

PLF 2020 : l'étonnante stabilité de la ventilation des dépenses publiques françaises à travers le temps



Quelles qu'aient été les priorités affichées par les différents gouvernements qui se sont succédés en France depuis le vote du dernier budget à l'équilibre - et à l'exception de la baisse du budget de la Défense à partir des années 90 - peu de choses ont bougé si ce n'est le montant total des dépenses.

Avec Mathieu Mucherie

Avec Nicolas Marques

Atlantico : L'examen de la première partie du Projet de loi de Finance à l'Assemblée nationale doit s'achever cette semaine. Beaucoup de mesures touchant les recettes fiscales ont été d'ores et déjà annoncées. Mais sur la part réservée à la dépense publique, y a-t-il des changements notables ? Qu'attendre de ce PLF ?

Mathieu Mucherie : Le problème est le suivant. Il y a parfois de l'agitation sur la ventilation des recettes mais on ne dit pratiquement rien sur les dépenses, et pour cause, il n'y a quasiment aucun changement d'une année sur l'autre. Une partie de ce "non changement" est parfaitement logique avec l'inertie des pensions, des salaires, en bref, tout ce qui touche les grandes masses salariales dans la fonction publique mais aussi une grande inertie sur la part plus discrétionnaire. Sur le fond, on n'a pas à faire de gros changements dans les grandes masses. On a à faire à un Etat qui est une gigantesque tuyauterie et dans ces tuyaux on a parfois des travaux ou des rénovations mais l'idée est de faire en sorte que cette tuyauterie se maintienne. La meilleure façon pour qu'elle se maintienne est d'avoir très peu de changements car le gouvernement peut se heurter à des lobbys puissants, à des résistances très puissantes. Quand on s'intéresse au budget en France, c'est surtout dans la partie "recettes", donc des micro-changements, car la feuille d'impôts est une expérience vécue et les gens se focalisent sur cette dimension-là.

Ce PLF est un non-événement, sauf pour ceux qui s'intéressent à l'iliput, c'est-à-dire les avocats fiscalistes ou autres spécialistes du droit des affaires car ce sont des professionnels qui s'attaquent aux chiffres après la virgule, et donc vont trouver dans les ramifications de quelques lois, la petite mesure sectorielle qui va un petit peu changer la donne dans un sous-secteur de la France. Malheureusement, pour ceux qui s'intéressent à l'intérêt général à l'échelle de la France, on ne trouve rien d'intéressant car il faudrait que des masses substantielles bougent dans le sens de l'efficacité des dépenses publiques, et force est de constater qu'il n'y a à peu près rien.

Nicolas Marques : Non, nous restons sur une tendance non soutenable à long terme. Les dépenses de l'Etat devraient représenter 446 milliards d'euros l'an prochain en tenant compte des transferts aux collectivités locales (46 milliards) et à l'Union européenne (21 milliards). Hors transferts, les dépenses étatiques progresseraient plus vite (+3,7 %) que la croissance du PIB en valeur (+2,6 %). Le

déficit resterait très élevé, avec 93 milliards, ce qui représente 25% des dépenses hors transferts. Un tel niveau de déséquilibres, dix ans après la crise, est confondant. Alors que nombre de nos voisins équilibrent leurs comptes ou font des excédents, nous restons dans le rouge dans des proportions très inquiétantes.

Il n'y a quasiment pas de baisses de dépenses significatives. Les seules économies significatives sont sur la charge de la dette (-3,5 milliards), liées à la politique de taux négatifs, et sur la mission cohésion des territoires (-1,2 milliards). Trois postes augmentent significativement, la défense (+1,6 milliard), la cohésion (+1,6 milliard) et les « investissements d'avenir » (+1,2 milliard). On ne peut pas dire qu'il s'agit d'un budget tourné vers l'avenir, mais plutôt d'un budget plombé par les mauvais choix du passé. Près d'un tiers des dépenses sont liées aux retraites de la fonction publique et à la dette générée par l'Etat.

Les pensions sont le premier poste de dépense, avec 58 milliards d'euros. C'est la conséquence logique d'un déni financier historique. En 1853, le Trésor public a décidé de supprimer les caisses de retraites par capitalisation des ministères et de faire payer les retraites des fonctionnaires par le budget. Un des ministres des finances de la troisième République disait à juste titre que « *Le gouvernement a agi comme les fils de famille dissipateurs, qui grèvent l'avenir pour se procurer tout de suite une ressource précaire* ». Nos aînés savaient qu'il s'agissait d'une faute morale. Cette faute morale est devenue un boulet financier avec l'explosion des effectifs de fonctionnaires et le contre choc du papy-boom.

Dans le même ordre, la charge de la dette représente 39 milliards d'euros. Elle constitue le 3^{me} poste de dépenses de l'Etat, derrière l'enseignement scolaire avec 53 milliards. Depuis quarante ans, nous n'avons pas réussi à équilibrer un budget, ce qui a conduit à l'explosion de la dette. Compte tenu de la politique de taux négatifs menée par la banque centrale, la charge d'intérêts diminue à ce stade mais nous nous préparons des lendemains qui déchantent. Nous risquons de nous retrouver dans la même situation que nos voisins grecs, italiens, espagnols ou portugais...

-
-

En termes de répartition des dépenses de l'Etat, et non de montant global, y a-t-il eu des changements importants depuis une trentaine d'années ?

Matthieu Mucherie : Non, mis à part une diminution de la part des dépenses militaires qui est logique depuis le dividende de la paix des années 1990 et parce que c'est un secteur peu syndiqué et par conséquent résiste moins bien que les autres pour des raisons politiques. Pour le reste, on retrouve une grande stabilité dans presque tous les postes de dépense. Les nouveaux postes de dépense auxquels on ne pourrait penser comme les énergies renouvelables par exemple apparaissent certes, mais seulement comme des éléments lilliputiens dans les dépenses globales. Le ministère de l'Environnement dont on parle beaucoup ne présente quasiment rien. Une partie de l'action environnementale relève de la pure communication, une autre est réelle mais passe plutôt par des normes ou des textes et une dernière concerne l'administration monolithique impossible à bouger. Le budget de la culture est stable depuis 30 ans également. Pour le logement public, il y a eu un petit pic des dépenses au moment des rénovations des HLM lors du grenelle de l'environnement au début de l'ère Sarkozy, mais l'on est revenu à la norme très rapidement. Sur les recettes, il faut savoir que la politique constante depuis 1991 - gouvernements de droite ou de gauche confondus - a été d'augmenter la CSG et de compenser par la TVA ou les charges. Sur les dépenses, on note également une forte inertie. Ce n'est pas parce que l'on est à gauche que l'on a plus de dépenses sociales. Cette continuité traduit un unanimité des gens qui décident puisque l'on a à faire à des énarques de centre-gauche et de centre-droit, donc les différences sont ténues, une réduction de la variance possible des politiques et un surinvestissement dans la communication. L'inertie est telle d'un mandat à l'autre, que cela fait penser à une situation de gestion du pays. Les politiques sont des gestionnaires.

Nicolas Marques : Oui, on constate l'explosion des dépenses liées au fonctionnement des retraites de la fonction publique en répartition. Les prestations versées sont passées de 19 milliards d'euros en 1990 à 58 milliards d'euros en 2020, soit une augmentation de +228 %. Les dépenses de pensions de l'Etat augmentent de +4% par an en moyenne, à un rythme deux fois supérieur aux autres dépenses. Conséquence : la part du budget de l'Etat consacrée aux retraites du public est en très nette hausse. Entre 1990 et 2020, la charge financière passe de 8 % du budget de l'Etat à 13%, soit une augmentation de +62 %. Si l'Etat avait pris soin de provisionner ses engagements retraites, en mettant de l'argent de côté en vue du paiement des pensions de ses personnels à l'instar des obligations légales existant dans le privé, nous ne subirions pas aujourd'hui cette inflation de dépenses. Aussi un comportement responsable consisterait à revenir sur la loi de 1853, a minima pour les nouvelles embauches de fonctionnaires.

-
-
-

Comment expliquer l'immobilité sur les différents postes de dépenses de l'Etat, alors même que la situation économique et sociale a changé dans les dernières décennies ?

Matthieu Mucherie : C'est tout le drame d'une classe politique et administrative qui roule sur elle-même, qui se parle à elle-même, et qui ne peut que difficilement percuter le réel car on est dans la "reconduction de l'existant", dans l'amélioration de l'existant. On sait par exemple que dans le logement public, il y a beaucoup de toiletage à faire, mais on le sait depuis 20 ans ! On pourrait piloter différemment le budget formation (50 milliards d'euros) mais là aussi, cela fait 30 ans que l'on critique son organisation. Il n'y a que des réformes de surface. Si l'on regarde de près le budget du ministère de l'Agriculture, alors que pratiquement tout passe par Bruxelles et alors qu'en réalité le nombre d'agriculteurs a été divisé par dix, c'est absolument surréaliste. Il y a aussi une communication administrative très particulière, des intitulés et termes surréalistes qui font que c'est très compliqué à comprendre pour ceux qui n'ont pas fait SciencesPo ou l'ENA. En France on pratique le statut quo, on attend que des gens meurent, on attend des années avant qu'il y ait des changements, on attend peut-être la fin définitive de l'agriculture française pour ensuite supprimer le ministère de l'Agriculture, c'est possible. Si on s'attaque aux personnes au pouvoir en France depuis 30 ans, ce qu'ils ont en tête sont des micro-ajustements. Aucun n'a une vision à l'échelle du budget de l'Etat.

Nicolas Marques : La montée des dépenses liées au passé et à la nécessité de remettre à plat nos finances publiques a jusqu'à présent été masquée par la baisse de la charge d'intérêt associée à notre endettement. En dépit de l'explosion de l'endettement public, le recul des taux d'intérêt a permis de dégager d'importantes marges de manœuvre budgétaires. Le paiement des intérêts de la dette absorbe aujourd'hui 9 % du total des dépenses du budget de l'Etat. À titre d'illustration, si le taux d'intérêt apparent constaté en 1990 s'appliquait aujourd'hui, cette charge d'intérêts serait trois fois plus élevée.

Les baisses des taux d'intérêts liées à l'unification européenne puis aux politiques monétaires non conventionnelles initiées avec la précédente crise, étaient censées nous aider à remettre nos comptes à l'équilibre. Elles ont réduit mécaniquement nos dépenses, ce qui représentait une opportunité. Mais ces baisses de taux d'intérêt ont malheureusement servi à faire perdurer les mauvaises habitudes, en continuant à financer nos dépenses courantes avec des déficits. Nous continuons à gâcher ces opportunités et à tourner le dos à l'avenir.

□

Propos recueillis par [Augustin Doutreluingne](#).