

Dépenses publiques : les cinq non-dits

Posté le : 22 janvier 2014 10:50 | Posté par : Blog du cercle des économistes e-toile

Catégorie: Cycles et conjoncture, Concepts fondamentaux, Attitudes, Histoire économique récente, Economie et politique, Fiscalité

On pourrait penser que tout a été dit et redit sur la dépense publique, son mode de formation, les méthodes pour la maîtriser et le champ d'application des réductions. Il n'en est rien. Si la dépense augmente sans cesse au point de représenter l'équivalent de la valeur ajoutée des entreprises, situation absurde et dangereuse s'il en est, qui pousse en permanence à une spoliation fiscale exacerbée et sans issue, c'est bien parce que son mode de formation n'est pas réellement compris. Pas de diagnostic sur les causes, pas de thérapeutique efficace.

Comme dans d'autres domaines, c'est à la source qu'il faut réduire les dérapages. Considérer que la démocratie pousse les élus au n'importe quoi et que la démagogie est la seule cause de toutes les glissades n'est pas nécessairement faux, mais l'idée est peu opérationnelle. On ne voit pas ce qui changerait la psychologie des élus ! Le péché originel peut être aussi mis en cause. Mais que faire ?

Depuis le premier livre d'alerte de Bloch-Morhange (*La révolte des contribuables la fiscalité sous Mitterrand*, Editeur : ALBATROS; Le Figaro (1983)), des centaines d'ouvrages ont tenté de cerner les causes de la dérive des dépenses publiques et ont proposé des solutions. Tous sont excellents, parfaitement documentés, rationnels. Et pourtant rien n'y fait. Cela grimpe sans fin.

N'y aurait-il pas quelques mécanismes sournois dont l'action ne serait pas bien perçue (ou négligée) et qu'il conviendrait de bien comprendre pour les mieux maîtriser ?

Nous en voyons cinq.

L'effet conjoint du trend et de la progressivité

L'effet complémentaire du cycle

L'effet de la financiarisation outrancière

Le goût pour les fausses gratuités

La confusion du pouvoir politique et du pouvoir administratif

Faute de s'attaquer à ces cinq causes, si possible en même temps, on n'aboutit à rien, comme l'échec de la RGPP et de son succédané "hollandais", la MAP, l'a montré. On sait que le Président de la République actuel a réussi, depuis 2006, l'exploit d'exalter l'esprit d'économie, sans en mettre en œuvre aucune, malgré des objectifs sans cesse revus à la hausse. A la dernière conférence de presse c'est 50 milliards d'Euros d'économie sur la dépense publique à trouver ...d'ici 2017, qui ont été jetés à la crédulité de l'opinion, alors qu'ils avaient déjà été annoncés aux autorités européennes il y a plusieurs mois.

Rappelons qu'à fin 2017 la dépense publique cumulée depuis janvier 2014 aura été de l'ordre de 5.000 milliards. S'il s'agit d'éviter 50 milliards en cumulé, cela fait 1% d'économie. Si on parle en glissement, on aboutit à 100 milliards, soit 2%. Grandiose ! Et il faut parler de "véritable révolution", "d'effort jamais vu" ou de "retour du complexe de Zorro" pour arriver à un résultat aussi minable !

Examinons les forces favorables à l'expansion de la dépense publique que nous sous-estimons généralement dans le débat français.

La croissance à long terme, qu'on appelle le trend, est une réalité. Au dix-neuvième siècle la croissance était d'environ 1% par an. Au XXème siècle, en dépit des deux guerres et de la crise de 1929, on a été plus près de 3.5%, même si les résultats des études divergent en fonction du champ de l'observation choisi. 3.5% représente à peu près un doublement de la richesse en 20 ans. Cette réalité se télescope avec un fait majeur, notamment en France : l'impôt est progressif. La conséquence est simple : la croissance implique automatiquement, sans aucune décision de personne, une croissance plus rapide des recettes fiscales. La part de la recette publique croit constamment dans le PIB. On peut s'interroger sur ce phénomène : une mesure dite "de justice fiscale", statique ou instantanée comme on voudra, a-t-elle pour but de transférer toujours plus de richesses vers l'Etat ?

Notons qu'il suffit qu'un seul impôt soit progressif pour que la masse globale des prélèvements le soit. En France, nous avons multiplié les impôts progressifs : l'Impôt sur le revenu est violemment progressif. L'ISF est fortement progressif. La TVA elle-même est progressive puisqu'une part croissante de la consommation change de catégorie avec le développement de la richesse globale. En un mot, la part des produits dits "de première nécessité" diminue constamment en fonction de la croissance. Le résultat est une imposition nettement progressive qui "prend l'ascenseur quand le PIB prend l'escalier". D'une année sur l'autre, le mouvement est presque imperceptible, mais dans la durée, la capture par l'Etat d'une part croissante de la richesse supplémentaire produite devient majeure

Ce n'est pas propre à la France. Tous les pays à fiscalité progressive sont dans cette situation. Beaucoup ont compris qu'il fallait "rendre au contribuable" la sur-rente provoquée par la progressivité. Les ressources de l'Etat doivent être proportionnelles au PIB et non pas progressives. L'effet de la progressivité doit resté cantonné à un arbitrage fiscal entre riches et pauvres plutôt que d'alimenter perpétuellement en hausse le moloch étatique.

Cette idée est **totale**ment absente en France où on considère que toute plus value fiscale est bonne à dépenser. C'est même très commode de le faire puisqu'il n'y a pas à changer les taux d'imposition et que l'argent est rentré tout seul. La procédure budgétaire institutionnalise la prise en compte de la rente de progressivité puisqu'on définit arbitrairement un chiffre de croissance, généralement surévalué, qui implique une hausse plus rapide des recettes que la croissance du PIB, et qu'on ajuste les dépenses aux recettes.

La seule solution : constitutionnaliser le fait que la progressivité ne doit pas servir à accroître le revenu de l'Etat et que les excédents doivent être rendus sous une forme ou une autre. On notera que depuis que la réduction de la dépense publique est en débat, cette déviance de la progressivité **n'est jamais évoquée** et ne fait l'objet d'aucune suggestion dans aucun parti.

L'effet complémentaire du cycle est évident. Le trend n'est pas constant. La conjoncture connaît des phases molles et des phases d'accélération brutale. Lors de ces dernières la progressivité joue à plein. On voit alors le rendement de l'IR dépasser 7%, comme sous Rocard, rythme d'un quasi doublement en dix ans (et pas 20 comme le PIB). Des flots d'argent coulent dans les caisses. La tradition française est, pour le gouvernement, de tout dépenser de la manne en question.

Le phénomène a pris un tour tangible pour l'opinion avec l'affaire de la cagnotte, à la fin du siècle dernier : après le coup de massue fiscale de Juppé, les socialistes arrivés au pouvoir de façon impromptue à cause d'une erreur politique majeure de J. Chirac, aggravent sans raison la fiscalité. Le cumul des deux hausses entraînent un afflux massif d'argent lors de la phase haute de la conjoncture mondiale à partir de 1997. Au lieu de rendre la plus value fiscale aux Français, DSK annonce que le taux d'imposition baissera avec la croissance qui diluera la cagnotte, c'est-à-dire

énonce une énorme sottise, puisque l'impôt est globalement progressif et s'accroît avec la croissance ! Dire n'importe quoi n'a pas entaché sa réputation de grand économiste !

Un dernier aspect, lui aussi sous-jacent, automatique et donc mal perçu par l'opinion est la conséquence d'une économie de plus en plus financiarisée. Comme on l'a mille fois dénoncé ici, la dette globale s'est envolée à partir de 1971 et s'est déconnectée du PIB "réel". Ce n'est plus la valeur ajoutée de l'activité qui a fait la richesse mais les plus values sur la valeur des actifs. Appelons cela les bulles financières. Compte tenu de l'extension des impositions portant sur le capital, les plus values et les transactions sur le capital, les plus values fiscales se sont envolées pendant les phases d'ébriété des marchés. C'est ainsi qu'à Paris le maire a disposé d'énormes ressources liées à l'immobilier qu'il a dépensé sans vergogne ("et je ne m'excuse pas" ! dira Delanoë). Ce ne sont même plus des impositions sur le PIB mais sur la mousse des excès financiers. Il est évidemment aberrant de financer des dépenses régulières sur l'effet provisoire des bulles financières. D'autant que, lorsqu'elles éclatent, les moins values fiscales deviennent également somptueuses.

Trend, cycle et financiarisation ont pour conséquence obligatoire une hausse constante de la pression fiscale. L'Etat engrange dans les phases hautes et ...refusent de limiter la dépense lors des phases basses. Il augmente les impôts pour maintenir la dépense, qui est devenu le revenu d'une partie de la population. C'est le fameux effet de cliquet ("ratchet effect" en anglais).

Ces trois mécanismes dont nous devons rappeler qu'ils sont pratiquement invisibles et peu présents dans les esprits, sont la base même de la croissance des prélèvements, alors que personne n'a pris réellement de décision, sinon celle de se laisser glisser quand tout va bien et de maintenir la dépense quand tout va mal.

Ces trois mécanismes étant compris, on peut évoquer les deux autres qui sont plus directement associés à des intérêts particuliers qui s'opposent à l'intérêt général.

La perversion de la fausse gratuité est un énorme vecteur de difficulté fiscale. Nous appelons fausse gratuité le fait de dissocier l'acte de consommation de l'acte de paiement. Il y a bien consommation, donc coût et destruction de biens, mais ce n'est pas celui qui en tire le plaisir ou rassasie tel ou tel besoin, qui paie. La conséquence d'un système de fausse gratuité est toujours un coût exorbitant pour la collectivité.

La gratuité du pain institué par Fidel Castro à Cuba, peu après sa prise de pouvoir, est tout à fait exemplaire des effets pervers multiformes de la gratuité. Le socialisme se devait de supprimer la faim. Tout le monde aurait du pain. Le pays était assez riche pour fournir du pain à tout le monde. Donc le pain est devenu gratuit. Qu'est-ce qui s'est passé ? En moins de quelques mois on donnait du pain aux cochons. L'Etat qui achetait les grains et payait la transformation s'est vu confronté à des besoins de financement toujours croissants. Il a donc taxé le grain et commencé à réprimer les paysans qui, aussitôt, cessèrent de produire. Bientôt on eut des masses de prisonniers et plus de pain. La famine n'était pas loin. Il fallut abandonner la "gratuité" du pain.

Il n'est pas difficile de voir ces mécanismes à l'œuvre avec notre sécurité sociale, la gratuité des transports etc. La santé et les transports ont en France pris une part démesurée du PIB. Plus personne ne pense même arriver jamais à l'équilibre. Il n'est pas un jour où une bonne âme ne songe à exiger une nouvelle gratuité. On aboutit à des déficits incurables et à un régime presque policier qui décourage tout le monde. Lorsque Madame Touraine explique aux médecins qu'ils doivent gagner, après dix ans d'études, le quart du taux horaire d'un plombier, le phénomène devient évident. La gratuité encourage les consommateurs indécents et décourage les producteurs. Il faut donc être extrêmement prudent avec la fausse gratuité. L'essentiel des difficultés actuelles de la France vient du caractère devenu quasiment incontrôlable des dépenses dont le paiement est collectivisé. Le mécanisme introduit un effet politique déplorable : une partie de la société devient

débiteur de l'autre et chaque partie du corps social entre en conflit avec l'autre. Il faut naturellement associer à la gratuité totale, les gratuités partielles qui font, par exemple, que dans le même immeuble certains auront le même appartement à des coûts de location différents. Pas de meilleur système pour engendrer la haine sociale !

Autre mécanisme délétère de grande importance en France : la capture du pouvoir politique par le pouvoir administratif. Il faut évidemment empêcher que les fonctionnaires qui bénéficient de l'argent public, votent leur budget. D'une façon générale il faut empêcher que ceux qui touchent de l'argent de la République votent leur propre rémunération ou leur propre chiffre d'affaire ou la rémunération de leurs collaborateurs.

Sinon, les lois de Parkinson s'appliquent sans limite. Nous avons donné sur ce blog l'exemple des Frac. Il suffit de voir l'évolution comparée du nombre des agriculteurs et des effectifs du Ministère de l'Agriculture pour comprendre que la loi de Parkinson est une loi d'airain. On peut aussi méditer sur certaines administrations provisoires comme l'Epad, un "machin" qui survit à la disparition de son objet depuis au moins trente ans.

Plus grave encore est l'extension à l'infini du champ d'application des œuvres de l'Administration. Nous avons décrit et condamné ici trop souvent "l'énarchie compassionnelle" pour ne pas avoir à insister. Si les hauts fonctionnaires veulent "arbitrer la société" parce que, seuls, ils se considèrent comme dépositaires de l'intérêt général, il n'y a bientôt plus un geste de la vie courante qui ne dépende pas de leur vigilance intéressée. Arbitrer, c'est arroser les conflits d'argent public et créer des postes de fonctionnaires pour tenir l'arrosoir.

Une des difficultés actuelles de la réduction de la dépense publique est qu'il faut à la fois réduire le champ de l'action publique et réduire le coût des acteurs dans chacun des champs. La haute fonction publique qui a mis la main sur le pays ne tient ni à réduire ses prérogatives ni à augmenter la productivité des services, sources d'ennuis syndicaux dommageables pour une carrière sympathique.

Si on ajoute les institutions internationales, l'Europe communautaire, la décentralisation, la pression vers plus d'effectifs et plus de missions devient un enchevêtrement impossible à démêler. On ne peut pas réduire le mille-feuilles administratif avec les personnes mêmes qui en profitent.

On voit bien que le Parlement français est actuellement pour l'essentiel constitué d'élus qui dépendent quasiment tous, pour leur carrière, de la dépense publique. Ne parlons pas du gouvernement actuel qui est presque pire, de ce point de vue, que le gouvernement Jospin.

Lorsqu'on laisse la politique économique de la France entre les mains d'un professeur d'allemand, (qui le parle comme une vache espagnole) qui n'a pratiquement pas exercé (heureusement !) et d'un prof de maths, M. Eckert, qui n'est toujours pas revenu d'avoir eu un diplôme universitaire avant de se lancer dans la politique, on est sûr que cela va être glorieux et parfaitement utile à la société et aux entreprises...

On voit que les mesures à prendre ne sont pas simples et qu'elles ne pourront l'être qu'après des ajustements institutionnels profonds.

Les règles constitutionnelles suivantes sont à créer :

- Nul ne peut être élu dans une assemblée qui vote sa rémunération
- Nul ne peut toucher deux rémunérations de l'Etat ou d'institutions dépendant de l'état pour son financement.
- Les dépenses budgétaires ne peuvent excéder le budget de l'année précédente augmenté du taux de croissance constaté, sauf vote à la majorité de 66% des membres du Parlement, et pour un temps

limité.

- Les bonis de recettes fiscales doivent être restitués aux Français et ne peuvent être utilisés pour accroître la dépense publique.

Une fois ce cadre mis en place les recettes détaillées dans les milliers de livres qui suggèrent des réduction de dépense auront une chance d'être mises en œuvre.

Certains diront : encore des mesures institutionnelles alors qu'il aurait suffi d'un peu de vertu associée à un peu de courage ! D'autres ajouterons : les marchés sont impitoyables avec les démagogues. Laissons les faire !

Soixante années d'expérience démontrent bien que si on ne rectifie pas les institutions, tout continuera comme avant, quelque soit la supervision des Commissaires européens et la puissance des marchés. Ce qu'on appellera "réduction de la dépense" sera seulement une réduction des allocations publiques pour les populations sans pouvoir de nuisance politique. Alors que la priorité absolue et immédiate est de ramener de 25 à 20% du PIB le coût de l'appareil d'Etat, en restituant ces 5% à l'entreprise.

Didier Dufau pour le Cercle des économistes E-toile.