



Opinions Libres

le blog d'Olivier Ezratty

Trop d'Etat, oui mais où ça? (6)

Après avoir balayé le budget de l'Etat et découvert ses grandes composantes, force est de constater qu'il est plus facile de dénoncer le trop-plein de dépenses que d'identifier des coupes franches et claires.

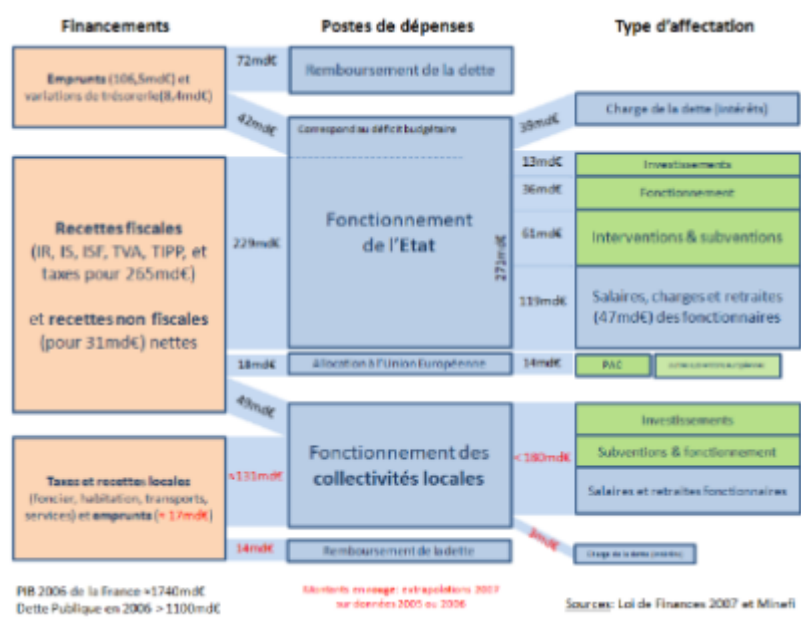
Je vais terminer cette longue (isn't it?) série de posts par un point sur le chiffrage des programmes, quelques rappels sur la dette du pays, un rapide point sur les collectivités locales (qui mériteraient une analyse plus fouillée) et lister quelques approches possibles pour réduire le périmètre de l'Etat sans affecter ses missions clés.

Sur le chiffrage des programmes

On peut évidemment commencer par remettre en cause le bien fondé de ces coupes mais il faudrait déjà commencer par ne pas prévoir de dépenses supplémentaires. Je fais donc mien ce commentaire d'économistes qui trouvent absurde que Ségolène Royal autant que Nicolas Sarkozy multiplient les promesses qui représentent plus de 35md€ de dépenses supplémentaires dans le meilleur des cas, rien que pour l'Etat. Pour l'une comme pour l'autre, avec peut-être des effets économiques positifs induits, mais assez hasardeux.

Nicolas Sarkozy promet de plus des baisses de prélèvements, certaines allant un peu trop loin comme la suppression de certains droits de succession. Mais ces baisses ne devraient effectivement avoir lieu qu'après qu'un nettoyage du budget de l'Etat et une stabilisation de la dette qui lui permette d'absorber ces baisses de recettes.

François Bayrou ne fait pas mieux car s'il équilibre bien ses propositions de dépense avec des économies ou recettes supplémentaires, il ne s'attaque pas véritablement à la "surface" de l'Etat. Et sa proposition de loi interdisant d'utiliser le déficit budgétaire pour financer le fonctionnement de l'Etat, et pas les investissements, est un non sens. En effet, le déficit sert aujourd'hui à payer les intérêts de la dette, même pas à investir! Voici à nouveau ce schéma de mon premier post sur le "Trop d'Etat, mais où ça?" :



Je ne parle pas des autres candidats car leurs notions d'économies ne vont en général pas bien loin et ils n'ont pas de programme assez complet pour être analysé. On trouve en vrac des suppressions violentes de charges sociales pour les PME, sans financement des dépenses associées de protection sociale, des suppressions d'impôts sur le revenu, des augmentations significatives du SMIC sans amélioration de la compétitivité des entreprises concernées, ou le doublement du budget de la défense (chez Le Pen), soit à lui tout seul 39md€... Bref, ce n'est pas très sérieux!

C'est en partie lié au fait qu'ils ne sont pas affiliés à des partis représentés à l'Assemblée Nationale. La substance des programmes des grands candidats de la Présidentielle provient beaucoup en effet du travail de leurs députés au sein de leur groupe parlementaire. Et pas juste des "débat participatifs" qui s'ils permettent d'identifier des besoins au niveau de la population, ne permettent pas pour autant de définir des orientations stratégiques sur la manière de les satisfaire et de les prioriser.

Les candidats, souvent de gauche, évoquent souvent des réformes de la fiscalité. Souvent, plus taxer encore plus "les riches" alors qu'ils le sont plutôt plus que dans la moyenne européenne. Et que les faire encore plus fuir de France (soit intuitu personae, soit les entreprises et leurs sièges) ne ferait qu'appauvrir la France.

Si la question de la fiscalité mérite d'être revue pour réduire le périmètre de l'Etat, c'est dans les économies sur le coût de la collecte. Mais dans l'ensemble, la fiscalité est un sujet à part au regard de celui de la réforme de l'Etat et de la diminution des dépenses publiques.

Sur la dette publique

Le déficit budgétaire n'est pas véritablement de 42md€ mais en fait, de 106md€ car en plus des intérêts, il faut la rembourser cette dette, pour 72md€ en 2007!

Autre manière de voir les choses: le remboursement de la dette dans son ensemble correspond au quart du financement de l'Etat (106,5md€ sur un total de 106,5+265+31, soit exactement 26,4%). Pour réduire la dette, il faudrait ne plus emprunter pour la rembourser, et financer son remboursement sur les recettes normales de l'Etat. Mais la part de l'emprunt qui sert à financer son remboursement n'est qu'une manière de la stabiliser au lieu de la diminuer. Contrairement au particulier, L'Etat peut se permettre d'avoir une dette stable ou en augmentation au lieu de la rembourser.

Le calcul est donc plus complexe qu'il n'y paraît. On peut stabiliser la dette si en gros, le déficit budgétaire

n'est pas supérieur à la différence entre les taux d'intérêts moins l'inflation et la croissance du PIB. Cette lettre de l'OFCE publiée début 2006 "Faut-il réduire le déficit public" l'explique et relativise les conclusions alarmistes du **rapport Pebereau** qui avaient servi de base à la communication de Thierry Breton sur la rigueur budgétaire de l'Etat pendant toute l'année 2006. Ces économistes indiquent ainsi que la réduction de la dette n'est pas une fin en soi. C'est plutôt sa stabilisation qui est critique.

J'ai essayé de synthétiser l'aspect chiffré de cette publication de l'OFCE ici:

$$sp = ssp - int$$

Solde Public = Solde Primaire – Charge d'Intérêt

Solde Primaire en % du PIB dette publique stable en % du PIB

$$ssp = (r - g - p) * d(0)$$

Taux d'intérêt moyen Inflation
Taux de croissance

$$ssp = (4,5\% - 2,25\% - 2\%) * 60\%$$

$$ssp = (0,25\%) * 60\% = 0,15\%$$

Pigé? Pas évident... :). Ce post du site Débat 2007 explique en tout cas cela mieux que moi.

En tout cas, ce qu'il faut comprendre, c'est que la dette est stabilisée si les taux d'intérêt équivalent à la somme de l'inflation et de la croissance du PIB. C'est à peu près le cas aujourd'hui ce qui permet au budget 2007 de stabiliser la dette de l'Etat. Mais si la croissance du PIB n'est pas au rendez-vous ou que les taux d'intérêt augmentent, la dette augmentera!

Sur les collectivités locales

C'est à ce niveau que les prélèvements ont le plus augmenté tout comme le nombre de fonctionnaires ces dernières années: +43% en 20 ans contre 12% pour l'Etat.

Et cela ne s'explique pas uniquement par la prise en charge par les collocs de dépenses jusqu'alors assumées par l'Etat: RMI/RMA, frais de fonctionnement des établissements d'enseignement primaires et secondaires, etc. Sur 20 ans, les budgets des collocs ont augmenté chaque année de 5,5%, bien au delà de l'inflation, hors dépenses liées aux compétences transférées par l'Etat!

Pour en savoir plus sur le sujet, j'ai trouvé deux sources d'informations très riches d'enseignement:

- Un rapport sur la **fiscalité locale** de l'Assemblée Nationale qui met les choses au point sur l'origine de son augmentation.
- Le récent **Rapport Richard** sur le financement des collectivités locales. Qui nuance le propos en indiquant que: "Exprimées dans les concepts de la comptabilité nationale, les dépenses des administrations publiques locales représentent en France 11 % du produit intérieur brut (PIB) en 2005. C'est sensiblement moins que dans d'autres pays d'organisation plus décentralisée voire fédérale puisque cette proportion de dépenses locales et régionales est de 13 % du PIB au Royaume-Uni, de 15 % en Italie pour monter jusqu'à 20 % en Allemagne et 21 % en Espagne. Ces dernières années, un mouvement général de décentralisation dans les pays de l'Union européenne a entraîné une croissance rapide du poids des dépenses des collectivités

territoriales dans la dépense publique d'ensemble. La dépense locale est majoritaire dans la dépense publique au Danemark (62 %) et en Espagne (54 %), elle dépasse 40 % en Allemagne (43 %) et en Suède (44 %), reste encore autour de 30 % au Royaume-Uni, en Pologne ou en Italie alors qu'elle n'est que de 20 % en France" (BIS du Ministère de l'Intérieur, Janvier 2007).".

Ces différents rapports concluent notamment, comme la Cour des Comptes, à l'inefficacité des syndicats intercommunaux qui devaient servir à mutualiser certaines activités, mais n'ont fait qu'ajouter une couche de plus.

Collectivités locales en France

- 22 régions
- 96 départements avec chacun un conseil général et une préfecture
- 329 arrondissements avec une sous-préfecture pour chacun
- 3 879 cantons concentrant les principaux services administratifs en zones rurales
- 2 573 établissements publics intercommunaux
- 18 000 syndicats de communes
- 36 571 communes

Un petit benchmark européen montre cette fragmentation des collectivités locales en France (sources: données 2003 provenant d'Eurostat, sauf la population de la France ajustée en 2006). Notre pays représente 30,5% du nombre de communes de l'Union Européenne actuelle, pour 13,9% de la population! les seuls pays qui ont moins d'habitants par commune sont l'Estonie, l'Irlande, Chypre, la Tchéquie et la Grèce. Il n'y a pas forcément de corrélation entre ces données et la performance économique de ces pays (l'Italie va mal et est ici mieux placée), mais c'est un handicap qui s'ajoute à de nombreux autres handicaps!

Pays	Habitants (millions)	Capitale (milliers)	Surface (km ²)	Régions	Cantons ou arrond.	Communes	Habitants par commune	Surface par commune
Estonie	1,4	400	45.277	10	52	8108	173	6
Irlande	3,7	496	70.300	8	34	3440	1076	20
Chypre	0,85	161	9251			614	1384	15
Tchéquie	10,3	1169	78.800	8	14	6249	1648	13
Grèce	10,5	789	112.000	13	51	6130	1713	22
France	63	2125	549.000	26	100	36678	1718	15
Slovaquie	5,4	429	49.035	4	8	2928	1844	17
Portugal	10	565	92.400	7	30	4257	2149	22
Hongrie	10,2	1778	90.900	7	20	3145	3243	29
Luxembourg	0,4	77	2600	13		118	3390	22
Autriche	8,1	1550	83.859	9	35	2381	3402	35
Lettonie	2,4	756	64.589	10		515	4660	125
Espagne	39,4	2917	504.800	19	52	8108	4859	62
Royaume Uni	60	2766	244.800	37	133	10679	5619	23
Malte	0,4	100	316	2		68	5882	5
Allemagne	82	3388	358.900	16	439	13176	6223	27
Italie	57	2056	301.200	21	103	8100	7037	37
Israëlle	3,7	554	89.300	1	10	515	7184	127
Slovénie	1,9	270	20.279	1	12	193	5845	105
Finlande	5,1	560	338.000	2	5	446	11435	758
Pologne	38,6	1610	312.800	16	45	2478	15577	126
Belgique	10,2	978	30.500	3	11	389	17317	52
Danemark	5,3	499	43.100	15		271	19557	159
Suède	8,8	750	449.900	5	20	290	30345	1552
Pays Bas	15,7	735	40.800	12	40	489	32106	83

Conclusion? Oui à la décentralisation! Mais accompagnée d'une défragmentation des collectivités locales. Et là, il y a du boulot. Le Sénat sera mécaniquement contre du fait de son mode d'élection par les élus locaux et les querelles de chapelle – au propre comme au figuré – ralentiront toute réforme. Et pourtant, elle est bien nécessaire et nécessitera un grand courage politique pour ceux qui les déclencheront. Courage dont on entend

peu parler au demeurant! Cela peut rapporter plus que la simple chasse aux dépenses inutiles telles que dénoncés régulièrement dans le gaspillothon de l'émission "Combien ça coûte" de Jean-Pierre Pernot sur TF1!

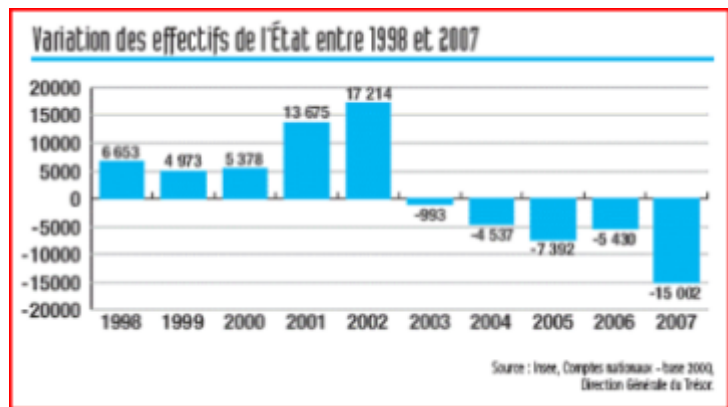
Approches de réduction du budget de l'Etat

Alors, quelle approche envisager pour réduire le périmètre du budget de l'Etat?

Tout d'abord, il faudrait être certain que le problème est bien là, car il semble qu'une grosse part de la différence entre la France et les autres pays se situe dans la protection sociale et son coût plutôt que dans le coût de l'Etat. Un petit benchmark de plus s'impose qui manque bien au débat politique actuel!

Si on part du principe que l'Etat doit contrôler et réduire ses dépenses, il y a tout de même des solutions. De nombreux rapports font des propositions dans ce sens, que l'on pourrait classer selon les cinq dimensions suivantes:

- L'approche "**top-bottom**" lancée au **Canada** à partir de 1994 qui a consisté à diminuer assez violemment le périmètre de l'Etat en réduisant d'environ 23% le nombre de fonctionnaires, ce de manière assez homogène dans les différents Ministères. Cette approche "top-bottom" a permis de réduire les dépenses de l'Etat, de relancer l'économie et également de désendetter le Canada. Mais elle allait au delà avec un véritable réengineering du rôle de l'Etat et de ses services, avec une approche orientée "clients" pour ses citoyens. Après cette réforme, les prélèvements publics de l'Etat (fédéral) sont passés de 17% à 13% du PIB (la France est actuellement à environ 16%). Dans le même temps, la dette publique de l'Etat qui était de 65% du PIB en 1993 a été réduite de moitié, à moins de 30% du PIB en 2006. Et surtout, l'économie canadienne va beaucoup mieux! C'est un peu l'approche préconisée par Nicolas Sarkozy qui souhaite ne pas remplacer un retraité sur deux qui part à la retraite – sans en donner la recette exacte pour ne froisser personne. En tout cas, ce semi-gel des embauches de fonctionnaires aura un impact inéluctable: faire "vieillir" la pyramide des âges des fonctionnaires qui est, **on l'a vu**, déjà bien plus vieille que celle du privé. Qui dit vieillissement dit impact indirect sur la capacité à se transformer car il faut du sang neuf pour changer les vieilles habitudes! Autre discipline, déjà bien encouragée par la LOLF: gérer les budgets par grande poche. Et ne pas comme Ségolène Royal, mettre sur le même plan le second porte avion et l'enseignement supérieur. Il vaut mieux avant de mettre sur le même plan le porte avion, la dissuasion nucléaire et les sous-marins lanceurs d'engins, avant de passer du coq (*gaulois et guerrier*) à l'âne (... *si possible sans le bonnet*)! Une approche complémentaire, pratiquée au Canada, consiste à séparer l'organisation politique (Ministère) des administrations concernées par ses décisions. Cela évite le syndrome classique du Ministre qui sert les intérêts de son administration pour avoir la paix sociale.
- L'approche "**bottom-up**" consiste à évaluer chaque dépense et à la remettre en cause chaque année. La LOLF a initialisé une mécanique d'évaluation qui permet cette remise en cause. C'est un peu ce que j'ai tenté de faire avec ce tour des dépenses de l'Etat et l'approche n'est pas évidente. Ceux qui disent que l'Etat doit assumer ses missions prioritaires et se délaisser des autres se gardent bien de dire lesquelles il faut abandonner! L'outre-mer? Le sport? La culture? L'aide au développement? La politique de la ville? Les transports? Pas évident! Cette démarche est régulièrement utilisée mais mène à une réduction très modérée du nombre de fonctionnaires (schéma ci-dessous) sachant que parfois, cette réduction cache une augmentation du nombre de personnels non-titularisés.



- L'approche "**structurelle**" qui passe notamment par un véritable chantier de défragmentation de l'Etat avec des fusions d'organisations aux missions voisines ou connexes et la mutualisation des ressources. Comme dans toute grande entreprise qui se restructure, de telles évolutions génèrent d'importantes économies en "backoffice" (gestion, RH, finance, informatique qui représente un **budget total** de 6md€, etc) et en efficacité, tout du moins tant que la structure qui en résulte reste gérable. La liste des fusions à envisager est longue: DGCP/DT, Gendarmerie/Police, DST/RG, ANPE/ASSEDIC/UNEDIC, CES/CAE, mais aussi les écoles d'ingénieurs et universités – trop nombreuses et pas assez pluridisciplinaires – à regrouper et les 67 pôles de compétitivité qui diluent trop l'effort autour de l'innovation. Sans compter le chantier équivalent au niveau des collectivités locales car leur fragmentation extrême génère un surcoût pour l'Etat. L'approche structurelle peut facilement faire économiser quelques % de budget de la plupart des grands Ministères. L'approche structurelle peut aussi consister à remplacer des systèmes d'aides trop fragmentés et complexes à mettre en oeuvre et nécessitant de nombreux fonctionnaires, par des aides plus génériques et simples à administrer. Par exemple, de nombreuses aides à l'innovation pourraient être avantageusement remplacées par des réductions d'impôts ou de charges pour les PME innovantes. Au final, les aides seraient peut-être les mêmes, mais on économiserait une grande part de leur coût de gestion. Il faut aussi supprimer ou réduire certaines aides trop orientées vers les grandes structures (autant industrielles qu'agricoles).
- Les économies "**transversales**" visant à baisser les coûts de gestion, notamment par la poursuite des plans type ADELE pour Internetiser les procédures administratives, la simplification des lois, l'informatisation, la mutualisation des achats, le nombre de managers inutiles dans certains organigrammes en respectant des ratios normaux de managés/collaborateurs. Là encore, on peut gratter 1% à 2%.
- L'approche "**ressources humaines**" qui a évidemment un impact sur la motivation et la performance des fonctionnaires. Cela nécessite une révision des politiques salariales, leur mise à niveau, d'attirer les bons, de mesurer la performance et de limiter l'overhead managérial. Et aussi de traiter ce fameux problème des retraites avec cette inégalité bien connue du calcul des pensions pour les fonctionnaires, basé sur les 6 derniers mois d'activité (qui déclenchent souvent une promotion de bon aloi en fin de carrière) et le calcul dans le privé, basé sur la moyenne des 25 dernières années. Certains disent que c'est normal car les fonctionnaires sont moins bien payés que dans le privé. Mais ce n'est pas forcément vrai à la fois en bas de l'échelle (au SMIC et autour) et parfois en haut (où salaires et privilèges divers font bon compte). Comme les retraites des fonctionnaires sont payées à partir des frais de personnel du budget de l'Etat et non pas véritablement par répartition, il est grand temps de regarder cela de près. Cela représente 47md€ de versements de retraites en 2007! Et remplacés ou non, les départs à la retraite vont coûter cher!

Une combinaison avisée de ces cinq approches permettrait assez rapidement de stabiliser la dette publique et ensuite, de la réduire, tout en augmentant la richesse produite par le secteur privé.

Dans mon petit tour des dépenses de l'Etat, j'ai en gros identifié:

- 15md€ de dépenses de l'Etat (5,5% du total et 0,9% du PIB) qui sont liés à certaines **spécificités géopolitiques de la France**: le surcout de sa défense lié à la dissuasion nucléaire et à son rôle dans le monde (en Afrique, à l'ONU, etc), de sa sécurité intérieure, de ses DOM-TOM. Surcout qu'il n'est pas facile de diminuer sauf à revoir entièrement la position de la France dans le monde.
- 9md€ d'**économies potentielles** liées à une amélioration de l'efficacité de l'Etat, à sa défragmentation et à quelques révisions (difficiles) dans l'éducation (revenir sur les baisses d'effectifs dans les classes). Mais on peut compter l'équivalent au niveau des collectivités locales.
- 3 md€ de **besoins criants**: dans l'enseignement supérieur et la recherche et dans la justice. Sans compter le couperet à venir du financement local de la PAC (plus de 10md€). Le résultat net de mon petit tour est donc de 6md€. C'est suffisant pour amener à une réduction progressive de la dette, mais ne tient pas compte du coût de certaines réformes (la défragmentation coûte cher au début!).

Ma conclusion est que l'Etat n'est qu'un petit bout du problème et de la solution. Une grosse partie de la différence de prélèvements en France par rapport aux autres pays se situe dans le financement de la protection sociale. La seule manière de les réduire est d'arriver à augmenter l'emploi privé et réduire les charges liées au traitement social du chômage. Il faut également remettre à plat les retraites, mais déjà pour les rendre plus équitables, avant même d'envisager des économies, relativement illusoires avec le vieillissement de la population.

La marge de manoeuvre des politiques est en tout cas plus importante qu'on ne le dit, surtout sur le long terme. Les salaires représentent moins de la moitié des dépenses du budget de l'Etat. Le reste relève du fonctionnement – plus ou moins proportionnel au nombre de fonctionnaires, et d'un gros volume d'investissements et surtout de subventions diverses. La marge de manoeuvre se situe à tous les niveaux, même si la partie "fonctionnaires" ne peut pas évoluer par grands à coups.

Nos politiques – souvent de droite – qui veulent réduire le déficit et serrer la ceinture de l'Etat seraient donc bien avisés de nous indiquer la démarche qu'ils envisagent de suivre! Ceux de gauche gagneraient à démontrer une responsabilité nouvelle en s'engageant dans la même voie, sans pour autant renier le rôle de l'Etat. Bayrou, au centre, devrait creuser un peu plus ses notions d'économie, qui sont encore vagues.

Cette enquête s'arrête donc ici.

Je rassemblerai probablement dans les semaines ou mois à venir ces six posts sur le budget de l'Etat dans un seul document PDF que je mettrai à jour au gré de mes découvertes sur le sujet.

J'espère que tout ceci vous a au minimum informé et au mieux intéressé!

Sources d'informations et références

Voici un petit compendium des principales sources d'information utilisées dans cette série de posts sur le budget de l'Etat :

- **La Loi de Finances 2007 (votée) et ses bleus budgétaires 2007**. Je regrette au passage la trop grande absence de données fournies sous forme de tableaux (Excel ou autres) permettant d'analyser les données de

ce budget! Le budget de l'Etat devrait être disponible sous cette forme. J'ai du le récupérer en faisant des copier/coller à partir de pages HTML tout de même!

- Le **Rapport sur la Fonction Publique** qui détaille les effectifs de fonctionnaires et leur statut.
- Les nombreux **Rapports de la Cour des Comptes** sur les dérives des finances publiques.
- Le rapport sur la **fiscalité locale** de l'Assemblée Nationale et le **Rapport Richard** sur le financement des collectivités locales.
- Les **données clés** de l'INSEE et le site **Eurostat**, équivalent européen de l'INSEE.
- Le site de l'**IFRAP** (plutôt à droite ou libéral) et celui de l'**OFCE** (plutôt à gauche ou étatiste).
- Programme UMP: <http://viphttp.yacast.net/ump/projet-ump2007.pdf>
- Programme UDF: http://www.udf.org/legislatives_2007/avant_projet.pdf
- Programme PS: <http://www.box.net/public/static/ug4o8qcn2l.pdf>
- Le site <http://www.debat2007.fr/> qui traite de ces sujets avec pas mal de hauteur.
- Le blog de Jean-David Chamboredon, <http://jdch.blogspot.com/>, très prolixes en idées sur la manière de réformer l'Etat et aussi sa relation avec l'économie.
- Et évidemment, **Wikipedia**, toujours bien pratique!

Cet article a été publié le 10 mars 2007 et édité en PDF le 23 mars 2024.
(cc) Olivier Ezratty – “Opinions Libres” – <https://www.oezratty.net>