

CONFERENCE CERCLE INTERALLIE

7 décembre 2021

40 ans d'égarements économiques – quelques idées pour en sortir

I – Introduction : pourquoi ce livre ?

1. Parce que le déni ne devrait jamais être une solution aux problèmes.

Or, en ce qui concerne notre positionnement économique mondial, le déni est partout. Nos hommes politiques mettent plus d'énergie à minimiser l'importance des problèmes auxquels nous devons faire face qu'à les comprendre, les expliquer et à agir.

Les exemples sont innombrables. J'en cite deux :

- La dette publique française a atteint des niveaux record. Réponse : ce n'est pas grave, on peut continuer à s'endetter sans problème avec les taux d'intérêt très faibles d'aujourd'hui ;
- Notre économie ne crée pas suffisamment d'emplois, d'où un taux de chômage trop élevé. Réponse : sans doute, mais notre système social est un des plus développés du monde et protège bien nos chômeurs.

L'idée centrale de ce livre est de résister à cette tentation de facilité, celle du « benign neglect » à court terme, mais, au contraire, de poser les questions de fond dans la perspective du long terme, qui devrait être celle de toute action politique qui se respecte.

2. La seconde raison qui a inspiré ce livre, c'est que notre pays est engagé, depuis 40 ans, sur une pente funeste, celle du déclin.

Etre passé en 1975, année où nous occupions le 5^{ème} rang mondial pour le niveau de vie par habitant (après les Etats-Unis, la Suisse, le Luxembourg, et la Suède) au 26^{ème} rang aujourd'hui, devrait nous interpeller.

Certes, la France a été distancée par de grandes économies émergentes et est devenue une puissance plus « moyenne ». Mais cela n'implique pas, pour autant, qu'elle ait reculé de façon inexorable en matière de croissance économique, d'emploi et de parts de marchés. Sur tous ces points, la France a décliné par rapport à l'Allemagne et à des pays comparables.

Nombre de puissances moyennes « tiennent leur rang ». Pourquoi pas nous ? il me semble que la question mérite au moins d'être posée.

3. Sur les grands choix stratégiques d'un monde changeant et dont nous sommes dépendants, nous avons, en règle générale, choisi les facilités à court terme et pas les solutions d'avenir.

Ces choix ont été nombreux. Ils ont rarement été formulés avec clarté et les réponses ont été décevantes.

Quelques exemples :

- Dans un monde où la compétition est la règle, peut-on durablement alourdir les charges publiques qui pèsent sur nos entreprises au-delà des normes qui prévalent chez nos voisins ?
- A une époque où le nombre d'actifs ne cesse de diminuer par rapport aux retraités, est-il sage d'être le seul pays développé à maintenir l'âge de départ à la retraite à 62 ans alors que nos concurrents sont tous passés à 65-67 ans ? L'exécutif vient seulement de reconnaître, il y quelques jours, qu'il faut allonger l'âge de départ. 5 ans de perdus ! alors que notre système de retraites est un des plus coûteux du monde.

- La décentralisation en France ne s'est pas faite à coût nul. La perte d'attributions du centre vers les collectivités territoriales ne s'est pas traduite par une diminution correspondante des coûts administratifs du centre. Est-ce normal ?

- Le nombre de fonctionnaires en France a augmenté de 35% en 30 ans (de 1980 à 2010) soit deux fois plus vite que la population active et cela sans amélioration correspondante de notre efficacité administrative. Est-ce normal que dans une démocratie – où le citoyen devrait être invité à donner son avis sur l'emploi de ses impôts – les grands choix n'aient jamais été expliqués avant d'être soumis au jugement de notre représentation nationale ?

- 4. Ce livre n'est pas qu'un cri d'alarme. C'est un diagnostic (basé sur les faits et les statistiques) qui débouche sur la question - thérapeutique - essentielle : peut-on remonter la pente ? et comment ? en prenant quelles mesures ?

Je me suis efforcé, dans chaque chapitre, de proposer des réformes à la fois réalistes et efficaces. Je l'ai fait sans esprit doctrinaire, dans la perspective empirique de celui qui considère que l'observation des faits et les comparaisons internationales sont des guides plus sûrs que les théories et les a-prioris doctrinaux.

- 5. Enfin, il m'a paru utile, à l'approche de l'élection présidentielle, de nourrir le débat démocratique qui, trop souvent, en France, esquivé l'essentiel.

*

* *

Venons-en maintenant au constat et aux mesures proposées.

II – Le constat.

1. Notre place dans les classements économiques mondiaux a glissé depuis les années 80.

Après des résultats économiques spectaculaires pendant les « Trente Glorieuses » (1945-1974), nous avons « décroché » en termes de croissance – par rapport à nos concurrents – après les crises pétrolières des années 70-80.

Les problèmes les plus aigus étant ceux :

- De notre taux d'activité (pas assez d'actifs par rapport à la population en âge de travailler),
- De notre taux d'emploi (pas assez de gens au travail) qui est resté sensiblement inférieur à celui de nos voisins européens (65% contre 76% en Allemagne et 73% pour la moyenne européenne),
- De notre balance commerciale (reflet de notre compétitivité) qui s'enfonce dans le déficit depuis 15 ans. C'est là une caractéristique propre à la France dans l'espace européen (en 2021, le déficit pourrait atteindre 70 Milliards €).

2. La compétitivité de nos entreprises s'est dégradée, ce qui a une répercussion négative sur l'emploi :

- La part des exportations françaises dans le total mondial a chuté depuis 20 ans. Elle est passée de 5% à 3% (alors que l'Allemagne est restée à plus de 10%),
- L'industrie française a été particulièrement fragilisée par l'irruption de la compétition mondiale avec la globalisation (de 1998 à 2018, la part de notre industrie dans le PIB a décliné de 17 à 13%, alors qu'en Allemagne elle est restée à 24%). La France a perdu 2,5 Millions d'emplois industriels entre 1975 et 2000 (alors que les effectifs du secteur public augmentaient de 4,5 Millions de postes).

Pourquoi cette perte de compétitivité ? en grande partie parce que le niveau extrêmement élevé de notre dépense publique et sociale (54% du PIB contre 45% pour la moyenne européenne) entraîne des charges fiscales et des cotisations accrues qui pèsent sur nos entreprises (46% de prélèvements obligatoires en France, soit 10 points de plus de PIB qu'en Allemagne).

3. Le surpoids administratif est devenu un handicap majeur.

Où en est la promesse – répétée d'habitude à la veille des élections – consistant à réduire le nombre des fonctionnaires ?

J'ai déjà dit que notre fonction publique a crû pendant 30 ans de 35%, soit deux fois plus vite que notre population active.

En Allemagne il y a 5,8 Millions d'agents publics pour 82 Millions d'habitants, soit un ratio de 7%.

En France, pour une population de 67 Millions, nous comptons 5,4 Millions d'agents publics, soit un ratio de 8,1%.

Avec un ratio allemand, nous aurions 700.000 agents en moins.

Avec une référence moyenne OCDE, notre « excès » serait de l'ordre de 200.000 agents.

Aucune entreprise privée ne pourrait survivre si elle s'avisait d'appliquer de pareilles méthodes.

4. Les choix contestables :

Quand on compare les missions administratives en France et dans l'Union Européenne, on s'aperçoit :

- Que 9 fonctions sont, en France, supérieures en coût à la moyenne européenne (retraites - 4 points de PIB en trop - , santé, loisirs, administration, aides à l'économie),
- Mais que sur deux postes nous sommes moins coûteux :

Malheureusement, il s'agit de la justice (nous sommes au 20^{ème} rang sur 27) et de l'éducation (-0,7%).

Deux postes structurels importants pour l'avenir de notre société.

Quant à la durée du travail, le choix a été, généralement, de la réduire (35h, retraite à 60 ans, puis 62 ans), sans se demander si, dans un monde interdépendant, nous pouvons nous offrir ce luxe.

*
* *

III – Comment en sortir ?

Il y a deux approches possibles.

- Soit, baisser les bras vu l'ampleur de la tâche et « faire comme on peut ». C'est l'attitude généralement adoptée.

Notre dette publique était, avant le Covid, à l'étiage inquiétant de 100% du PIB. Après le Covid et les dépenses de soutien de l'activité, nous sommes à près de 120% du PIB.

Certains diront que c'est là un nouveau « palier » et qu'il n'y a qu'à continuer et accepter une croissance de nos dépenses publiques de l'ordre de 1% par an en termes réels. On pourra toujours faire « rouler » la dette tout en l'accroissant.

Cette attitude se prévaut de la croyance selon laquelle les taux d'intérêt resteront toujours très bas, à zéro, pendant de longues périodes.

- Une telle attitude ne me paraît pas acceptable :
 - . d'abord parce qu'elle se traduirait par la croissance continue d'une dette - déjà très élevée - pendant longtemps,
 - . et que les taux d'intérêt, en termes réels, pourraient bien s'élever, ce qui alourdirait la charge de notre dette,

. que le fait d'avoir une situation de dette tendue à l'extrême nous enlève de la marge de manœuvre en cas de crise (on l'a vu avec l'Allemagne pendant le Covid : partant d'une dette publique de 60% du PIB, l'Allemagne a pu être beaucoup plus « réactive » que nous avec notre ratio de 100%).

La solution, me semble-t-il, c'est de parler le langage de la vérité.

Il nous faut retrouver une offre compétitive.

Si, comme je l'ai montré plus haut, le vrai problème de nos finances publiques est celui de l'excès de la dépense publique (plus que celui de la dette qui est une résultante et non une cause) et que la course à la compétitivité exige que nous ramenions notre taux de dépense publique de 55% à 50% pour être en harmonie avec l'Europe, c'est donc à une réduction de la dépense publique qu'il faut s'attaquer.

Or Bercy nous explique que le fait de ramener le taux de croissance annuel de la dépense publique de 1 à 0,7% en termes réels serait la solution.

Mais étant donné notre point de départ extrême et la vulnérabilité de la situation, il faut être plus lucide et volontariste.

Notre Administration comporte des strates de dépenses successives dont certaines pouvaient sans doute se justifier à l'époque de leur création, mais plus aujourd'hui.

Notre Administration comporte des doublons coûteux. Le fonctionnement complexe de notre « mille-feuille » territorial est loin d'être adéquat.

Il faut donc entreprendre non pas un « lissage » de 1 à 0,7% points de PIB de la progression de notre dépense publique, mais analyser notre administration en dégageant, service par service, son rapport qualité/prix.

A cet égard, la Cour des Comptes a amassé, au fil des ans, un trésor d'observations et de suggestions.

Il faut la charger de ce travail afin d'établir que chaque Ministère en France applique une saine approche en ce qui concerne la gestion de nos services publics. Et il faudra s'assurer que les propositions de la Cour soient soumises au Parlement pour décision (tout rejet des propositions devant être dûment motivé et faire l'objet d'un vote).

L'avantage de cette solution, c'est qu'elle invite à la réforme.

Il est probable que l'analyse « spectrale » dont je parle trouvera excessives nombre de strates hiérarchiques, mais que d'autres fonctions (enseignement primaire, maternelles et élémentaires, infirmières) soient estimées insuffisamment dotées. Cette vue « horizontale » permettrait des transferts « latéraux » alors qu'un pourcentage de croissance global pour tous les services entretiendra inévitablement l'immobilité. La situation pourrait très bien se redresser en 5 ans avec des remplacements partiels des départs à la retraite (comme l'ont fait, il y a quelques années, avec succès, des pays comme la Suède et le Canada, expériences dont il faudra s'inspirer).

*

* *

Un mot encore : ne pas croire que l'inflation « arrangera tout ». Certains pensent que ce serait le moyen idéal de réduire la dette.

Mais ceux-là - qui n'étaient pas aux affaires quand le monde a connu la forte et persistante inflation des années 60 et 80 - ne savent pas :

- Que la spirale inflationniste peut s'enclencher sans crier gare et perdurer ;
- Que les indexations des revenus sur l'inflation sont toujours partielles ;
- Que ce sont en fin de compte les plus défavorisés (revenus fixes – retraités) qui sont appauvris par l'inflation.

Ils ne savent pas non plus, que les bas taux d'intérêt en termes réels – dont ils préconisent pourtant le maintien pour des raisons budgétaires – nous éloignent de l'investissement productif. Celui-ci ne fait que reculer depuis 20 ans.

C'est que lorsque l'épargne n'est plus rémunérée, il est logique pour les ménages de conserver leurs fonds sous forme liquide et sans risque plutôt que de s'investir en projets à long terme plus risqués.

Mais si l'épargnant européen est incité à des placements liquides et sans risque, la croissance – qui est toujours faite d'investissements longs – en souffrira.

La seule manière de pouvoir financer notre transition énergétique et écologique, c'est :

- De laisser l'équation épargne-investissement produire le taux d'intérêt d'équilibre (et pas de permettre aux Banques Centrales de forcer ce taux à 0) ;
- Et d'orienter l'épargne vers les emplois à long terme avec une rémunération de marché.

*
* * *

Un mot, pour finir.

Ne nous méprenons pas. Je n'ai jamais récusé les dépenses budgétaires dues à la lutte contre les effets sociaux de la pandémie. Cela aurait été absurde. Les glissements ont été inévitables et le chômage partiel a été une nécessité tant que sévissait la pandémie et que le Gouvernement obligeait au confinement.

Mais ce qu'il faut absolument éviter c'est de « s'installer » dans la facilité et de ne pas envisager d'autre issue.

