


# Pédagogie des dépenses publiques

 alternatives-economiques.fr/michel-husson/pedagogie-depenses-publiques/00087909

Michel Husson, *Alternatives économiques*, 21 janvier 2019

Le questionnaire du « grand débat » s'attache à faire de la « pédagogie » : il faut réduire le déficit, donc il faut baisser les dépenses publiques, si l'on souhaite aussi baisser les impôts. La seule question qui reste ouverte au débat est donc : quelles sont les dépenses publiques que vous voulez réduire ?

## Le poncif habituel sur les dépenses publiques

France stratégie, un organisme para-gouvernemental (et très lointain héritier du Commissariat au Plan) a décidé de contribuer à ce débat avec une note intitulée « Où réduire le poids de la dépense publique ? » Cette note repose sur une méthodologie critiquable et elle contribue à rétrécir le débat public.

Elle s'ouvre sur ce poncif fatigant : « *Le montant des dépenses publiques en France a atteint 56,5 points de PIB en 2017, soit le ratio le plus élevé de l'Union européenne.* » Or, les experts de France stratégie devraient quand même savoir que la comparaison de ce ratio est dépourvue de signification économique, comme cela a été plusieurs fois démontré, récemment encore par Jean Gadrey ou Francisco Vergara.

La comparaison des ratio de dépenses publiques sur PIB est dépourvue de signification économique, comme cela a été plusieurs fois démontré

La méthode de la note consiste à comparer les différents postes de la dépense publique en France (en proportion du PIB) à la moyenne européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède). On y découvre que la France dépense « trop » en matière de retraites, d'aides sociales, de santé, d'aides « à l'économie », d'investissement et de défense. En revanche, la France dépense moins pour l'éducation et pour le service de la dette.

Ce dernier constat suffirait à mettre en doute la pertinence de l'exercice : comment se fait-il que la France, menacée comme chacun sait par un déficit excessif et le poids de la dette, s'en tire finalement mieux que ses voisins ? Les auteurs notent que la charge de la dette est « *proportionnelle à son niveau* », ce qui est quand même rassurant.

## Missions impossibles

La méthode n'a pas de sens, parce qu'elle fait abstraction des spécificités des modèles sociaux de chaque pays. C'est pourquoi, comme dans la série et les films, le message de la note s'auto-détruit 5 secondes après qu'on l'a lue. Elle est en fait émaillée d'objections qui contredisent à chaque étape la validité de la démarche.

Commençons par les retraites, qui sont le « gros paquet » des dépenses exagérées : « *En France, elles représentent près de 14 points de PIB et se situent 3,4 points de PIB au-dessus de la moyenne.* » Sauf que, dans les pays où, à la différence de la France, les retraites sont

en grande partie privées, « *les dépenses liées à ces régimes ne figurent pas dans les dépenses publiques.* » Cette non prise en compte explique « *la moitié environ* » de l'écart.

La question serait donc : de combien faut-il élever le taux de pauvreté chez les retraités pour nous aligner sur nos voisins ?

Pour le reste, il s'explique par la générosité de notre système : « *la France est le pays où la part des bénéficiaires d'une pension de vieillesse parmi les plus de 60 ans est la plus élevée* ». Le résultat est que « *le taux de pauvreté des plus de 65 ans en France (8,2 % en 2016) [est] nettement plus faible que la moyenne des pays considérés (14,2 %).* » La question serait donc : de combien faut-il élever le taux de pauvreté chez les retraités pour nous aligner sur nos voisins ?

La même remarque vaut pour les autres prestations en espèce : un point de PIB « *en trop.* » Mais la note concède que « *la prévalence de la pauvreté dans la population hors personnes âgées est plutôt faible comparée à l'ensemble des pays européens.* » La note produit un petit graphique qui exhibe une liaison négative (bien connue) entre prestations et pauvreté. Il montre que baisser ces prestations d'un point de PIB impliquerait une hausse d'un peu plus de deux points du taux de pauvreté des moins de 65 ans. Nouvelle question : faut-il augmenter le taux de pauvreté pour nous aligner sur nos voisins ?

La part des dépenses de santé couvertes par les régimes publics est en France de 83 %, mais seulement de 77 % pour les pays définissant la moyenne à laquelle on nous compare

Les dépenses publiques de santé sont elles aussi supérieures d'un point de PIB à la moyenne. Mais là encore, il faut prendre en compte les différences de champ. Les données fournies par la Drees dans son dernier rapport annuel sur les dépenses de santé (graphique 1, p. 131) montrent que la part des dépenses de santé couvertes par les régimes publics est en France de 83 %, mais seulement de 77 % pour les pays définissant la « moyenne. » Cela veut dire, comme le reconnaissent les auteurs, que « *l'écart reflète ainsi autant le choix de socialisation (avec un financement public prépondérant) que le niveau même des dépenses de santé.* » Question : faut-il privatiser 6 % de la santé pour nous aligner sur nos voisins ?

On pourrait citer d'autres propositions alambiquées, par exemple celle-ci : « *les frais généraux des administrations sont en France proches de ceux des autres pays.* » Ce qui n'empêche pas les auteurs de suggérer « *qu'il subsiste une marge de manoeuvre* », en dépit des « *difficultés résiduelles de comparabilité* » qu'ils signalent sans les traiter : « *une part des dépenses de rémunération correspond à des cotisations sociales imputées, dont le niveau est très dépendant du mode d'organisation de la protection sociale suivant les pays.* » Cette dernière remarque pourrait d'ailleurs s'appliquer à l'ensemble de la démarche.

La France dépense plus que la moyenne pour la défense et moins pour l'éducation, mais la substitution de l'une à l'autre n'est pas, semble-t-il, ouverte au débat. Quant aux aides et subventions, les auteurs se bornent à constater leur existence, sans s'interroger sur leur efficacité ; ils ne décèlent donc aucune « *marge de manoeuvre* » de ce côté.

## Trois scénarios de régression sociale

La note propose trois scénarios plus ou moins improbables. Le premier conserve (en part du PIB) les dépenses sociales et régaliennes. Reste un quart des dépenses publiques sur lequel devraient peser des « *ajustements très significatifs et pour certains d'entre eux peu réalistes.* » Par exemple, il faudrait « *presque diviser par deux le poids des dépenses d'investissement local.* »

Le second scénario augmente le poids des dépenses d'éducation et de défense. Mais il implique de s'attaquer aux dépenses sociales, notamment la santé en augmentant (encore) les remboursements ou en baissant (encore) la prise en charge de soins par la sécurité sociale.

Un dernier scénario modère la baisse des dépenses de santé, moyennant une réduction (toujours en part de PIB) des prestations sociales en espèces (y compris les retraites). C'est apparemment la voie choisie par le gouvernement : ses décisions « *de désindexer partiellement les retraites en 2019 et 2020, de même que la volonté de mieux maîtriser les dépenses d'assurance-chômage, vont dans ce sens* » qui est, semble-t-il, le bon.

Cette petite virgule écologique résume à elle seule le caractère étriqué de cette vision « stratégique » engluée dans une vision comptable et aveugle aux véritables enjeux

Enfin, le défi climatique a droit à une petite mention : il y a de « *nouveaux besoins liés à l'organisation de la transition écologique et énergétique* » qui pourraient légitimer « *une stabilisation du poids de l'investissement public* » même si sa baisse est « *a priori souhaitable à l'aune de ce que l'on observe chez nos partenaires.* » Cette petite virgule écologique résume à elle seule le caractère étriqué de cette vision « stratégique » engluée dans une vision comptable et aveugle aux véritables enjeux.

La conclusion est que baisser le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en cinq ans est « *un objectif atteignable* » mais qui « *suppose de consentir non seulement de gros efforts sur de nombreux postes de dépenses hors sphère sociale mais aussi des efforts, plus modérés, pour freiner la progression des dépenses sociales.* »

il n'y a aucune raison de normer le modèle social français par la moyenne des pays voisins

Certes, ce n'est pas France stratégie qui a déterminé l'objectif de baisse des dépenses publiques. Mais son exercice d'évaluation tombe évidemment très mal car il rappelle les bornes imposées au « grand débat. » L'objectif est certes « atteignable » mais l'étude montre en filigrane que cela doit passer par une mise en cause du modèle social. Or, il n'y a aucune raison de normer ce modèle par la moyenne des pays voisins. L'idée même d'un alignement « *souhaitable à l'aune de ce que l'on observe chez nos partenaires* » corsète le débat public plutôt qu'il ne l'éclaire.

## **Taxer les rentiers ?**

L'étude ne remet pas en cause l'efficacité des aides aux entreprises, dont le CICE, qui sont pourtant supérieures à la fameuse moyenne. Elle sous-estime leur importance dans la mesure où les allègements de cotisations sociales ne sont pas inclus dans les dépenses mais considérées comme de « *moindres recettes.* »

De manière générale, les alternatives du côté des recettes ne sont pas explorées, puisque le postulat est bien de baisser les dépenses. Mais rien ne devrait interdire d'imaginer une réforme fiscale radicale. On pourrait partir, par exemple, du constat de l'augmentation du patrimoine net des ménages, en particulier de leur patrimoine immobilier.

Entre 2000 et 2017, le PIB a augmenté de 55 %, le patrimoine en logement des ménages de 110 % et celui en terrains de 309 % !

Entre 2000 et 2017, le PIB a augmenté (en euros courants) de 55 %. Les comptes de patrimoine établis par l'Insee montrent que, sur cette même période, le patrimoine en logement des ménages a augmenté de 110 %, et celui en terrains de 309 % : en 2017, ils représentent respectivement 161 % et 156 % du PIB. Or, les terrains sont, pour reprendre la terminologie comptable, des actifs « non produits » et ce sont eux qui contribuent le plus au gonflement du patrimoine des ménages.

C'est d'ailleurs un phénomène général qui concerne aussi « nos partenaires », comme le montrait une étude de 2014 : en moyenne, dans les économies avancées, « *la hausse des prix du logement entre 1950 et 2012 peut être imputée à 80 % à celle du prix des terrains, et seulement 20% à celle de la valeur construite du logement.* » Et les auteurs concluaient en se demandant si, finalement, Ricardo n'avait pas raison, et si l'on ne pourrait pas transposer sa théorie de la rente agricole à la rente foncière. Car c'est bien de rente qu'il s'agit.

Pourquoi ne pas prélever un impôt sur la rente foncière ?

Alors pourquoi ne pas prélever un impôt sur cette rente ? L'Etat pourrait par exemple « *décréter qu'il devient copropriétaire de tous les terrains construits résidentiels à hauteur d'une fraction limitée de leur valeur. Il deviendrait ainsi créancier d'une somme annuelle, correspondant à la rémunération du droit d'occupation du sol. Tout propriétaire pourrait différer son paiement, dont le montant cumulé interviendrait alors au moment de la vente ou de la transmission du bien.* »

Il se trouve que ces propositions émanent d'une autre note de France stratégie que les mêmes auteurs (dont le commissaire général adjoint, Fabrice Lengart) ont publié en octobre 2017. Ils précisaient que « *la mise en place de cette mesure à hauteur d'un quart de la valeur des terrains résidentiels permettrait par exemple à l'Italie de re-solvabiliser sa dette publique instantanément à hauteur d'environ 40 points de PIB.* » Ne serait-il pas possible de faire le même calcul pour la France ? Et, question subsidiaire, d'élargir un peu la focale ?