

Une hausse des dépenses

Macron a rapidement dévié des engagements d'écono-

Le mot « économies » est prononcé pas moins d'une dizaine de fois. Dans un entretien accordé aux *Echos*, en février 2017, le candidat Emmanuel Macron dévoilait une ambitieuse trajectoire de redressement des finances publiques s'inscrivant, déjà, dans un « nouveau modèle de croissance ».

« Le poids de la dépense publique devra être progressivement ramené vers la moyenne de la zone euro, expliquait celui qui était encore ministre de l'économie six mois plus tôt. Je prévois donc une baisse de trois points de la part des dépenses dans la richesse nationale. Cela représente 60 milliards d'économies par rapport au tendanciel. » Et de dérouler ses objectifs : outre les dizaines de milliards d'économies en rythme annuel, des dépenses publiques ramenées sous les 52 % du PIB en 2022, un déficit public réduit à 0,5 % du PIB, et 120 000 suppressions de postes dans la fonction publique. A l'heure où le chef de l'Etat vient d'officialiser sa candidature pour un second mandat et évoque dans une « lettre aux Français » les grandes lignes de son projet économique – « Il nous faudra travailler plus et poursuivre la baisse des impôts pesant sur le travail et la production » – le tableau est sensiblement différent.

Même sans tenir compte du Covid-19, qui a obligé le gouvernement à ouvrir grandes les vannes budgétaires, la cure d'amaigrissement annoncée n'a pas été aussi drastique que prévu. Hors dépenses d'urgence et de relance liées à la crise sani-

taire, et hors charge de la dette, le niveau des dépenses publiques est supérieur de 60 milliards d'euros sur cinq ans à ce qui était prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022, soit une augmentation de 5 %, pointe le rapport de la commission des finances du Sénat sur le projet de budget 2022.

« La même histoire »

Adoptée à l'automne 2017, la loi de programmation des finances publiques, qui fixe la trajectoire budgétaire sur cinq ans, prévoyait un rythme de réduction du déficit public de 0,3 point par an en moyenne. Mais l'exécutif a rapidement divergé.

Après des mesures d'économies en 2018 et 2019, notamment sur le logement (2,5 milliards d'euros d'économies sur la réforme des aides au logement) et sur le travail (près de 3 milliards tirés de la réduction du nombre de contrats aidés), il a dû mobiliser des sommes importantes pour faire face à la crise des « gilets jaunes » (une quinzaine de milliards d'euros de primes, revalorisations et baisses d'impôts en 2020), et renoncer à ses objectifs de croissance, de désendettement, de fiscalité verte et de réduction de déficit. « Jusqu'en 2019, les objectifs de la loi de programmation ont été respectés, et la France est sortie de la procédure pour déficit excessif en 2018 », rappelle le ministère du budget.

Puis c'est la crise liée au Covid-19 qui a pesé, poussant l'exécutif à revoir à la hausse les crédits de plusieurs ministères d'une quinzaine de milliards

LE NIVEAU DES DÉPENSES PUBLIQUES EST SUPÉRIEUR DE 60 MILLIARDS D'EUROS SUR CINQ ANS À CE QUI ÉTAIT PRÉVU DANS LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

d'euros en 2022. Certaines mesures de relance conçues pour être temporaires, comme l'aide à la rénovation thermique des logements MaPrimeRénov', ont en effet été intégrées dans les budgets des ministères. Même chose pour les aides à l'apprentissage, prolongées malgré un coût élevé. Finalement, la trajectoire a dévié du plan fixé.

« C'est un peu la même histoire à chaque fois avec les lois de programmation, relativise François Ecalle, ancien de la Cour des comptes et président de l'association Finances publiques et Economie (Fipeco). On renvoie toujours à la fin des cinq ans des économies considérables qu'on ne fait jamais. Si on faisait le même exercice sur toutes les lois de programmation votées, on verrait sans doute des choses identiques. »

Pour sa part, l'exécutif met en avant un autre indicateur, qui compare le quinquennat Macron aux trois précédents. Selon les documents budgétaires publiés par Bercy à l'automne 2021, la dépense publique a augmenté de façon moins rapide au cours du mandat actuel que lors des trois

publiques ininterrompue

mies pris en 2017, notamment après les « gilets jaunes »

précédents (toujours hors crise liée au Covid, et hors France compétences, l'opérateur national qui répartit les fonds de la formation continue et de l'apprentissage). Celle-ci a crû en moyenne de 0,9 % par an, contre 1 % sous François Hollande, 1,4 % sous Nicolas Sarkozy (pour qui le coût de la réponse à la crise de 2008 n'a pas été exclu), et 2,1 % sous le second mandat Chirac.

Le chiffre du quinquennat Macron doit toutefois être retraité: il bénéficie d'une reprise d'inflation qui le fait mécaniquement baisser, et d'un effet de comparaison favorable avec l'année 2017, dernière du quinquennat Hollande, alourdi par des éléments exceptionnels qui n'ont pas été retirés (le contentieux sur les dividendes, qui a coûté 10 milliards d'euros à l'Etat, et les 5 milliards de recapitalisation d'Areva). « Si l'on retraité la dépense de tous ces éléments, l'évolution de la dépense publique sous le quinquennat Macron est sans doute plus élevée, mais le chiffre reste un bon chiffre », estime François Ecalé.

Crédits en hausse

Reste qu'en valeur absolue, les dépenses ont progressé. « Si l'on exclut la charge de la dette, les dépenses publiques ont augmenté de 116 milliards d'euros en cinq ans, principalement sous l'effet de la hausse des dépenses sociales, et ce avant même l'adoption du Ségur de la santé », note Jean-François Husson, rapporteur général du budget au Sénat, se fondant sur les données de l'Insee. Les administrations de sécurité sociale ont ainsi vu leurs dépenses grimper de 69 mil-

liards d'euros, celles de l'Etat de 24 milliards d'euros et celles des collectivités locales de 17 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 6 milliards d'euros pour la Société du Grand Paris.

Dans le périmètre de l'Etat, seules quatre missions ont vu leurs crédits diminuer (travail et emploi, cohésion des territoires, agriculture, anciens combattants) au cours du quinquennat. « Le gouvernement a engagé depuis le début du quinquennat un effort massif en vue de renforcer les fonctions régaliennes, à la fois en matière budgétaires et humains », fait valoir Bercy, citant la défense, l'intérieur (crédits en hausse de 16 % sur cinq ans), la justice (crédits en hausse de 20 %), l'éducation (12 %).

La crise des « gilets jaunes », puis celle liée au Covid, ont aussi conduit le gouvernement à renoncer à ses objectifs de réduction du nombre de fonctionnaires, visant désormais une stabilité des effectifs sur le quinquennat. La masse salariale a augmenté de près de 7 milliards d'euros, à 93 milliards d'euros, notamment du fait de mesures

catégorielles (éducation, santé, intérieur, justice), une hausse contenue par des mesures de désindexation.

A cet état des lieux, il faut ajouter les baisses d'impôt votées depuis 2017, qui ne sont pas des dépenses publiques mais creusent néanmoins le déficit, faute d'être financées. Les mesures en faveur des ménages (suppression de la taxe d'habitation, baisse de l'impôt sur le revenu, réforme de l'ISF...), et en faveur des entreprises (baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts de production...), totalisent ainsi une cinquantaine de milliards d'euros en cinq ans, faisant passer le déficit structurel de 2,4 % à 4,7 % sur la période.

« En l'absence de ces baisses d'impôts, la dette serait moins élevée de 6,2 points de PIB [161 milliards] », poursuit Jean-François Husson. En 2017, le candidat Macron raillait pourtant son rival François Fillon, « lui qui annonce un gros choc fiscal au début et des économies pour plus tard, comme en 2007 ».

Pour stabiliser la dette au cours du prochain quinquennat, note l'Institut Montaigne, la dépense devrait être contenue autour de 0,8 ou 0,9 % par an. Or les lois de programmation votées pour plusieurs ministères (défense, mais aussi environnement, justice et recherche) sanctuarisent déjà un niveau de dépenses à venir, même si rien n'oblige le futur gouvernement à les respecter. « Il reste 97 milliards d'euros à payer pour les programmes défense, environnement, justice, calcule Jean-François Husson. Contre 64 milliards en 2017. » ■

ELSA CONESA

**IL FAUT AJOUTER
LES BAISSSES D'IMPÔT
VOTÉES DEPUIS 2017,
QUI NE SONT PAS DES
DÉPENSES PUBLIQUES
MAIS CREUSENT
NÉANMOINS LE DÉFICIT,
FAUTE D'ÊTRE FINANCÉES**