par une action soutenue de mise au niveau, dans tous les domaines, de la situation des banlieues et quartiers défavorisés.

4 – Nous sommes donc en présence d'une réflexion stimulante, dont il faut remercier les auteurs. Elle doit maintenant se poursuivre.

Qu'il me soit permis de souligner ici la contribution qu'apportent à l'étude de ces questions deux centres de réflexion dont les activités ne sont pas toujours suffisamment connues.

Il s'agit en premier lieu de l'association « Services publics », sur le site de laquelle on pourra trouver, en cliquant sur le passage souligné ci-après, une étude datée du 7 septembre 2015 et intitulée « Pour un débat objectif et serein sur la dépense publique ».

Il s'agit en second lieu du CIRIEC, centre international de recherches sur l'économie publique, sociale et coopérative, qui va tenir son congrès international à Reims du 21 au 23 septembre prochain et dont la section française s'apprête à publier aux presses universitaires de Rouen et du Havre un ouvrage collectif intitulé « Quel modèle d'Etat stratège pour la France ? ». La contribution que j'y ai apportée sous le titre « Quelle organisation pour l'Etat stratège ? » revient sur l'histoire de la planification française et comporte une interview de Yannick Moreau sur la création et les premiers pas de France Stratégie.