



ILISSOS

Revue des idées et des débats sur la vie publique

Accueil Billets Débats Numéros T. de bord

Dépense publique, une maladie française incurable ?

Interview de François ÉCALLE parue dans le n°134-135 — Janvier-Février 2018

Ilissos — La France est-elle condamnée à rester le pays d'Europe dont la dépense publique est la plus forte, en dépit des effets pénalisants de cette situation sur l'économie ?

François Ecalle — Avec 56,2 % du PIB consacré à la dépense publique, notre pays occupe en effet la première place en Europe, très au-dessus de la moyenne de la zone euro qui se situe à 47,7 % et près de 12 points au-dessus de la dépense publique allemande. Même s'il ne faut pas tenir ces chiffres pour des valeurs absolues du fait des différences de méthodes statistiques, la position française n'est pas durablement tenable.

Les perspectives actuellement affichées dans la loi de programmation des finances publiques n'annoncent pas des changements radicaux, à court terme. Elles prennent en compte un retour de l'inflation autour de 2 % et une augmentation de la charge de la dette, mais à un taux modéré compte tenu de l'ancienneté de certains emprunts. La dépense publique en volume est ainsi espérée nettement en dessous de 1 % en 2018 et 2019, pour revenir à quasiment zéro à partir de 2020. Compte tenu du nombre des hypothèses retenues, la fiabilité de ces projections est difficilement appréciable à ce stade.

Faut-il imputer la médiocrité de cette situation à une incompétence des services publics ou à un manque de courage des responsables politiques ?

Une sévérité excessive doit être évitée, car des efforts ont été faits et les chiffres montrent que certains résultats ont été obtenus, même s'ils restent insuffisants. En fait, le problème ne relève pas que de considérations de gestion. Il est d'abord d'ordre culturel et ses racines historiques sont profondes. Il faut relire à cet égard Tocqueville qui, dans son « Ancien régime et la Révolution », observe la forte demande des Français pour toujours plus d'État. Sous les Républiques successives notre passion de l'égalité a continuellement accentué cette demande de dépense publique. Après la Seconde Guerre mondiale, les pratiques dirigistes adoptées pour la reconstruction du pays, puis les crises économiques ont conforté une évolution des idées selon lesquelles la dépense publique est bonne en soi, économiquement, socialement et politiquement. C'est ce que pense une moitié au moins des économistes français.

Sommes-nous ainsi condamnés à une augmentation sans fin ?

On a joué jusqu'à présent plus sur les économies de fonctionnement que sur la révision des fonctions assumées par l'État et les collectivités territoriales. On en devine les raisons sociales et politiques. Apparaît également ici la question de la productivité des administrations qui est particulièrement difficile à mesurer. Tous les outils conçus à cet égard sont imparfaits et de surcroît eux-mêmes très coûteux. Il y a 50 ans qu'a été introduit solennellement le premier système dit de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). La LOLF, appliquée depuis 2006, a représenté une nouvelle ambition de rationalisation, avec plus de moyens pour rassembler en permanence des statistiques toujours insuffisantes. Aujourd'hui c'est le programme d'Action Publique 2022 qui est mis en chantier, dans le même esprit. Ces efforts récurrents sont évidemment méritoires, mais un peu troublants par leurs inachèvements. La complexité de la tâche est en cause, mais sans doute aussi une certaine illusion selon laquelle les choix budgétaires pourraient relever essentiellement de la rationalité. Cette forme de croyance n'est pas propre à la France, mais plus forte chez nous qu'ailleurs. Cette illusion n'est pas loin d'être une utopie, tant il est difficile d'imaginer des choix budgétaires sous l'autorité prédominante de la raison, au dessus des facteurs sociaux, culturels et bien sûr culturels et humains. Elle est sans doute liée à une tradition intellectuelle française, mais aussi à notre souci d'égalité et de solidarité qui conduit à des redistributions à partir d'un point central, donc sur une vision globale d'une situation, et qui freine ou interdit d'autres approches de choix décentralisés et faisant plus confiance à la concurrence par exemple.

Plutôt que de se limiter à une réduction des moyens qui paupérise les services et réduit leur efficacité pourrait-on imaginer des arbitrages entre les fonctions, comme l'ont fait d'autres pays ?

La comparaison avec les moyennes de la zone Euro et de l'Union Européenne et avec l'Allemagne montre les secteurs dans lesquels de tels choix pourraient être étudiés. En termes de fonctions, les « pics » français de dépenses correspondent à des choix politiques anciens et profonds. Notre protection sociale (retraites, santé, chômage, exclusion et dépendance) représente un pourcentage de notre produit intérieur brut de 31,9 % alors que la moyenne européenne et le pourcentage de l'Allemagne sont seulement un peu au-dessus de 25 %. Les retraites et l'assurance maladie sont dans ce chapitre les deux postes de dépenses les plus élevés.

Pour les retraites, l'écart vient en partie du fait que nous avons deux étages obligatoires en répartition, de base et complémentaire, alors que les autres pays n'en ont qu'un seul, auquel s'ajoutent des régimes facultatifs en capitalisation. Sans changer notre système, la modulation de l'âge de cessation d'activité peut toutefois engendrer des économies sensibles. Les dépenses d'assurance maladie ont été maîtrisées ces dernières années mais plus par le rabot que par des réformes structurelles. Le poste de la famille a, jusqu'à une période récente été considéré comme le facteur déterminant d'une natalité plus favorable en France que dans les pays voisins. Le débat peut s'ouvrir à nouveau, les propositions de plafonnement des allocations en fonction du revenu laissant prévoir des confrontations politiques vigoureuses.

Nous avons d'autre part, des dépenses de défense traditionnellement plus fortes que nos voisins. Ce choix de souveraineté relève de la plus haute politique et bénéficie d'une approbation globale de l'opinion. Les dépenses d'interventions économiques sont, elles aussi, plus fortes en France que dans la moyenne européenne (5,7 % du PIB au lieu de 4% environ). Nos goûts dirigistes n'y sont pas pour rien. De même en va-t-il, des dépenses de logement et d'équipements collectifs (2 % plutôt qu'un peu plus de 1%, ailleurs). Des réorientations sont d'autant plus souvent évoquées dans ces secteurs que le résultat de ces dépenses est très discuté.

Entre deux natures de dépenses, les ventilations risquent d'être plus apparentes que réelle. La France a par exemple des rémunérations des agents publics, en pourcentage du PIB, nettement supérieures à la moyenne européenne et surtout à celles de l'Allemagne parce que, dans ce pays, la sécurité sociale achète des services aux hôpitaux qui sont classés hors des administrations publiques et emploient des salariés de droit privé. Un transfert de certaines fonctions à des agences extérieures a toutefois pour effet d'augmenter le poste d'achats de services, pour lequel la France se situe pour l'instant dans la moyenne européenne. La nature de tous ces choix est profondément politique et culturelle. Elle est celle de la place de l'État dans la société. Une question qui croise celle de la meilleur tactique pour faire évoluer l'esprit public, tournant radical ou progressivité empirique ? On ne connaît pas encore clairement l'option du nouveau Président.

Quel a été le poids de la décentralisation dans la progression de nos dépenses publiques ?

Les années 2000 ont connu une forte hausse des dépenses des collectivités locales, mais la courbe s'est considérablement infléchi depuis le début de la présente décennie. Les projections faites pour le quinquennat actuel visent une stabilisation en euros constants à partir de 2021. L'effort a commencé depuis plusieurs années par une réduction des dotations de l'État central. Elle s'est traduite par des coupes dans les investissements puis un ralentissement des coûts de fonctionnement. Pour l'avenir, on semble privilégier une formule moins contraignante, par la voie de contrats entre l'État et les collectivités locales. La modulation des dépenses respecterait alors mieux l'autonomie de décision des autorités de terrain. Cette orientation obligera de toute façon à inventer un nouveau système de fiscalité locale puisque l'ancien n'a pas résisté aux réformes ponctuelles successives, la dernière étant celle de la suppression programmée de la taxe d'habitation. Le facteur culturel reviendra alors au premier plan puisqu'il faudra choisir entre l'inspiration d'un système girondin ou celle d'un système jacobin. Or on sait que la France n'a jamais pu faire un choix clair à cet égard. Profondément divisée à ce sujet, elle a toujours tenté de mélanger le système de l'autonomie territoriale qui conduit à des impôts décidés par des autorités locales, avec des concurrences et des inégalités et le système de l'attribution de moyens de financement par l'État, ce qui permet de corriger les inégalités, mais en réduisant les responsabilités et les pouvoirs locaux. Face à ce dilemme, les formules techniques sont limitées, puisqu'il n'existe plus guère d'impôts locaux susceptibles d'être modulés et qu'aucune formule ne dispense d'un choix politique.

Une partie du problème ne vient-elle pas aussi du caractère indolore de la dépense publique puisque tout concourt pour que le citoyen ignore le lien entre les impôts et les dépenses ?

Notre système fiscal a en effet une lourde responsabilité. Deux impôts seulement sont directement perceptibles par les citoyens : l'impôt sur le revenu qui, selon une politique constante depuis 30 ans, touche un nombre de plus en plus restreint de contribuables et la taxe d'habitation dont la réduction présente annonce sans doute une suppression à terme. Le citoyen ne reçoit donc pas d'alerte fiscale sur le

pois de la dépense publique. Le système est inintelligible. La célèbre formule « ça ne coûte rien, c'est l'État qui paye » souligne en fait l'illusion que la dépense sera prise en charge par les autres.

Est-ce cette difficulté qui explique les hésitations et les prudences du nouveau Président et de sa majorité devant ce domaine de réforme alors qu'il a clairement ouvert d'autres dossiers ?

Les questions de tactique politique ne relèvent pas de ma compétence. Et je ne dispose pas d'informations à ce sujet. J'ai toutefois le sentiment que la nécessité de réformer les finances publiques est tout à fait perçue par la nouvelle majorité. Elle a annoncé son intention d'engager des réformes. La complexité du problème peut justifier une démarche pragmatique, étalée sur plusieurs années. Des objectifs ont été affichés lors du lancement de concertations dans le cadre du programme dit « Action publique 2022 ». On en note trois : mieux répondre aux besoins des citoyens, améliorer les conditions de travail (y compris par la numérisation) et réaliser des économies. Sur les deux premiers aspects, des idées pratiques sont déjà en discussion. Le troisième aspect n'est pas, à ce stade, « documenté ». Certaines pistes ont été utilisées dans le passé avec une certaine efficacité. On n'a pas perçu jusqu'à présent d'annonce de grand tournant.

Les pistes de recherche sont nombreuses. Les départs en retraite, de l'ordre de 110.000 par an, peuvent permettre selon la pratique de 50 % de renouvellement une économie théorique de 55.000 emplois par an. Mais tous les secteurs de l'administration ne correspondent pas à des besoins aussi pressants et la question du choix politique réapparaît donc inévitablement. La question d'une augmentation de la durée du travail réel est parfois invoquée, mais son lien avec les effectifs n'est pas automatique et implique encore des choix qui n'ont rien de technique. Un aménagement des systèmes de retraites peut également conduire à des économies. Le poids culturel n'est toutefois pas négligeable ici. Des remarques analogues peuvent être faites sur les dépenses d'assurance-maladie.

Votre conclusion est-elle finalement optimiste ou pessimiste ?

Dans un pays aux traditions aussi anciennes et structurées que le nôtre, un changement de culture ne peut évidemment pas être réalisé radicalement et soudainement sans risques de heurts. Il nécessite aussi des circonstances favorables difficiles à apprécier dans l'abstrait. Un intense travail de pédagogie est nécessaire, en s'appuyant sur les résultats déjà obtenus. Sans excès d'optimisme, on peut observer un début de prise de conscience dans l'opinion et même dans certains organes d'analyse économique. L'impossibilité d'alourdir encore les prélèvements obligatoires est également perçue. L'insuffisance et certains échecs des efforts passés n'empêchent pas de nouvelles tentatives d'être remises en chantier. Tentant d'aider ceux qui alertent l'opinion et les responsables politiques, je garde espoir.

François Écalle est ancien membre de la cour des comptes et du haut conseil des Finances publiques. Il est fondateur et président de l'association FIPECO.

FIPECO (Finances Publiques et Économie) est une association indépendante qui publie régulièrement sur le site www.fipeco.fr des fiches encyclopédiques, des analyses et des actualités commentées sur le thème des Finances publiques.