

# Politique budgétaire : le mandat Macron passé au crible

ENTRETIEN. Selon François Ecalte, Macron a été au moins aussi sérieux que Hollande ou Sarkozy, avant d'être rattrapé par les Gilets jaunes et la crise sanitaire.



*Propos recueillis par Marc Vignaud*



Publié le 24/09/2021 à 12h00



**F**rançois Ecalte a longtemps été rapporteur général de la Cour des comptes sur les perspectives des finances publiques. Aujourd'hui en disponibilité, il édite le site Internet de référence sur les finances publiques, Fipeco. Il dresse un bilan de la politique d'Emmanuel Macron depuis son arrivée à l'Élysée.

**Quel regard portez-vous sur ce budget dont les dépenses courantes (hors plan de relance et mesures économiques d'urgence liées à la crise sanitaire) vont augmenter de 32 milliards d'euros, soit 2,3 % ?**

Cela fait une augmentation de de 0,8 % en volume, une fois prise en compte l'inflation, ce qui n'est pas beaucoup. Le problème, c'est qu'il manque des éléments dans ce projet de budget ! Il va falloir ajouter

quelques milliards, on ne sait pas exactement combien, pour le « revenu d'engagement » pour les jeunes. Il pourrait atteindre 3 à 4 milliards d'euros. Il y a aussi le plan d'investissements d'Emmanuel Macron. On parle de 30 milliards d'euros au total, mais il n'y aura sans doute qu'une petite partie dépensée en 2022. Le gouvernement va certainement le considérer comme des dépenses exceptionnelles, à l'image des mesures d'urgence et de relance. Sauf que la frontière entre les dépenses « normales » pérennes et les dépenses d'urgence et de relance, supposées être temporaires, est de plus en plus floue. On risque de financer des dépenses qui pourraient se révéler durables.

### **Ce serait la prolongation des plans d'investissements d'avenir inaugurés sous Nicolas Sarkozy...**

Exactement. Le premier plan d'investissement d'avenir de 2010 a été suivi par trois autres. Les mesures d'urgence étaient réellement temporaires : le Fonds de solidarité va être arrêté, comme le chômage partiel, même s'il y aura peut-être des dépenses résiduelles. Le plan de relance et d'investissements, j'en suis beaucoup moins sûr. Je crains donc que le chiffre d'augmentation de 0,8 % des dépenses publiques courantes ne sous-estime la réalité. Si le gouvernement était vraiment arrivé à ce résultat, cela aurait été une bonne performance. Ça risque d'être beaucoup plus.

### **Faudra-t-il financer l'augmentation des dépenses pérennes par des hausses d'impôts?**

J'espère que non, car la France n'a plus beaucoup de marge pour augmenter ses impôts. Nous sommes les champions de l'OCDE en la matière. On peut toujours augmenter certains impôts, mais on ne peut pas durablement avoir un taux de prélèvements obligatoires beaucoup plus élevé que celui de nos voisins et concurrents. On a donc très peu de marge. On ne peut pas non plus compter sur la croissance pour stabiliser la dette au niveau qu'elle a atteint, d'environ 115 % du PIB. Il faut réduire le déficit et la croissance ne suffira pas. Il ne reste donc qu'un seul levier : faire des économies dans les dépenses publiques.

### **Quel bilan dresser de la politique budgétaire d'Emmanuel Macron après cinq ans au pouvoir?**

Je pense que cette politique a d'abord été sérieuse. Les objectifs inscrits dans la loi de programmation des finances publiques de début 2018 correspondaient à peu près aux engagements du candidat Macron pendant la campagne. Elle visait une baisse des prélèvements obligatoires, de l'ordre de 1 point de PIB, gagée par une baisse des

dépenses d'à peu près deux points et demi de PIB avec des économies à la clé. C'était conséquent. Ça s'est bien passé en 2018 : les dépenses ont même baissé en volume. Le gouvernement a engagé des réformes comme la baisse des contrats aidés, ou même des choses plus structurelles comme avec la loi de transformation de la fonction publique qui a permis d'instaurer un peu plus de flexibilité dans la gestion des fonctionnaires. Mais à partir de l'automne 2018, Emmanuel Macron s'est heurté aux Gilets jaunes. Il a commencé à distribuer des milliards, plutôt sous forme de baisses d'impôts et en augmentant la prime d'activité pour faire progresser le pouvoir d'achat des personnes proches du SMIC. Après, est arrivée la crise sanitaire et la politique du « quoi qu'il en coûte ». Je ne critique pas le fait qu'on ait laissé augmenter le déficit public et la dette pendant la crise. C'était nécessaire et inévitable, à partir du moment où c'était des mesures temporaires. Le fonds de solidarité, les allocations d'activité partielle, les reports de charges, ainsi que les exonérations d'impôts et de cotisations de 2020 étaient nécessaires et justifiées. Là où ça commence à poser problème c'est quand cela prend aussi la forme de mesures durables. Certaines sont parfaitement légitimes comme l'augmentation du salaire des infirmières, ou des enseignants. Mais on aurait pu aussi refaire des économies pour contrebalancer. Si les salaires des enseignants et des infirmières sont trop faibles, il y a aussi un peu trop d'effectifs dans les hôpitaux et dans le système éducatif...

**On a l'impression de manquer d'infirmières, au contraire. Qu'est-ce qui permettrait de réduire les effectifs sans toucher au personnel soignant, dans les hôpitaux, par exemple ?**

Il y a un gros problème de répartition des hôpitaux ! Quand on regarde là où il y a plus d'emplois hospitaliers, c'est dans les zones rurales et non en région parisienne. Contrairement à ce que croient beaucoup de Français, on n'a pas fermé les hôpitaux de proximité. Politiquement, ça a toujours été difficile. Les effectifs sont en surnombre dans certains hôpitaux de proximité. Ils n'ont pas une activité à la hauteur de leurs effectifs. En revanche, c'est vrai que dans certains grands hôpitaux de la région parisienne, on est plutôt en sous-effectifs. Il faudrait au minimum arriver à redéployer des effectifs en fonction des véritables besoins locaux. On doit même pouvoir les réduire. Il ne fallait évidemment pas le faire en 2020, 2021 et 2022. Mais il faut s'y préparer. Le problème, c'est que le gouvernement habitue les gens au « quoi qu'il en coûte ». Il suffit de demander des milliards supplémentaires pour avoir ces milliards supplémentaires. C'est une grosse difficulté pour l'avenir.

## **Est-il vrai qu'il y a plus de personnel administratif dans l'hôpital français qu'ailleurs?**

Oui, il y a un tiers de non-soignants dans des hôpitaux français contre 25 % en Allemagne.

### **Comment cela s'explique?**

Il y a un tas de raisons, notamment notre surcroît de normes. Le directeur de l'AP-HP, Martin Hirsch, a aussi expliqué, il y a quelques mois qu'il y a, dans mon souvenir, de 1500 à 2000 personnes qui s'occupent uniquement des relations avec les mutuelles de santé pour la facturation ! Alors que ces mutuelles ne servent à rien...

### **Selon vous, il faudrait donc que tous les remboursements soient pris en charge par la Sécurité sociale...**

Oui, avec ce qu'on appelle un "bouclier sanitaire" afin d'éviter que les restes à charge pour les assurés soient incompatibles avec leurs revenus.

### **Il y a un double coût de gestion à chaque acte de santé...**

Les complémentaires santé ont des coûts de gestion de 7 milliards d'euros. C'est autant que ceux de la Sécurité sociale. Tout ça pour rembourser une partie du même soin ! On est les seuls en Europe à avoir ce système ubuesque.

### **Il reste donc des réformes importantes à faire...**

Oui, mais politiquement, je suis de plus en plus pessimiste. Avec le « quoi qu'il en coûte », les Français ont pris l'habitude de voir les milliards tomber du ciel.

### **Emmanuel Macron avait promis de supprimer 120 000 postes de fonctionnaires pendant son mandat. Pour l'Etat, il y a aura finalement eu 1250 suppressions de postes sur 50 000. C'est clairement un échec ?**

L'objectif était de supprimer 70 000 postes dans les collectivités locales. Je ne vois pas comment on a pu imaginer y parvenir. François Hollande, qui a baissé de 14 milliards d'euros les dotations d'État aux collectivités locales, est à peine parvenu à faire baisser deux années de suite leurs effectifs de 1000 à 2000 postes. C'est déjà très bien car ce n'était jamais arrivé ! De là à en supprimer 70 000... En ce qui concerne l'État, c'était faisable. Cela a été fait sous Nicolas Sarkozy. De mémoire il a réussi à

supprimer 130 000 postes via la fameuse RGPP, en baissant beaucoup les effectifs des armées. On ne peut pas recommencer, mais l'objectif de 50 000 me paraissait tenable.

**Le gouvernement fait valoir la crise des Gilets jaunes et la crise sanitaire pour justifier la stabilisation des effectifs de la fonction publique. Avec comme arguments que les Français réclament plus de services publics sur le terrain...**

Le problème, c'est que les Français expriment des besoins contradictoires. Ils veulent plus d'Etat, plus de services publics, mais ils veulent aussi payer moins d'impôts. Le rôle du politique est de faire des arbitrages entre ces discours contradictoires.

**Sur le plan budgétaire, la politique d'Emmanuel Macron a-t-elle été plus sérieuse que celle de Hollande et Sarkozy ?**

Je pense qu'Emmanuel Macron était parti pour avoir des résultats aussi bons, voire meilleurs que ses deux prédécesseurs. Il a pris un peu de temps avec la Commission Cap 2022 pour engager la réforme de l'Etat et s'est fait rattraper par les événements. Mais si un gouvernement de droite avait été au pouvoir, comme celui d'un François Fillon, les Gilets jaunes seraient probablement apparus six mois avant. On peut toujours dire que Macron a été maladroit et a soufflé sur les braises... Pour moi, il y a le Macron du début, aussi sérieux budgétairement que les autres, voire même un peu plus. Après, il y a eu des événements pour lesquels il a certainement une part de responsabilité, mais qui couvaient depuis longtemps.

**Pour stabiliser la dette aux environs de 2027, il va falloir repasser sous 3 % de déficit. Ça implique que les dépenses publiques n'augmentent pas plus de 0,7% par an. Est-ce que cela peut se faire sans en passer par du sang et des larmes?**

Cela revient à refaire ce qui avait été fait dans les années de 2011-2019. Pendant cette période, l'âge de départ à la retraite a été reculé de deux années sur huit ans, le point de la fonction publique a été gelé pendant 10 ans, les dotations aux collectivités locales ont été baissées de 14 milliards, les pensions de retraites ont été désindexées de l'inflation pendant 2 ans et des emplois aidés ont été supprimés... Il faut refaire des choses qui auront au moins le même impact budgétaire, voire plus.

**Quelle serait, à votre avis, la grande réforme à faire du point de vue des finances publiques?**

C'est la réforme des retraites car c'est le poste de dépenses le plus élevé de 14 % du PIB. C'est là où on peut faire les économies les plus significatives. Le recul de l'âge de départ à la retraite n'est pas seulement utile pour des raisons budgétaires. Augmenter la population active (ce qui est le cas quand on recule l'âge de départ), se traduit à moyen terme par de l'emploi et de la croissance supplémentaire. A court terme, cela peut faire augmenter le chômage. On ne peut donc évidemment pas le faire n'importe quand. Si vous mettez plusieurs centaines de milliers de gens en plus sur le marché du travail, au début, ça va faire augmenter le chômage. Il faut reculer l'âge de départ progressivement. Avec ce genre de réforme, on ne se contente pas de réduire les dépenses mais on déclenche des effets favorables sur la capacité de production du pays et sur la croissance potentielle. C'est pour ça qu'elle est particulièrement importante.

**Marc Vignaud**

Chef de service France

+33 1 44 10 11 34

Immeuble Le Barjac

1 boulevard Victor, 75015 Paris

