



Guy VIDAL  
Receveur général des finances honoraire  
Ancien directeur du budget

## Les finances publiques et la maîtrise du temps (2<sup>e</sup> partie)

*La première partie de cet article est parue dans le numéro de Mars-Avril, pp. 6-13.*

Dans une première partie ont été analysées les contraintes que le poids du temps et le principe d'annualité imposaient aux finances publiques. Il s'agit maintenant de définir une stratégie, mais aussi, complément indispensable, de rechercher les leviers de toute action éventuelle.

*Tu peux avoir un maître, tu peux avoir un roi. Mais l'homme à redouter, c'est le percepteur.*

Proverbe Sumérien (trad. SN Kramer)

Dans la première partie de cet article, ont été passées en revue un certain nombre de contraintes qu'une gestion purement annuelle des finances publiques avait fait perdre de vue. Ceci ne veut pas dire pour autant que ces contraintes n'ont eu que des effets négatifs et privent les décideurs de toute liberté. La mondialisation a permis une croissance économique à un rythme inconnu, la création de l'Europe a instauré la paix dans une zone déchirée par les guerres depuis des siècles, l'inversion des raretés et la prolifération des humains sur terre n'interdit en rien la mise en place de politiques démographiques (Mao Tse Toung et l'enfant unique ou la politique nataliste de la France depuis 1939), etc. Il n'est toutefois pas suffisant de prendre conscience de la réalité. Il faut aussi se fixer des objectifs et des règles d'action : c'est le lot de

toute entreprise humaine et la gestion des finances publiques n'échappe pas à la règle. « Penser, c'est anticiper ». L'annualité est, ici, à l'évidence un cadre trop étroit.

Toute politique, suppose l'analyse et la prise en compte de deux séquences : le délai nécessaire à une prise de décision - le temps pour que cette décision produise ses effets. La matière budgétaire n'échappe pas à ces contraintes temporelles mais il faut entrer davantage dans le détail. Une politique budgétaire suppose deux visions : la définition d'une stratégie - une analyse des masses financières, support d'une action éventuelle (autrement dit la recherche des principaux leviers d'actions disponibles). On peut résumer le problème en deux questions : dans quel sens agir ? Quels moyens d'action utiliser ?

\*  
\*                      \*

Pour savoir dans quel sens agir, il faut à l'évidence définir une stratégie.

## 1 Le préalable : se forger une stratégie

En matière budgétaire, trois points clefs pour une stratégie :

- le niveau d'équilibre des finances publiques avec son corollaire le problème de l'endettement
- le niveau de la pression fiscale
- le niveau des dépenses publiques

### Le niveau d'équilibre des finances publiques

Le niveau d'équilibre des finances publiques : je me limiterai au cas de finances déficitaires. C'est malheureusement un problème fort actuel.

Y-a-t-il des règles en ce domaine?

Définir *a priori* un niveau maximal de déficit des finances publiques n'a pas de sens en soi. Son montant n'est inscrit nulle part en lettres d'or sur le marbre. Il est, certes d'abord le résultat de difficiles et complexes arbitrages sur les recettes et les dépenses, mais il est bien plus que cela. Il est, pour l'État, un des instruments majeurs de sa politique économique, une variable d'ajustement fondamentale depuis la perte du pouvoir monétaire (même si les États européens font comme s'ils avaient gardé ce pouvoir).

Il faut toutefois distinguer les divers composants des finances publiques : le budget de l'État – l'équilibre financier des organismes sociaux – les finances des collectivités locales.

Je commencerai par la gestion des organismes sociaux (530 M€ avec un déficit de l'ordre d'un demi-point de PIB). Il s'agit de dépenses de consommation pure et simple et, sauf à vouloir reporter sur les générations futures la charge financière correspondante, c'est-à-dire les spolier, cette gestion doit être équilibrée ou tendre le plus possible vers l'équilibre. Ici, l'annualité est de rigueur.

Il doit en être de même pour les collectivités locales (250 M€ avec là aussi un solde déficitaire), avec la nuance qu'elles peuvent souscrire des emprunts pour leurs investissements, à condition d'avoir la capacité d'en assurer la charge financière ainsi que le remboursement. Un horizon purement annuel ne peut suffire (et ce d'autant plus que le nombre des collectivités locales multiplie les centres de dépense).

Pour les finances de l'État (300 M€ et un déficit de 3,7 points de PIB), cette remarque est encore plus évidente... Le déficit budgétaire est, en effet,

une des armes couramment utilisée, avec d'autres bien sûr, lorsqu'on veut « relancer » l'économie. Ce fut le cas en France, en 1981, lorsque le Premier ministre Pierre Mauroy mit délibérément le budget de 1981, préparé par Raymond Barre, et quasiment à l'équilibre, en déficit substantiel à cette fin (solde public : -0,3% PIB en 1980 ; -2,4% PIB en 1981, « source : Insee, comptes de la nation-base 2005 ») - mais dans un contexte international qui ne s'y prêtait guère...

La sanction : trois dévaluations successives.

L'essentiel du déficit des finances publiques venant de celui de l'État, 74 milliards prévus pour 2015, il convient de préciser l'analyse.

Il existe deux catégories de déficits : des « déficits subis » et des « déficits voulus ». Dans le cas que je viens d'évoquer, il s'agit d'un déficit « voulu », et non « subi », malheureusement fondé sur une vision erronée de la situation économique. On voit, dans cet exemple, l'importance du rôle du décideur politique, mais aussi l'importance pour les finances publiques d'être gérées en cohérence avec le contexte économique général en particulier international (l'effondrement de la demande globale peut en effet nécessiter une hausse du déficit budgétaire) et avec une vue qui dépasse le cadre annuel. Or, de manière surprenante, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 est muette sur la gestion à long terme de finances publiques : elle suggère seulement (article 50) que « le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation [...] présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances ». Vision un peu courte, même pour le moyen terme... Le principe de l'annualité pèse toujours de tout son poids.

Un mot sur le déficit « subi ». Il résulte soit de l'action passée des gouvernants, soit du déclenchement d'une crise (économique) imprévue. Ce type de déficit nécessite, par définition, des mesures de redressement aussi rapides que possible si l'on veut éviter que ne s'enclenche une spirale d'endettement (celle-ci apparaît dès que les finances publiques enregistrent un « déficit primaire ») dont il est d'autant plus difficile de sortir que l'on attend pour réagir.

Le cumul des déficits pose le problème de l'endettement. Curieusement, en France, ce sujet préoccupe peu. Je me souviens d'un temps pas si éloigné où un « professeur de chaire supérieure »

vantait les avantages de la dette qui permettait de réaliser des investissements qui sans cela n'auraient pas été possibles (ce qui est avéré) mais ne se posait à aucun moment la question de savoir comment gérer cette dette, ni au niveau de son poids sur les finances publiques (en détruisant toute marge de manœuvre pour les pouvoirs publics) ni au niveau de son remboursement – ou si l'on préfère, de son refinancement. Une perte de confiance des marchés peut en effet augmenter sensiblement le prix de l'argent. Des hausses de trois à quatre points n'ont pas été rares dans le passé récent : la Grèce, en avril 2014, empruntait à un taux de 4,75% - au Portugal, le bon du Trésor à dix ans était descendu sous la barre des 4% pour la première fois depuis quatre ans. Il se situait à 17% en janvier 2012 (Le Monde, 17.04.14), or un point de hausse des taux d'intérêt représente une charge supplémentaire pour les finances publiques françaises de 2 Md€ en un an, de 8 Md€ en 5 ans et de 13 Md€ en 10 ans. Je laisse le soin à chacun de faire le calcul pour mesurer l'impact éventuel d'une telle bombe à retardement ! (Je rappelle pour qui l'aurait oublié que les recettes nettes du budget général de l'État dans la loi de finances pour 2015 s'élèvent à 222 Md€, les dépenses à 296 Md€ et le solde à -74 Md€. Je rappelle aussi qu'un point de PIB vaut 20 Md€).

Matthieu Pigasse dans « Éloge de l'Anormalité » (p. 69) résume parfaitement la problématique actuelle : « Notre modèle de croissance est en réalité cassé depuis les années quatre-vingt, mais nous nous le sommes caché à nous-mêmes pendant vingt ans. Comment ? Par la dette publique... De larges emprunts en déficits chroniques, l'endettement public permettait de distribuer de la fausse richesse au sein de la société ».

Il ne suffit pas d'avoir défini (ou au moins essayé d'esquisser) le cadrage général d'une stratégie de la gestion des finances publiques et de l'horizon temporel dans lequel on se situe, il faut maintenant aborder la phase opérationnelle, c'est-à-dire entrer dans le détail des choses (on sait tous que c'est là que le diable se niche !). En fait, l'équilibre des finances publiques repose sur deux piliers et deux seulement. La dette, on l'a vu, ne peut qu'être un recours transitoire, les périodes de déficit (liées à la situation économique) devant, en saine gestion, être compensées par des périodes d'excédents<sup>1</sup>. Une précision : il est souvent difficile de définir la situation d'insolvabilité d'un État car il dépend de son pouvoir (souverain) de lever l'impôt – une situation d'illiquidité se constate, en

revanche, aisément : elle apparaît lorsqu'un État ne peut plus emprunter pour refinancer sa dette, sauf à des taux exorbitants. On préfère maintenant se référer à la notion de « soutenabilité » de la dette, mais cette dernière suppose qu'excédents et déficits se compensent sur le long terme.

Quels sont les piliers de cet équilibre : ce sont d'une part les recettes, d'autre part les dépenses. Ce n'est pas une découverte. La difficulté est que structurellement les dépenses croissent plus vite que les recettes.

Commençons donc par ces dernières : elles sont d'ailleurs toujours votées en premier (article 34 de la loi organique) car elles servent de point de repère – mais pas de limite ! – pour la fixation du volume des dépenses.

Aborder ce sujet exige de préciser un point de méthode. Quel est le fondement du prélèvement fiscal (279 Md€ en 2015) ? Assurer le financement des charges communes.

En démocratie, ceci implique une adhésion du citoyen. Elle ne peut s'obtenir que si l'objectif de l'impôt est clairement affiché (prélèvement sur le revenu des personnes physiques, sur les bénéfices des sociétés...), relativement simple à comprendre, aussi juste que possible. Un lien avec l'activité économique est souhaitable. Son recouvrement ne doit pas être trop compliqué. Tout ce qui va à l'encontre de ces principes est à éviter, mais la tentation est grande pour beaucoup, à travers la « dépense fiscale », d'utiliser l'impôt à d'autres fins qu'assurer les ressources de l'État. La « fiscalité écologique » est un bon exemple de cette déviance. Prendre en compte des finalités écologiques, sujet protéiforme et évolutif introduit dans la loi fiscale une complexité impossible à comprendre pour le contribuable et à gérer par l'administration. Mon propos, ici, ne concernera donc que la recette fiscale – plus couramment appelée la « pression fiscale » – pilier fondamental de la ressource publique.

### L'évaluation des recettes ou la tentation de l'optimisme

Le niveau des recettes dépend de trois séries de facteurs fondamentaux :

- de facteurs techniques : l'assiette et le taux du prélèvement fiscal
- de l'évolution de la situation économique
- de facteurs de type sociétal : la capacité de l'administration à « faire rentrer l'impôt », mais aussi la disposition du citoyen à effectuer son « devoir fiscal ».

<sup>1</sup> « Rapport de Paul Champsaur et Philippe Cotis sur la situation des finances publiques », juillet 2010, p.5 sqq.

L'évaluation des recettes pose toujours de difficiles problèmes : il s'agit en effet de prévisions en avenir incertain. La fiabilité des estimations varie en fonction de divers facteurs. Pour l'État, il faut prendre des décisions au plus tard en août de l'année N sur la base d'informations datant d'un mois à un an, voire plus, décisions destinées à prendre effet l'année N+1, c'est-à-dire un à deux semestres plus tard. Horizon : un à deux ans. On peut classer ces évaluations selon un niveau d'incertitude croissant.

**Les facteurs techniques** tout d'abord. Pour simplifier la présentation je n'évoquerai ici que les recettes fiscales, mais le raisonnement est aisément transposable à l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Le calcul est relativement facile pour les impôts existants : il suffit d'extrapoler les résultats du passé en introduisant l'incidence de quelques variables pour tenir compte de la situation du moment. Certes des erreurs peuvent être (et sont) commises mais elles sont limitées car toutes les données de base sont connues et sont disponibles. Le coefficient d'incertitude demeure limité et peut être mesuré.

L'exercice est plus malaisé lorsqu'il s'agit d'impôts nouveaux car la référence au passé est, dans ce cas, impossible. Il faut choisir des bases de calcul ; or les informations dont on souhaiterait pouvoir disposer n'existent pas nécessairement ou ne sont pas totalement fiables. Il n'est pas dans mon propos de décrire ici les différentes méthodes utilisables mais plus simplement de noter que l'incertitude des évaluations est nettement plus grande que dans le cas précédent (c'est une des raisons, entre autres, pour laquelle les gouvernants, avant de créer des impôts nouveaux, pensent d'abord à augmenter des impôts existants, sauf, bien sûr, volonté d'un « geste politique fort »).

L'analyse ne peut s'arrêter à ce stade : il convient de prendre en compte aussi la **situation économique générale**. Appréhender et évaluer cette incidence est d'une difficulté bien plus grande. Il ne s'agit plus simplement d'intégrer quelques facteurs techniques mais d'analyser l'impact de l'évolution économique générale sur l'élasticité de l'impôt. Or cette dernière dépend non seulement du volume de la croissance, mais aussi de la nature de cette dernière - si croissance il y a ! On a coutume de penser qu'en cas de croissance faible, le coefficient d'élasticité des impôts est inférieur à l'unité et qu'il faut une croissance d'au moins 1 % pour que l'élasticité devienne supérieure à l'unité. Il est évidemment très tentant

pour un gouvernement « d'arrondir » le taux de croissance ou le taux de hausse des prix pour pouvoir établir des prévisions de recettes plus à même de réaliser l'équilibre des finances publiques souhaité. Le risque : que le décalage entre le rendement annoncé et le rendement constaté ne fasse apparaître une piètre maîtrise du temps ou la volonté de cacher la réalité à l'électeur de base (mais il s'agit de risques politiques et l'on sait que les Français ont la mémoire courte... la communauté européenne certainement un peu moins !).

Il convient maintenant de franchir un nouveau stade dans le domaine de l'incertitude en intégrant ce que j'ai appelé le « **risque sociétal** ». Ce dernier ne se situe pas au niveau de la capacité de l'administration française des finances à faire « rentrer l'impôt » : cette dernière est honorablement connue à ce sujet et rien ne permet de mettre en doute la stabilité de son comportement. Il n'en est pas de même pour le contribuable français. La Cour des comptes a posé d'ailleurs très discrètement le problème dans son Rapport public annuel 2014 lorsqu'elle a écrit, après avoir admis l'imputation des pertes de recettes constatées par rapport aux prévisions pour 2013 à une baisse de l'élasticité de l'impôt, qu'il subsiste « une perte supplémentaire de recettes fiscales de 3,5 Md€ concentrée sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative »... « non encore expertisé(e) par la Cour ».

Ce point n'a pas été éclairci, mais une question se pose : ne sommes-nous pas au sommet de la courbe de Laffer, au delà du maximum toléré de pression fiscale ? Je suis pour ma part très enclin à penser que nous sommes en train d'assister à un changement de comportement du contribuable. Certes, à intervalles plus ou moins réguliers, il y a eu en France des mouvements de révolte fiscale : ils existent toujours lorsqu'on augmente les impôts, mais, jusqu'à présent, ils restaient très catégoriels. Dans le comportement actuel, le mouvement des « pigeons » par exemple, il y a plus que cela : c'est quasiment un rejet philosophique de l'impôt. Le raisonnement classique « toutes choses égales par ailleurs » ne fonctionne plus.

Pourquoi ce basculement ? Je citerai quatre exemples qui m'ont frappé. Il s'agit de quatre entrepreneurs, quadragénaires, ayant réussi mais n'ayant pas tous « fait fortune » pour autant. Leur changement de comportement s'est effectué en quelque dix-huit mois. Qui sont-ils ? Le premier un imprimeur, le second vient du milieu bancaire,

le troisième a travaillé dans l'immobilier, le quatrième dans les NTIC. Je sais que je ne cite que des cas particuliers mais la diversité des origines, des formations, des moyens financiers m'a conduit à penser qu'il ne s'agissait plus de réactions isolées, mais d'un changement dans le comportement des entrepreneurs, méritant une analyse plus précise. J'ai essayé de les comprendre et très curieusement leurs explications se sont spontanément centrées sur trois thèmes :

1. si on a pris pour nous même et nos familles de gros risques notamment financiers, ce n'est pas pour nous faire confisquer l'essentiel de cet argent, produit de notre travail, par l'État.
2. la gestion des entreprises, en particulier des personnels, devient presque mission impossible (tous ont dénoncé la prolifération des textes réglementaires, en particulier dans le domaine du Code du Travail).
3. le sentiment d'une disparition du pacte social à travers un double abandon : abandon d'un certain nombre de valeurs implicites mais à la base de la société française (valeur du travail, valeur du mérite, dilution de la notion du mariage, prosélytisme en faveur de l'idée de « genre »...) mais abandon aussi ressenti dans l'alourdissement des dépenses publiques au profit de populations qui, non seulement refusent de s'intégrer, mais prônent ouvertement la mise en place en France de systèmes politiques et sociaux du type de ceux existant dans les pays qu'ils ont fui. Le fait nouveau est la conjonction de motivations économiques et de motivations culturelles fortifiée par le sentiment d'un grand gaspillage et d'un mépris pour l'argent provenant de l'activité économique privée : comment expliquer que, pendant une trentaine d'années, on a créé des emplois au budget de l'éducation nationale, alors que les effectifs scolarisés ont décliné successivement dans le premier degré, puis dans le second degré, et que la France a perdu un bon nombre de rangs dans le classement PISA ? (18<sup>e</sup> rang sur 34 pays de l'OCDE). Je cite cet exemple car il est venu très vite dans les propos des intéressés). Une des conséquences de cette évolution : le lycée Charles de Gaulle à Londres (4500 élèves) « est plein à craquer ». Un nouveau lycée (1300 places) a été construit. On envisage d'en construire un troisième de 1500 places.

Les Français vivent dans un univers mental né d'une longue histoire, qui certes a évolué, mais qui a ses frontières. Les cassures nées des

révolutions du passé ont été intégrées, mais le modèle social actuel subit de très fortes tensions au point de faire apparaître de graves fissures. Il ne s'agit plus de protester contre des impôts très lourds (notion fatalement très subjective). On est à considérer l'impôt comme « illégitime », ce qui est beaucoup plus fondamental et nouveau. Ce n'est plus le poids de l'impôt qui est à prendre en compte, mais sa justification même (on peut trouver dans l'histoire de France des périodes où les prélèvements fiscaux ont été plus élevés qu'actuellement, mais cette situation était acceptée car justifiée aux yeux des contributeurs par les circonstances du moment). Il est impossible de gérer les finances publiques si ce point n'est pas clairement abordé. La mise en cause de la légitimité de l'impôt est ce qui fait passer les finances d'un pays de l'illiquidité à l'insolvabilité. Pour ce faire une analyse de court terme ne suffit pas. Les Français, comme tout autre peuple, sont capables d'évoluer profondément, mais ils ne le feront que sous la condition d'avoir une vision du futur envisagé. Il ne faut jamais oublier qu'une des raisons de la Révolution française de 1789 est née (dans la mémoire collective) du fait que l'administration royale et catholique « confisquait » aux malheureux Français, pour « faire la guerre » ou pour financer « les dépenses somptuaires de la Cour », « plus de la moitié de ce qu'ils gagnaient à la sueur de leur front ». Or on arrive en 2014 à ce niveau. Les prélèvements obligatoires ont atteint officiellement 44,7 % en 2014, mais le vrai chiffre à prendre en compte est celui des dépenses car tout le monde sait qu'il faudra un jour payer l'intégralité de ces dernières : or elles représentent actuellement 57,7 % du PIB. L'effet d'anticipation analysé par Barro ne peut pas ne pas avoir d'impact sur le comportement des agents économiques. Ce qui donne sa légitimité à l'impôt est la légitimité de la dépense publique. Quand cette dernière perd cette légitimité, c'est l'impôt, lui-même, qui devient illégitime. C'est une des raisons pour laquelle on n'a jamais pu calculer, *a priori*, à quel moment s'inversait la courbe de Laffer : elle bascule lorsque la dépense devient illégitime, soit dans son montant, soit dans sa nature, jugement de nature sociétale, impossible à quantifier.

### Le niveau de la dépense, une maîtrise inaccessible ?

En définitive, le problème essentiel de la gestion des finances publiques est celui de la maîtrise des dépenses publiques, car de l'évolution de celles-ci dépend tout le reste.



Quelques chiffres pour préciser les données du débat.

### Croissance annuelle moyenne en volume des dépenses des administrations publiques (nettes des transferts financiers entre sous-secteurs) de 1978 à 2008

APUC	APUL	ASSO	Toutes APU	p.m. PIB
+1,9	+3,6	+2,8	+2,6	+2,0

Source : rapport sur la situation des finances publiques de Paul Champsaur et Philippe Cotis, tableau 3, p.18, avril 2010.

Ce tableau, d'où on a éliminé les flux croisés entre administrations et les transferts de compétences ainsi que les éventuelles modifications de périmètres, montre très clairement que la gestion des finances publiques occupe une part croissante dans l'activité économique du pays ce qui est en soi une évidence, mais qui prend un tout autre sens lorsque l'on note qu'il s'agit purement et simplement d'une dérive des comptes publics liée à une incapacité de maîtriser la gestion de ces derniers.

Reprenons l'analyse secteur par secteur pour essayer de lister les dépenses « les plus dynamiques » comme l'on dit maintenant.

**Le niveau des administrations centrales (APUC)** d'abord.

Quatre types de dépenses seront difficilement maîtrisables :

- la charge des intérêts de la dette a légèrement diminué sous l'influence de la baisse des taux d'intérêts, mais ceux-ci ont atteint un niveau historiquement bas et ils ne pourront que remonter dans un avenir qui peut être proche (la politique de *quantitative Easing* ne peut être éternelle), voire exploser en cas de perte de confiance dans la gestion des finances publiques en France (le coût actuel de la dette est de l'ordre de 44 Md€, soit 2% du PIB).
- les dépenses de rémunération des agents de l'État sont en position de croître fortement sous l'effet conjugué de la garantie de l'emploi dont bénéficient les fonctionnaires titulaires de l'État et des mécanismes automatiques d'avancement des divers statuts dans « la grille » de la fonction publique. On retrouve ici l'impact des décisions prises en 1945-1946 dans le domaine de la fonction publique<sup>2</sup>.
- les dépenses de pension ne peuvent que progresser sous l'effet de l'évolution démographique, c'est-à-dire le vieillissement de la population.
- les dépenses dites « de guichet », correspondant à des droits automatiquement ouverts pour leurs bénéficiaires finaux dès lors qu'ils

remplissent les conditions d'éligibilité nécessaires (certains minima sociaux, aides au logement, subventions à l'emploi...), ou même sans aucune condition (« allocation temporaire d'attente » pour « les étrangers en situation irrégulière »), ont aussi une dynamique forte.

La maîtrise de ces dépenses repose, à l'évidence, sur une politique de long terme et sur une réflexion en profondeur sur le rôle de l'État, et l'étendue de ses responsabilités, au XXI<sup>e</sup> siècle. Ce n'est pas dans le cadre de l'annualité que l'on peut gérer ce problème.

**Le niveau des administrations locales (APUL)** maintenant.

On ne peut que constater, pour le passé, une très forte augmentation des dépenses de fonctionnement qui va bien au delà de l'impact des transferts de l'État aux collectivités locales. « L'ensemble des compétences transférées à fin 2008 depuis la première étape de la décentralisation représente une dépense de 1,6 point de PIB alors que les dépenses des collectivités territoriales ont progressé de 3,4 point de PIB depuis 2008 » (1). Il n'est pas certain que la réduction des aides de l'État et la réforme en cours de l'organisation territoriale suffisent à casser cette tendance.

Qu'en est-il enfin au **niveau des administrations sociales (ASSO)** ?

C'est peut-être le secteur de dépenses le plus difficilement maîtrisable. Les cotisations sociales ne sont pas de même nature que les impôts destinés à financer l'État ou les collectivités locales. C'est le prix à payer pour acheter santé et retraite. Or comme le fait remarquer Jean-Marc Daniel « notre système actuel nous en donne-t-il pour le meilleur prix ? »<sup>3</sup>.

Passons rapidement en revue les trois points les plus sensibles :

- les dépenses de santé : « sur le long terme, le progrès médical et la montée des aspirations en matière de santé et, aussi, le vieillissement de la population, tendront spontanément à faire croître ces dépenses dans le PIB » (1),

<sup>2</sup> « La réduction des dépenses publiques », Guy Vidal, Gestion et finances publiques - La Revue, n°5, mai 2013, p.26.

<sup>3</sup> « Plus qu'à la dépense, c'est à la rente publique qu'il faut s'attaquer », Jean-Marc Daniel, « L'Opinion », 4 avril 2014.

– les dépenses liées au paiement des retraites ne peuvent qu'augmenter en raison de la structure démographique française,

– le coût de l'indemnisation du chômage dépend bien évidemment de l'évolution de ce dernier, c'est-à-dire de l'activité économique, mais les perspectives actuelles ne sont pas très favorables.

Au regard de ces types de dépenses en expansion constante, on ne peut trouver de dépenses

qui baissent spontanément, ce qui signifie que la maîtrise des dépenses publiques passe par la prise de décisions qui ne seront pas populaires, car elles touchent des « droits acquis » et de plus les effets de ces mesures ne seront pas immédiats.

Dans ces analyses, ce qui marque d'abord, c'est la diversité des problèmes. Que faire ? Sur quelles masses agir ?

## 2 Les masses financières, supports d'une action éventuelle

On ne module pas aisément les masses des finances publiques. Il faut du temps. Une rapide analyse est nécessaire car il convient de distinguer quatre temps successifs :

– le temps de l'exécutif : une décision naît parfois d'une longue réflexion - parfois aussi le délai est très court devant une urgence. Ce temps est très variable : une moyenne n'a pas de sens.

– le temps du législatif : c'est à lui qu'appartient la décision finale. Au niveau de l'État : trois à quatre mois pour une loi de finances rectificative. Une douzaine de mois pour une loi de finances. Les délais pour les collectivités locales et les organismes sociaux se situent à l'intérieur de cette fourchette de trois à douze mois. L'annualité marque simplement le terme de ces deux premiers temps.

– le temps de l'administration : le fonctionnaire ignore la loi, le décret et l'arrêté. Il n'agit qu'en fonction des règles figurant dans les « circulaires d'application ». Délai : deux mois si le sujet est simple (dont deux semaines pour la rédaction de cette dernière) - deux ans si le sujet est complexe et implique une modification des comportements antérieurs et malheur si une disposition nouvelle est considérée comme contraire à « la doctrine » de l'administration ! (une pratique se crée, consistant à considérer que la réalité est telle que la disposition nouvelle ne peut s'appliquer : j'ai connu des cas de ce type).

– le temps de la société : c'est l'instant où l'ensemble de la société perçoit concrètement l'impact de la mesure décidée. Impacts directs mais aussi impacts indirects dans la mesure où la décision prise perturbe les équilibres existants. Autant de mesures, autant de délais différents d'impact. Il ne suffit pas de décider. Il faut avoir

conscience du temps mis par les mesures à faire effet.

Ceci se vérifie aussi bien pour les dépenses de personnel (effets différés de la réduction des effectifs, de la masse salariale, de la valeur du point d'indice, de la modification des statuts, de la durée légale du travail) que pour les prestations sociales ou, encore plus, pour les investissements dont il reste à mesurer le véritable impact selon leur nature (piscines olympiques, ronds-points, mobilier urbain de nature souvent somptuaire, tramways...). Ces derniers correspondent souvent à des besoins sociaux, non monnayables, sources de dépenses publiques récurrentes.

Un dernier mot sur les charges de la dette publique de l'État.

Seules apparaissent dans le budget de l'année, les charges d'intérêt de la dette. On oublie souvent de ce fait le problème du refinancement de la dette existante. Jusqu'il y a peu, les rapports publics étaient fort discrets sur ce sujet. Cette situation a conduit beaucoup de collectivités locales, sans connaissance du marché financier, à souscrire des emprunts « toxiques », séduites par leur faible coût apparent. L'État, lui, s'est organisé au mieux pour profiter de l'effet d'aubaine lié aux faibles taux d'intérêt du marché : l'Agence France Trésor a émis, en 2013, des emprunts à moyen et long terme à un taux qui s'est établi à un plancher de 1,54 % (rapport d'activité 2013 de l'AFT), le taux est même inférieur à 1 % en 2015 mais l'État ne s'est pas ménagé encore les marges nécessaires pour le jour où les taux remonteront (et le moment de cette remontée sera décidé par le marché, au niveau mondial). Deux tiers de la dette publique négociable est détenue par des non-résidents. Le réveil risque d'être très douloureux.

Quelles actions entreprendre ? Se pose le problème de « l'effet multiplicateur » d'une variation

des masses budgétaires. On a beaucoup étudié ce dernier dans le cas d'une hausse des investissements (où son action est avérée). On a même, par analogie, sans que ceci ait jamais été démontré, considéré qu'une hausse des dépenses de consommation avait aussi un effet multiplicateur. Il est communément admis que cet effet multiplicateur ne joue dans un sens positif que si la croissance annuelle excède 1%. Qu'en est-il lorsque l'on diminue les dépenses ? Que se passe-t-il, si la dette ne pouvant plus être refinancée, on est conduit à opérer des coupes sombres dans le budget. On risque à l'évidence d'entrer dans une spirale déflationniste. À quel moment risque-t-elle de se produire ? Autrement dit quel niveau de réduction des dépenses l'économie française peut-elle supporter sans risque de crise grave ? On parle souvent de 15 Md€ d'économies annuelles (avec un objectif de 50-60 milliards ?) soit 0,75% du PIB chaque année, mais nulle part dans les documents officiels ne figure une présentation des modalités d'un tel effort, non plus qu'une analyse de son impact économique. Chacun procède par affirmations péremptoires : pour les uns, ce n'est pas assez ! Pour d'autres, « on va casser la croissance ! » et « on risque la déflation ! ». Cette situation est fort préoccupante, car il faudra décider, et vite, or on a vu précédemment les délais de prise de décision : un an en moyenne, souvent plus sur les sujets difficiles – et, secteur par secteur, le délai d'impact de ces décisions : de un à deux ans, pour simplifier. L'horloge du temps est impitoyable.

Il n'est pas dans mon propos de présenter un plan d'économies. De tels plans nécessitent de définir des priorités entre les dépenses publiques et de tels choix relèvent du pouvoir politique. En revanche, compte tenu de l'importance du programme envisagé, il n'est pas interdit de lister les trois grandes masses des finances publiques qu'il sera nécessaire de « passer sous revue » : la masse salariale des agents publics, le coût des retraites, l'importance des transferts sociaux. Je ne précise pas pour chacune de ces rubriques les ordres de grandeurs en cause pour éviter des interprétations erronées, car ces différents types de dépenses sont inter-corrélées.

Commençons par **la masse salariale des agents publics**.

Le volume de celle-ci dépend de trois facteurs essentiels : les effectifs, le niveau du « point d'indice » de la fonction publique, l'impact des innombrables statuts qui encadrent la fonction publique.

Le nombre des fonctionnaires est évidemment fonction du rôle que l'on veut voir jouer à l'État,

mais aussi aux collectivités locales, et également à l'ensemble des organismes sociaux. Pour l'ensemble de ces employeurs le nombre des agents publics dépend aussi du niveau de qualité de service que l'on souhaite, sachant que, dans la culture publique (j'ai failli dire bureaucratique !), toute amélioration de qualité dans les services publics signifie une augmentation du nombre des agents. Diminuer le nombre des agents publics apparaîtra un jour indispensable, mais il faudra pour cela une révolution dans les esprits, d'autant plus que des départs significatifs signifieraient la fin de l'emploi à vie dans la fonction publique d'État (l'emploi à vie, privilège de plus en plus rare dans les États modernes). Une telle entreprise dépasse à l'évidence le cadre annuel.

Le second élément important dans l'évolution de la masse salariale publique est l'évolution du point d'indice, en fonction duquel les rémunérations publiques, dans leur ensemble, évoluent plus vite, moins vite, ou au même rythme que la hausse des prix. C'est le problème dit du « pouvoir d'achat », objet chaque année, de négociations souvent laborieuses entre les pouvoirs publics et les organisations syndicales. Longtemps, le thème de la paupérisation absolue de la fonction publique a, contre toute évidence, fait florès. En fait, lorsque l'on compare les niveaux des rémunérations entre le secteur public et le secteur privé, on s'aperçoit que les agents du secteur public sont plutôt mieux rémunérés que ceux du privé, tant au niveau des salaires de départ qu'au stade des hiérarchies intermédiaires. Les rapports s'inversent au niveau supérieur.

Reste un troisième élément : **les statuts de la fonction publique**, héritage de Maurice Thorez, du temps où il était ministre de la fonction publique et où il voulait définir, pour la nuit des temps, une « grille » dans laquelle chaque agent public devait trouver sa place, avec un statut *ad hoc*. Ces statuts sont référencés les uns par rapport aux autres, ce qui fait que le seul raisonnement qui régit leur gestion est le raisonnement par analogie. Ce que l'on fait pour l'un, on doit le faire pour l'autre : tant pis si, à l'origine, on a placé deux métiers différents dans la même case et que quelques années plus tard, on ne peut plus, malgré les besoins, recruter dans un corps, et qu'il faut augmenter les rémunérations de ce dernier, alors qu'on est en sureffectif dans l'autre. Ou l'on bloque le fonctionnement des services d'État dans le premier secteur, ou l'on gaspille les deniers publics (un monde à la Kafka)... Cette grille est la négation même du fait que le monde puisse évoluer et que les besoins de la société évoluent eux aussi. Un second aspect des statuts



est que tous prévoient un avancement automatique des agents concernés, même les plus mauvais, avec de multiples variantes selon les corps. C'est un mécanisme inflationniste aussi efficace que discret. Y toucher est une bonne méthode pour susciter des mouvements de grève dans les secteurs concernés.

Réduire la masse salariale des agents publics n'est cependant pas mission impossible, mais il faut la concevoir (c'est-à-dire faire des choix), l'expliquer et la gérer sur le long terme. L'annualité n'a, ici, aucun sens.

## Les retraites

Je ne raisonne ici que sur le volet dépenses et en fonction de la structure générale du système actuel. Trois éléments sont essentiels : l'âge légal de départ à la retraite, le nombre de trimestres cotisés, le niveau des pensions versées.

Avoir ramené de 62 à 60 ans l'âge légal de départ à la retraite représente une dépense de 5 Md€, un quart de point de PIB ou, pour une année, le tiers des économies recherchées. Je sais qu'il s'agit d'une promesse du programme présidentiel, mais il n'est pas interdit de reconnaître une erreur, d'autant plus que tout le monde sait – et admet – que l'allongement de la durée de la vie exigera, sauf à mettre en faillite tous les régimes, de reporter au delà de 62 ans l'âge légal de la retraite. On touche ici à un quasi-tabou de la société française.

Par rapport au problème précédent, l'augmentation du nombre de trimestres travaillés apparaît presque comme un exercice facile, ce qui est pourtant loin d'être le cas. Une réflexion sur ce sujet conduira, peut-être un jour, à instituer un système de retraite complètement individualisé, un compte retraite personnel : une telle structure, inenvisageable autrefois, est parfaitement gérable avec les capacités actuelles de l'informatique (certains pays scandinaves l'ont déjà, en partie, adopté).

Dernier point : le niveau des pensions. Ces dernières étaient autrefois indexées en fait sur le rythme de la croissance. On en est maintenant à se référer au seul niveau des prix. Il est évident qu'un jour sera posée la question de l'opportunité d'une telle référence. Sur ces sujets le cadre annuel n'a, là non plus, aucun sens.

## Les transferts sociaux

L'importance de ces derniers résulte de choix fondamentalement politiques, tant en ce qui concerne l'étendue des transferts que leur

volume. On touche ici à ce qui constitue le cœur même de toute société. Je pourrais passer en revue toutes les formes de prestations sociales existant en France. Quelle serait la conclusion de cet examen ? Que les finances publiques françaises comportent beaucoup de prestations sociales qui pèsent très lourd dans les budgets publics et qu'il faut certainement modérer la charge correspondante, mais cette analyse n'apportera rien de concret pour une action éventuelle. Gérer des finances publiques c'est établir des priorités fondées sur des réflexions à plus ou moins long terme et sur des choix de société, en ayant conscience que l'on est en 2015 et que l'on vit dans un monde qui nous crée des opportunités mais aussi des contraintes que l'on ne peut ignorer, avec deux risques à gérer, la stagflation, la déflation. On en revient au rôle éminent que doit jouer le gouvernant.

La gestion des finances publiques est intégralement entre les mains de ceux qui détiennent le pouvoir d'ouvrir des crédits et d'autoriser la dépense correspondante, c'est-à-dire des élus, ce qui est normal dans une démocratie, mais il faut prendre conscience du fait qu'il existe deux catégories de dépensiers : ceux qui ont le pouvoir de dépenser (donc de lever l'impôt), c'est le niveau politique, ceux qui ont l'autorisation de dépenser dans les limites fixées par les précédents (ils « doivent faire avec ! », même s'ils cherchent à faire pression comme n'importe quel groupe social), c'est le niveau administratif, celui de la gestion. Un centre de pouvoir est bien plus qu'un centre de gestion. La difficulté est que l'on a en France multiplié les centres de pouvoir et par suite les sources de dépenses. Le résultat : une perte de vue d'ensemble et d'une vision d'avenir et, aussi, un incroyable enchevêtrement de compétences qui fait la joie de tous les chasseurs de primes, pardon, de subventions. De plus, autant il est normal, que les centres de décision au niveau de l'État aient une compétence générale, autant cette situation est financièrement dangereuse au niveau des collectivités territoriales. Les compétences de ces dernières devraient être calibrées en fonction de leur population et de leur importance géographique et économique. On confond souvent niveau de gestion administrative et niveau de décision politique, ce qui est absurde. Les structures administratives sont souvent héritées du passé. Elles sont parfois encore valables, mais on est en droit - plus, on se doit - de s'interroger, à l'époque de la voiture automobile, des autoroutes, du TGV, de l'avion, de l'Internet sur la validité d'organisations mises en place à un moment où le moyen le plus rapide de déplacement était le cheval.

4 « Testament Politique d'Armand du Plessis Cardinal Duc de Richelieu », Amsterdam, 1688, p.226. Pour les curieux, le paragraphe précédent est ainsi rédigé : « Ceux qui vivent au jour la journée, vivent heureusement pour eux, mais on vit malheureusement sous leur conduite ».

La nouvelle carte régionale qui vient d'être votée ne règle certes pas tous les problèmes, mais les débats en cours sur le projet de loi de réforme territoriale vont incontestablement dans la bonne direction en attribuant à chaque niveau de collectivité des responsabilités propres (ou en commun) à l'exclusion de compétences générales.

Dans le cadre d'une meilleure maîtrise de la gestion des finances publiques, il serait sain aussi d'interdire aux collectivités territoriales le droit de verser des subventions ou d'apporter des aides aux entreprises et aux associations de toutes sortes, culturelles, sportives, sociales, etc., la plupart d'entre elles s'apparentant à des achats de voix avec des deniers publics. Il existe des moyens plus utiles pour l'emploi des fonds publics et surtout pour l'avenir de ces collectivités. Mais je sors de mon sujet.

\*  
\*   \*   \*

« Ce qui est fâcheux dans les malheurs publics, c'est que n'importe qui s'estime assez compétent pour en parler » a écrit Cioran. Je crois que j'ai succombé à ce travers, mais au point où j'en suis j'assume... et je continue.

Le principe de l'annualité a fait oublier la nécessité d'analyser la situation économique et politique en termes de bilan. Le signe le plus caractéristique en est, peut être, le recours effréné à l'endettement, c'est-à-dire à la création de fausse monnaie, pour financer l'économie.

La gestion des finances publiques est un des principaux éléments structurants de la vie d'une société. Elle ne peut se faire dans l'abstrait ou sur la base de réactions personnelles spontanées, si bien intentionnées soient-elles. Elle suppose d'abord une réflexion sur le futur, une vision à plus ou moins long terme en fonction des sujets abordés. Vision certes incertaine car sous l'influence de tendances lourdes héritées du passé, et de plus dans l'incapacité de prévoir l'effet du hasard. Une approche aussi pragmatique que possible, mais aussi impartiale, est d'une absolue nécessité, car, comme on l'a vu, la réflexion avant l'action prend du temps, l'impact de la décision également, et ces facteurs ne doivent jamais être sous-estimés. L'improvisation est à éviter. Le cardinal de Richelieu, dans son « Testament politique » donne un sage conseil : « Qui prévoit de loin ne fait rien par précipitation, puisqu'il y pense de bonne heure, et il est difficile

de mal faire lorsqu'on y a pensé auparavant »<sup>4</sup>. Avoir une politique, c'est faire des choix et les assumer. Le temps est une contrainte dont l'homme et les sociétés qu'il a créées ne peuvent s'abstraire. Il peut en revanche en réduire la puissance en esquissant les évolutions envisageables et en évaluant les risques de chacune d'entre elles. Quatre conditions :

- le courage d'aborder et d'analyser de manière objective tous les sujets, même, et surtout les plus tabous, sous l'angle économique mais aussi sous l'angle social : quelques uns, dans le désordre, l'immigration, l'exploitation du gaz de schiste, l'incidence de la réduction de la durée légale du temps de travail à 35 heures, le niveau du SMIC, l'âge légal de départ à la retraite, le « riz doré »...
- la capacité d'imaginer le futur, notamment au plan de l'Europe,
- le courage de faire des choix et de les assumer,
- le souci de faire en sorte que toute action significative concerne tout le monde : il ne faut jamais oublier que le Français est toujours jaloux de son voisin (vieille tradition terrienne) et qu'immanquablement il se posera la question : pourquoi moi et pas lui ? ou l'inverse !

« Le monde a changé : il est global, ouvert, instantané et immédiat, mobile »

(Matthieu Pigasse, p.9).

Le monde ne vit plus au rythme des saisons, mais à celui d'Internet, de l'ordinateur et du téléphone mobile. Il n'est plus possible de « donner du temps au temps ». Il faut sans cesse anticiper et innover. C'est d'une certaine façon une révolution intellectuelle qu'il faut réaliser, en oubliant un instant le principe de précaution (les découvertes de Pasteur auraient-elles été réalisées si ce dernier avait appliqué ce principe ?). L'inattendu est toujours possible. Seules y résistent les sociétés capables de comprendre et d'évoluer rapidement : le rôle des gouvernants est essentiel.

Alors peut-on maîtriser le temps ? Certainement pas, mais on peut, en revanche, apprendre à le gérer. Banalités ? Oui, sans doute, mais le quotidien fait souvent oublier des réflexes de bon sens. Il n'est pas mauvais de les solliciter de temps à autre. ■