

Réunion-débat sur la dépense publique

12 juillet 2019 – Ecole des mines de Paris

Pour un débat objectif et serein sur la dépense publique

Avec la participation de Louis Gallois et de Xavier Ragot

Compte rendu

La réunion-débat du 12 juillet, organisée par Services publics et le Pacte civique, sur la dépense publique a réuni environ trente participants à l'Ecole des mines de Paris. Elle a été introduite par Patrick Quinqueton, président de Services publics, et Eric Thuilliez, délégué général du Pacte civique. Jacques Fournier, membre de Services publics, a ensuite commenté le dossier élaboré par Services publics sur la dépense publique, les prélèvements obligatoires et la dette publique, avant de développer le premier point, objet du débat. Xavier Ragot, président de l'OFCE, a présenté les travaux de l'OFCE sur ce thème et notamment ce qui ressort de comparaisons internationales. A la suite du débat général, Louis Gallois, président du conseil de surveillance de PSA groupe et de la Fédération des acteurs de la solidarité, a développé plusieurs remarques de nature plus politiques. Jacques Fournier a ensuite conclu la réunion, en esquissant quelques pistes de travail de Services publics.

En introduction de la réunion, Patrick Quinqueton a présenté Services publics (servicespublics.org) et notamment son groupe de travail, animé par Jacques Fournier, sur la question des finances publiques ; après plusieurs réunions, ce groupe a présenté un dossier de synthèse dont la première partie fait l'objet central du débat d'aujourd'hui, même si les questions des prélèvements et de la dette lui sont liés. Il a souligné que les travaux se poursuivraient pour une approche aussi rationnelle que possible sur des sujets aujourd'hui très controversés.

Pour le Pacte civique (pacte-civique.org), Eric Thuilliez a rappelé le lancement en 2011, à l'initiative de Jean-Baptiste de Foucault, d'une plateforme commune aujourd'hui à une centaine d'association regroupant plus de 500 membres, qui militent pour une société plus humaine, davantage fondée sur la justice, la créativité, la sobriété et la fraternité. Le Pacte travaille sur plusieurs thématiques telles que l'emploi ou l'Europe et a développé un observatoire de la qualité démocratique, qui analyse notamment les dispositions des lois de finances ; d'où l'intérêt pour le dossier de Services publics qui a conduit à une réunion avec Jacques Fournier ; la question de la fiscalité et des dépenses publiques est un enjeu démocratique et la considérer comme une charge comme on le fait trop souvent justifie d'autres analyses ; c'est l'intérêt de l'approche d'aujourd'hui.

Jacques Fournier a présenté le dossier (en ligne sur le site de Services publics). Il a rappelé que la question de la dépense publique occupait une place centrale dans le débat mais qu'il

justifiait une clarification objective. On trouve en effet beaucoup de confusion ou de positions partisans dans ce débat, notamment de « think tanks », même non caricaturaux. Il s'agissait pour Services publics de tenter un travail méthodologique distinct autant que possible de prises de position politiques.

Il en retire trois séries de conclusions :

- dans son ensemble, la dépense publique peut être mesurée en points de PIB (un point =1% PIB), pour permettre des comparaisons internationales relativisées par rapport à des valeurs absolues et en tenant compte de la « richesse » des différents pays ; mais les pourcentages sont trompeurs ; le total de la dépense publique n'est pas une part du PIB ; il est faux de dire que 57% lui sont affectés. Il faut donc distinguer la production non marchande, évaluée par la dépense de biens et services, qui est bien une fraction du PIB, et les transferts qui ne sont qu'une redistribution de prestations monétaires, économiques ou sociales.
- S'agissant de la production publique, les comparaisons internationales montrent que, globalement, la France ne se trouve pas loin de la dépense publique moyenne des différents pays européens ; les vraies questions qui se posent alors sont bien le choix des priorités ainsi que l'efficacité des dépenses.
- S'agissant en revanche des transferts, la France est en tête pour trois raisons principales : régimes obligatoires de santé et de retraite là où ailleurs une place plus grande est faite à l'assurance privée ; effort réel de redistribution des revenus (l'écart brut entre tranches extrêmes, initialement de 1 à 8, se réduit à de 1 à 4, après prélèvements et transferts) ; niveau relativement élevé des transferts économiques au bénéfice des entreprises. Sans remettre en cause nos choix de société il n'est pas illégitime de réfléchir à quelques questions : comment encourager le maintien ou la reprise d'activité ? (réformes en cours des retraites et de l'assurance chômage) ; prendre en compte de nouveaux besoins (dépendance) ? mieux articuler les mesures de soutien au niveau de vie (revenu minimum, logement, prestation familiales).

Xavier Ragot présente alors, avec une série de diapositives (élaborées par Eva Youinou qui sont disponibles sur le site de Services publics), une analyse comparative en niveau et en évolution des dépenses publiques dans plusieurs pays, le texte ci-après n'en étant qu'un résumé rapide.

Il souligne que le débat sur les dépenses publiques est difficile pour échapper à un double risque ; d'une part, les présenter de manière trop macroéconomique, d'autre part, les présenter de manière trop « archipelisée » et de s'y noyer. Le Conseil d'analyse économique a présenté, avec son concours, une note en juillet 2017, sous le titre « quelles stratégies pour les dépenses publiques ? » et tire ses données d'une base de données, COFOG. Il faut aussi se rappeler la 3 « loi de Wagner » de 1872, selon laquelle lorsque le PIB augmente, les dépenses publiques s'accroissent également... Les courbes sont démonstratives.

Histogrammes à l'appui selon les pays européens, il apparaît alors que quel que soit le domaine fonctionnel considéré, défense, logement, éducation, etc..., les dépenses publiques de la France ne se distinguent pas de manière significative de celles des autres pays européens. Il faut néanmoins agréger parfois dépenses publiques et privées d'une même fonction, le cas de la santé aux Etats Unis étant typique à cet égard d'une dépense publique relativement faible (8%PIB contre 14% en France)

surcompensée par la dépense privée, le total étant supérieur à la dépense totale en France.

Pour analyser l'évolution des dépenses notamment en France, en Allemagne et dans un ou deux autres pays, sur une période de 20 ans (1995-2016), Xavier Ragot regroupe les dépenses en trois grandes fonctions : régaliennes, économiques et « anthropiques ».

- *S'agissant des dépenses régaliennes (défense, sécurité, justice), la dépense française, inférieure au départ à plusieurs pays du monde, où ce montant stagne aujourd'hui, a réduit l'écart avec la moyenne.*
- *S'agissant des dépenses économiques, la dépense française est au-dessus du lot et a même augmenté.*
- *S'agissant des dépenses « anthropiques », c'est-à-dire qui concernent l'humain sous toutes ses formes, santé, formation, protection sociale, l'évolution française est au même rythme d'augmentation que celle des autres pays ; il apparaît ainsi que l'accroissement de la fonction « anthropique » correspond bien à une demande de la société.*

Xavier Ragot conclut par les remarques suivantes : en premier lieu, si le niveau des dépenses françaises reste plutôt dans les niveaux élevés, est-ce que cela ne correspond pas à un décalage de productivité, par exemple par rapport à l'Allemagne ? Sur le long terme, la réponse est négative ; les évolutions dans ce domaine dans les deux pays sont plutôt parallèles, sans réelles distorsions. Cependant, depuis la crise de 2008, la productivité semble stagner en France alors qu'elle poursuit ses progrès en Allemagne. Avant la crise, malgré le début de la « désindustrialisation » industrielle en France, la productivité progressait encore. En second lieu, comment mieux utiliser les dépenses publiques ? Une chose est sûre, la politique du rabot ne fonctionne pas ; trop d'exemples le montrent. En fait, il faut examiner, fonction par fonction, la réalité des dépenses et déterminer les orientations politiques à prendre.

La question centrale reste celle de la protection sociale, en se posant une question trop négligée : assigne-t-on à la protection sociale et particulièrement aux retraites un rôle de redistribution des revenus, ou de réduction des inégalités ?

Il manque le plus souvent, fonction par fonction, un rapport de haut niveau, tel que le rapport Gallois, pour fixer les choix politiques.

Le débat général est alors engagé. Sont ici résumées les principales interventions, qui présentent des remarques sur certains points des exposés.

Dominique Libault a rappelé que l'analyse de l'impact des prestations ne se fait pas seulement en termes de dépenses publiques mais doit prendre en compte les revenus privés car ce qui compte c'est le niveau de vie des prestataires.

Par ailleurs il souligne qu'à la différence des dépenses publiques encadrées par l'ordonnateur public et le comptable public, celles de protection sociale et notamment de santé relèvent de milliers d'ordonnateurs privés. Leur suivi ou leur maîtrise relèvent donc d'actions tout à fait différentes, autant que l'appréciation de leur efficacité. Et

c'est l'une des raisons qui fait que les lois de finances de l'Etat et de la sécurité sociale sont distinctes.

Philippe Steck, président du Comité français pour l'action et le développement social, attire l'attention sur plusieurs points pour enrichir l'approche quantitative ; en premier lieu, il faut réfléchir aux critères de pauvreté lorsqu'on examine les effets redistributifs ; en second lieu, l'orientation vers davantage de prestations monétaires au lieu de prestations de services organisés risque de conduire, notamment en perspective d'un revenu universel, à négliger l'accompagnement social qui est indispensable ; enfin, dans les comparaisons internationales, autant il faut repérer et s'inspirer des bonnes pratiques, autant ce serait une erreur de vouloir copier sans transposer les politiques.

Gérard Moreau rappelle le danger de la focalisation sur les dépenses, montant monétaire par définition comptable qui n'est que le coût d'un ensemble d'actions ou de redistributions. En fait les dépenses tant inquiétantes selon certains masquent un refus idéologique de l'impôt. Par ailleurs, il faut bien réaliser que les dépenses publiques financent les services publics, mais qu'il s'agit de deux notions différentes. Les dépenses publiques correspondent parfois à des aides à l'économie privée, les services publics se réalisent parfois à travers une régulation législative, sans coût direct.

Enfin, il faut souligner qu'il y a parfois loin entre des politiques engagées, même avec l'appui d'excellents rapports et recherches, et leur réalisation sur le terrain. Il faut répéter que les politiques globales énoncées se réalisent sur le terrain à travers des milliers d'ordonnateurs différents, non seulement pour la protection sociale, mais bien plus généralement, du fait de la déconcentration et surtout de la décentralisation au profit des collectivités territoriales. Il semble que bien des recherches seraient nécessaires pour mieux analyser comment les politiques « descendent » sur le terrain et, par conséquent, quel sens il faut donner à « l'inertie » des décisions comme aux moyens pour la diminuer.

Louis Gallois prend alors la parole pour apporter quelques « règles d'hygiène » sur la problématique abordée.

En premier lieu, il faut parler **des** dépenses publiques, en abandonnant le singulier de la dépense, puisqu'elles sont de natures très différentes selon les cas.

En second lieu, il faudrait régler leurs comptes à certaines **conventions comptables** qui obscurcissent la compréhension ; par exemple, le CICE a été compté comme une dépense de plus, tandis que les allègements de charges diminuent la dépense publique, résultat de la modification en cours, peut-être pas anodin, pour un même résultat pour les entreprises.

En troisième lieu, il faut résolument examiner **l'efficacité des aides à la production** ; trop d'entre elles ont une origine désormais historique et n'apportent rien de significatif ; il faut donc réexaminer bien des niches fiscales.

Mais on rentre alors dans des questions compliquées, par exemple s'agissant du logement : en France, la préférence pour le patrimoine immobilier est très forte, ce qui pousse constamment à la hausse du foncier. Comment l'éviter ?

En quatrième lieu, si on veut réaliser des économies, un **débat national, durable et long** est nécessaire ; en Suède, pour réformer les retraites, le débat a duré 5 ans ; il ne dure qu'un an en France et c'est déjà jugé long...

En tout état de cause, **ce dont il faut parler c'est de politique** : de santé, de sécurité, d'éducation (c'est sans doute le plus important), pour former des choix. Et c'est là qu'on voit apparaître les vraies positions à prendre ; aujourd'hui, alors que la programme du CNR d'après-guerre est parfois présenté comme dépassé, on voit bien se dessiner une alternative : d'un côté, laisser chacun se débrouiller, en lui fournissant des moyens pour le faire, sans que la collectivité intervienne ; de l'autre côté, définir un apport collectif soudant les gens dans une solidarité à organiser. Se dessine ainsi aujourd'hui, un glissement par petites touches vers une société de plus en plus individualiste ; un certain nombre de simplifications récentes entraîne le passage vers une société de moins en moins solidaire. Deux modèles semblent donc bien se dessiner.

Il faut aussi parler de **fiscalité**. Les gilets jaunes ont d'abord demandé la justice fiscale. Mais la question est aussi de renforcer le consentement à l'impôt et pour cela, il est nécessaire d'expliquer à quoi sert l'impôt et sur qui il pèse. La justice fiscale devient alors une justice sociale et oblige à déterminer si l'impôt doit contribuer, ou non, à réduire les inégalités.

Enfin se pose la question du **déficit** ; à une époque où les taux d'intérêt sont à peu près nuls, on ne peut pas raisonner comme en période d'inflation : on peut emprunter dès lors que l'investissement à réaliser aurait un retour positif.

En conclusion, Louis Gallois propose plutôt qu'un débat général sur la dépense publique **des discussions à thème** : sur la fracture territoriale, sur le vieillissement, sur le réchauffement climatique, sur le chômage de longue durée qui débouche sur l'exclusion.

Pour conclure également, Xavier Ragot souligne trois points.

En premier lieu, il estime que le débat sur la justice est en recul ; on ne parle pas assez de l'accès au droit, à la bonne sanction du mérite, aux questions d'égalité, etc. En second lieu, les perdants aujourd'hui sont les très aisés (mais non pas les plus riches), sans doute, mais, plus grave, les plus pauvres. Taxer le tabac, le carburant, etc., porte davantage sur ces derniers. En troisième lieu, sur la dette publique, il faut segmenter la question, car il y a différentes sortes de dettes et il ne faudrait pas hésiter à augmenter « la dette d'avenir », puisqu'il faut investir pour les générations futures : « 120% du PIB ne serait pas la fin du monde ».

Jacques Fournier conclut brièvement la réunion-débat en remerciant tous les participants. Il dit l'intention de Services publics de poursuivre la réflexion avec tous

ceux qui voudront y participer sur les trois questions de la fiscalité, de l'investissement et de la redistribution.