

L'addiction française pour la dépense publique :

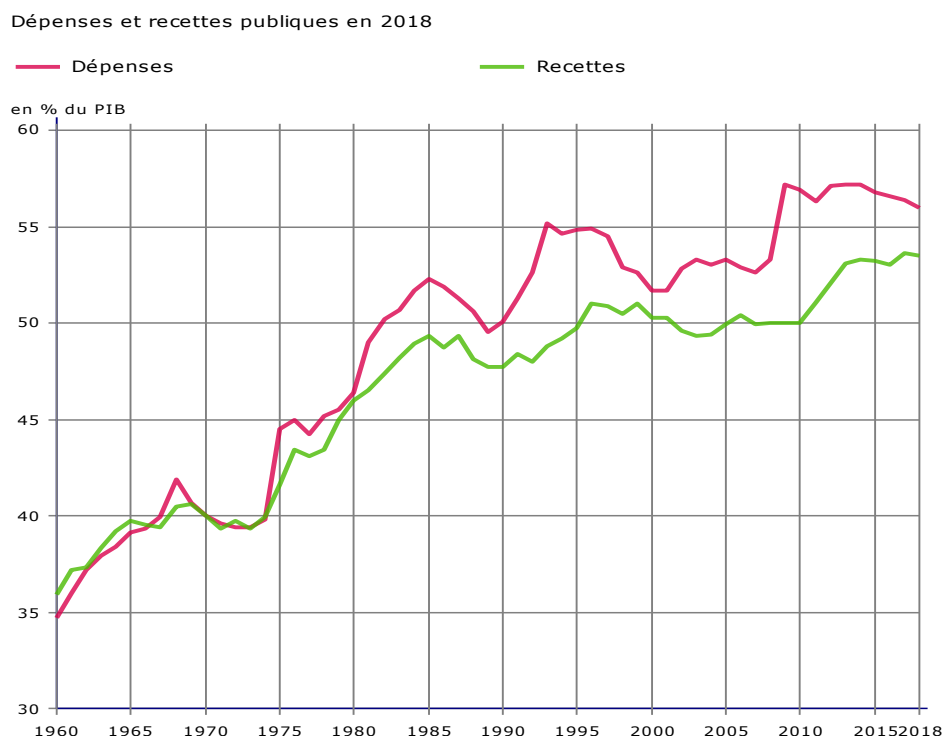
Analyse et propositions de remédiation

1. Evolution historique et structure des dépenses publiques en France

En 2018, la France a réussi à réduire son déficit public annuel à 2,5% du PIB et stabilise la dette publique à 98,4% de son PIB. Ceci a été rendu possible par une baisse des prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB (45% contre 45,2% l'an dernier) et un montant de la dépense publique allégé de 0,4 point de PIB (56% contre 56,4%). Ces chiffres procèdent d'une croissance du PIB un peu supérieure à ce qui était attendu à +1,6% contre un objectif initial à +1,5%. Ainsi, les recettes ont augmenté en 2018 de +2,3%, en dépit d'une baisse des impôts, et les dépenses se sont accrues de +1,9%, avec un ralentissement des dépenses de fonctionnement à +0,2%.

1.1 Décrochage du déficit à partir des années 75

L'évolution ci-dessous confirme la hausse du déficit public à partir des années 80 alors que les années antérieures étaient quasiment à l'équilibre. La fin des 30 glorieuses conduit à une expansion des dépenses publiques avec 3 phases significatives de hausse, la première entre 1980 et 1985, la seconde entre 1990 et 1994 et la dernière entre 2008 et 2010. Le graphique ci-dessous montre que la dégradation du déficit résulte de la hausse des dépenses, les recettes évoluant modérément sur la dernière période, à l'exception d'une accélération entre 2010 et 2014.



L'accroissement du déficit à partir des années 80 est d'abord une conséquence directe du choc pétrolier de 1974. Jusqu'à cette date, la France connaît une croissance forte et régulière, fondée sur la hausse des consommations des ménages et de l'investissement des entreprises. En moyenne entre 1960 et 1974, la hausse du PIB est de 5,6% par an pour retomber après 1975 à une hausse de seulement 2,2%.

Depuis 1975, la croissance française est plus faible et plus volatile, ce qui explique la détérioration des dépenses publiques et limite la progression des recettes. Pour répondre au premier choc pétrolier, le gouvernement Chirac (sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing) a augmenté les dépenses publiques de près de 5% de PIB en 1975 (de 40 à 45%).

Depuis, les gouvernements ont été assez prudents. On constate une hausse en 1981 (réponse au second choc pétrolier, alternance politique), mais ensuite, le déficit public dépasse rarement 4% du PIB.

Les deux autres dégradations significatives sont celles de la crise du Golfe du début des années 90 et de la crise financière en 2008.

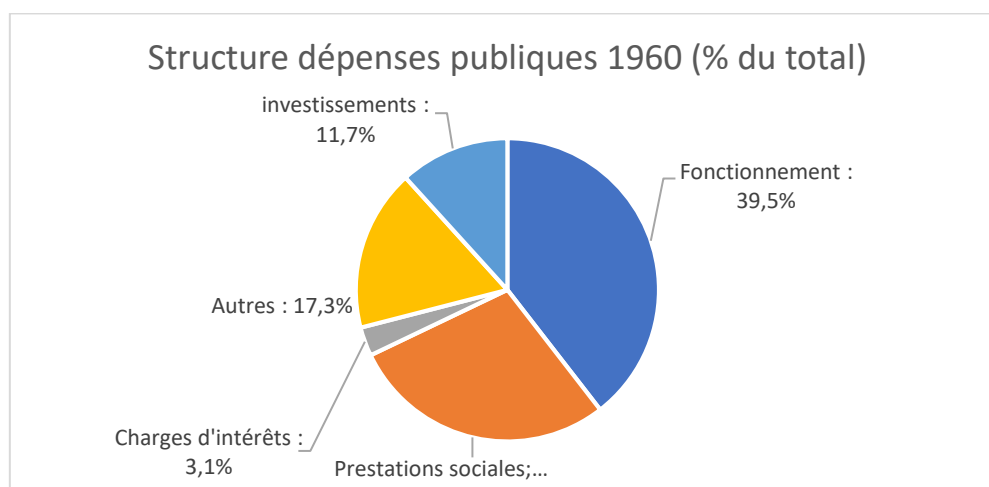
L'évolution de la croissance économique a une influence fondamentale sur l'évolution des déficits sachant que la France à la différence d'autres pays, Allemagne mais aussi les pays du Nord de l'Europe, n'a jamais mis en place de réelle politique de diminution des dépenses publiques.

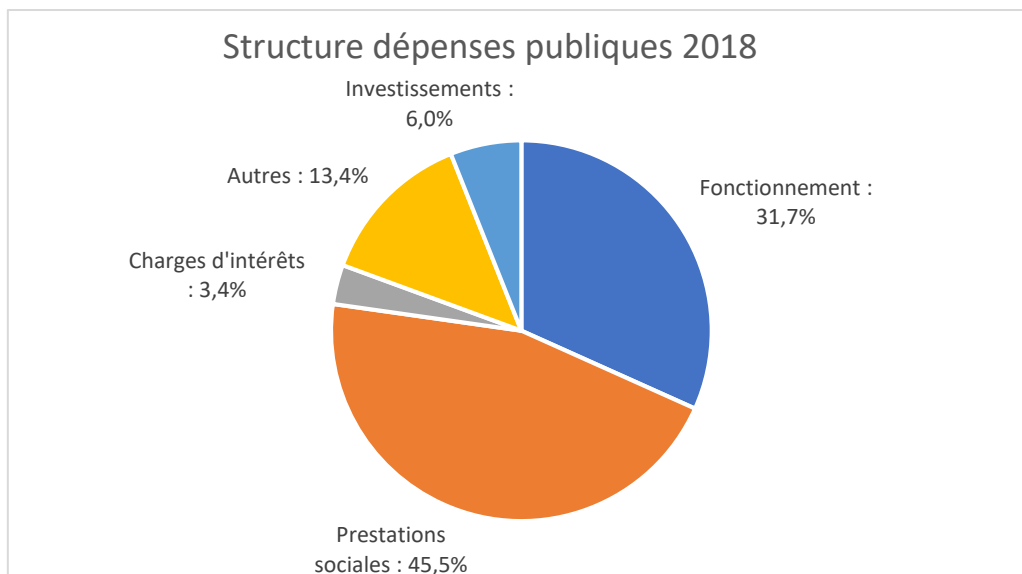
1.2 Diagnostic de l'évolution des dépenses publiques : poids élevé des prestations sociales

Ces 60 dernières années, les dépenses publiques ont fortement augmenté, passant de 35% du PIB en 1960 à 56% en 2018, une progression de 21% de PIB. En valeur, ces dépenses passent de 16,2 Md€ à 1318,5 Md€ en 2018 (en euros courants). En termes de segmentation, les prestations sociales absorbent en 2018 45,5% du total, soit 600 Md€ et 1/4 du PIB français alors qu'en 1960, le pourcentage n'était que de 28,4% du total et seulement 10% du PIB. Ainsi, 70% de la hausse des dépenses publiques en termes de PIB sont liés aux prestations sociales, qui ont augmenté de 15 points entre 1960 et 2018, avec une forte progression à partir des années 2000.

Ces 600 Md€ en 2018 se ventilent entre 300 Md€ pour les retraites, 200 Md€ pour l'assurance maladie, le reste étant composé des allocations logement et famille. Cette hausse n'est pas surprenante dans un contexte de crise et de vieillissement démographique : s'il y a plus de personnes à aider, il y a plus d'allocations à payer ; s'il y a plus de personnes âgées, il y a plus de retraites à verser et de soins médicaux à financer.

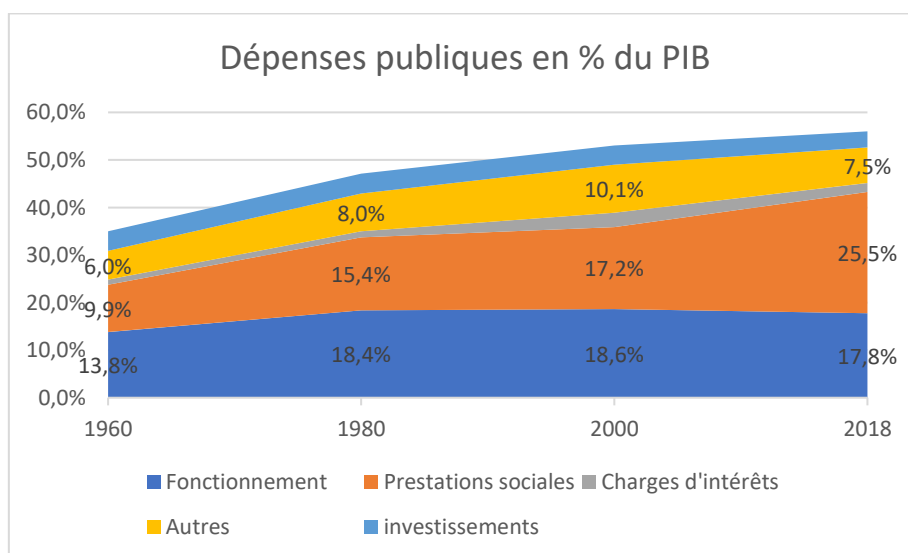
Les prestations de retraite progressent aussi en raison des règles de revalorisation. Jusqu'à la réforme de Balladur en 1993, les pensions étaient revalorisées selon l'évolution des salaires et non de l'inflation. Les prestations maladie sont elles aussi en hausse tendancielle en raison du vieillissement et à cause du progrès technique qui rend les nouveaux traitements de plus en plus chers. Quant aux allocations, elles ont surtout augmenté dans les années 70-80 lorsque l'on a étendu les aides au logement à davantage de personnes.





Les graphiques ci-dessus confirment que le dérapage des dépenses publiques n'est causé que par la hausse des prestations sociales qui passent de moins de 10% du PIB en 1960 à 25,5% en 2018.

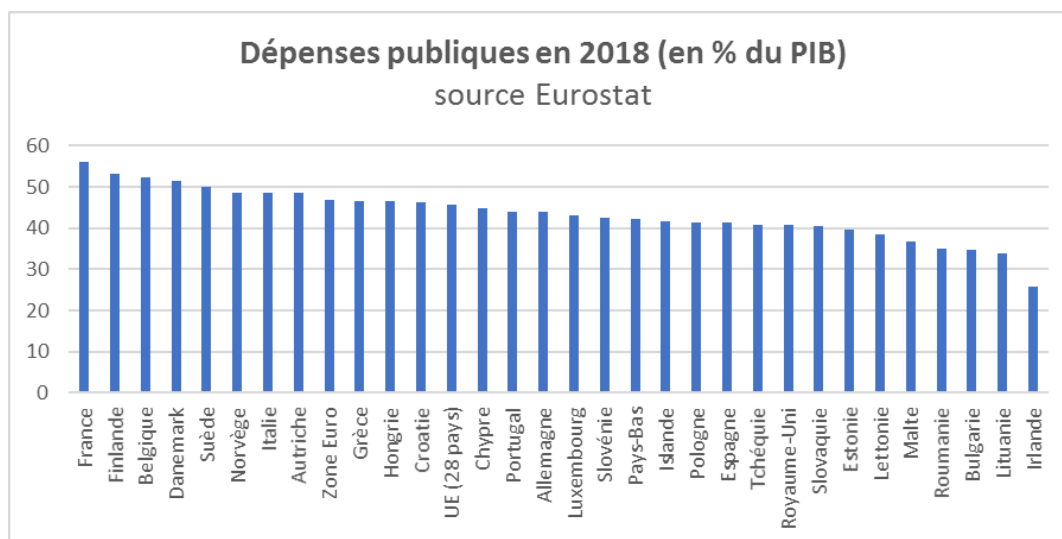
L'autre poste important est constitué des dépenses de fonctionnement qui progressent de 13,8% à 17,8%, en étant stable depuis 1980, il est essentiellement constitué des rémunérations des fonctionnaires, dont le poids passe de 9,3% du PIB en 1960 à 12,7% en 1980 pour ensuite se stabiliser voire baisser en 2018 à 12,5%. Les mesures décidées telles que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et la baisse des dotations aux collectivités locales a obligé ces dernières à maîtriser davantage ces dépenses. Contrairement à une idée reçue, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques (à commencer par les salaires des fonctionnaires) n'ont donc pas vraiment dérapé. De même, la charge de la dette est, en pourcentage du PIB, relativement stable au cours des dernières années et entre 2000 et 2018, elle est passée de 3% du PIB à seulement 1,9%. Cette stabilité est due à une hausse de l'endettement sur la période mais compensée par une forte baisse des taux d'intérêt.



Le dernier point assez significatif est le moindre poids des investissements publics qui témoigne donc d'un désengagement de l'Etat, ce poids étant passé de 4,2% du PIB en 1980 à 3,4% en 2018.

1.3 Comparaisons internationales : La France en tête des dépenses publiques

En 2018, selon les statistiques Eurostat, la France a un niveau de dépenses publiques de 56% du PIB après 56,4% en 2017 et reste en tête de l'ensemble des pays européens devant la Finlande, la Belgique et le Danemark, pays marqués par la logique de l'Etat Providence. La moyenne de l'Union Européenne se situe à seulement 45,6%, vs 45,8% en 2017 et l'Allemagne a un niveau encore plus faible que la moyenne à 43,9% du PIB, stable par rapport à 2017.



La dépense publique est d'abord une affaire de modèle social et on constate la situation spécifique des pays du Nord de l'Europe, réputés plus protecteurs par rapport aux autres pays. A l'opposé, un important différentiel existe avec les ex-pays de l'Est.

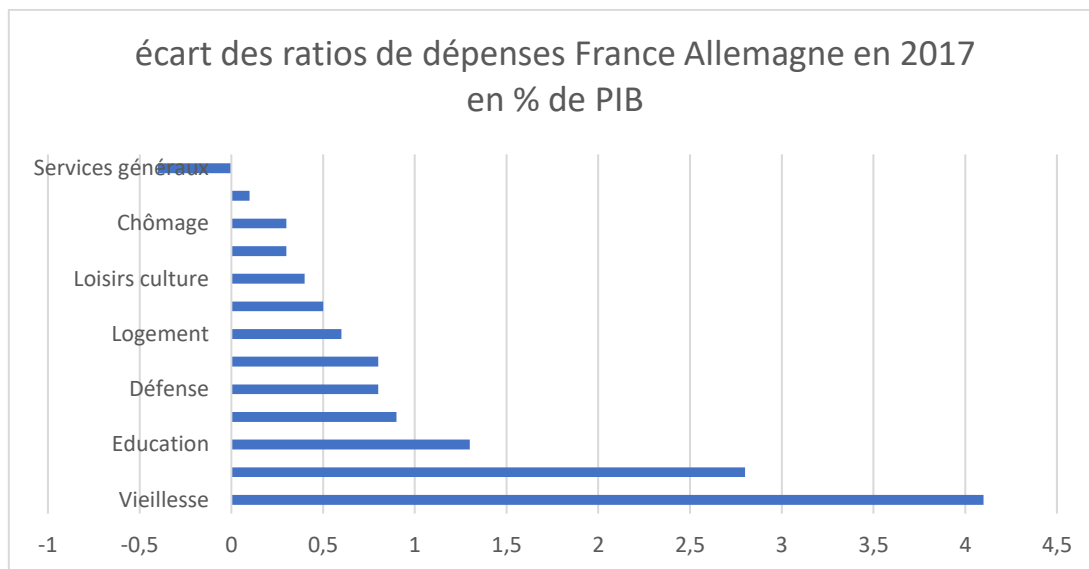
Le tableau ci-dessous présente le différentiel entre les dépenses publiques françaises et celles de la zone euro pour l'année 2017. Le différentiel de 9 points de PIB se fait pour 5 points sur les dépenses de protections sociales, dont principalement 2,5 points sur les retraites et dépendances et 1 point sur les dépenses de santé.

Pour ce qui concerne les autres écarts, on notera 0,9 % de PIB de plus sur les dépenses d'enseignement et surtout 1,7 points dans les affaires économiques et 0,6 points pour les dépenses liées à la défense. Le poste « affaires économiques » regroupe les aides aux entreprises et pèse plus lourd en France en raison notamment des crédits d'impôts (Crédit impôt recherche CIR, et Crédit d'impôt compétitivité emploi CICE), qui sont désormais enregistrés comme des dépenses.

DÉPENSES PUBLIQUES PAR FONCTION (2017, % PIB)		
	France	Zone euro
Retraites et dépendance	14,9	12,4
Santé et invalidité	10,9	9,9
Famille	2,4	1,7
Chômage	1,9	1,5
Exclusion sociale	1,1	0,8
Aides personnelles au logement	1,0	0,4
Total SS	32	27
Enseignement	5,4	4,5
Affaires économique	5,9	4,2
Services généraux	4,1	4,0
Intérêts de la dette publique	1,9	2,1
Sécurité intérieure et justice	1,6	1,7
Défense	1,8	1,2
Loisirs, culture et culte	1,4	1,1
Protection de l'environnement	0,9	0,8
Aides à la pierre et équipements collectifs	1,0	0,6
Total	56	47

La comparaison avec les dépenses publiques allemandes donne un éclairage complémentaire.

La différence des deux pays est effectivement impressionnante : douze points de PIB en 2017. En 1996, soit il y a plus de 20 ans, l'écart du poids des dépenses entre la France et l'Allemagne n'était que de 6 points. En moyenne, depuis le début de la crise, les dépenses publiques de la France ont crû de 16%, celles de l'Allemagne de 12,5%.



L'écart le plus important se situe au niveau du financement des retraites, suivi par les affaires économiques (interventionnisme de l'Etat et crédit d'impôt), l'éducation et la santé. Il s'agit bien d'un modèle social différent avec pour la France un rôle plus marqué de l'Etat protecteur.

Ces écarts peuvent se justifier par rapport à des éléments purement démographiques. La France compte beaucoup plus de jeunes que les Allemands, environ 4 millions de plus, donc l'écart en matière d'éducation s'explique par ce différentiel. En revanche, l'écart au niveau de ce qui est absorbé par les retraites, la vieillesse, n'est pas cohérent car la proportion de personnes de plus de 62 ans est plus faible en France. L'écart défavorable à la France s'explique par un départ en retraite à un âge plus précoce et à des niveaux de retraites plus élevés. Le niveau moyen de retraite serait de 32% plus élevé en France qu'en Allemagne. Le financement des retraites représente 13,4% du PIB en 2017, la France occupe la deuxième place avec l'Italie devant l'Autriche (12,5%) et le Portugal (11,7%) et derrière la Grèce à 13,8%. L'Irlande a le taux le plus faible à seulement 3,4% suivi par la Lituanie à 5,7%. Un des points importants est le fait que le taux d'emploi des adultes d'âge actif est faible, 10 points de moins par rapport à l'Allemagne.

Concernant les retraites, on échappera difficilement à une diminution du rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs cotisants. Cela pourrait se faire par un décalage de l'âge moyen du départ en retraite ce qui permet de réduire le ratio de dépenses sans baisser le niveau des retraites.

Dans les autres principaux écarts, la France a des dépenses militaires supérieures à l'Allemagne (1,8 point de PIB environ, contre 1,1 point). L'entretien de l'arsenal nucléaire coûte par exemple à la France plus de 3 Md€ par an.

Les remboursements de dépenses de santé sont aussi plus amples en France. A noter que les salaires des agents hospitaliers allemands ne sont pas compris dans les dépenses publiques. Les dépenses pour l'enseignement sont aussi plus élevées en France : la scolarité démarre à 3 ans contre 6 ans en Allemagne, la France comporte le plus d'enfants scolarisés (démographique) et l'Allemagne compte aussi plus d'apprentis.

Le manque de logements est aussi un problème en France mais pas en Allemagne, pour des raisons démographiques, enfin l'investissement public en Allemagne a été freiné ces dernières années, un choix qui pourrait être remis en cause aujourd'hui.

2 Comment réduire la dépense publique en tenant compte des spécificités nationales → revenir à un niveau de dépenses de 53% du PIB, afin de retrouver enfin l'équilibre budgétaire

Notre objectif est de ramener progressivement au cours des trois prochaines années le niveau des dépenses à 53,4% (soit une baisse de 2,6% de PIB et un montant total de 61 Md€).

2.1 Moins de dépenses de fonctionnement : réduction des effectifs de la fonction publique, effet de -28 Md€

Les derniers chiffres publiés par le ministère de l'action et des comptes publics sont ceux de 2017. 5,525 millions de personnes travaillent dans les trois principaux secteurs de la fonction publique, sans compter les bénéficiaires de contrats aidés, soit **20 % de l'emploi total** (salarié et non salarié) en France (métropole + DOM). Les administrations publiques employaient au sens de la comptabilité nationale 6,1 millions de personnes (avec les contrats de droit privé).

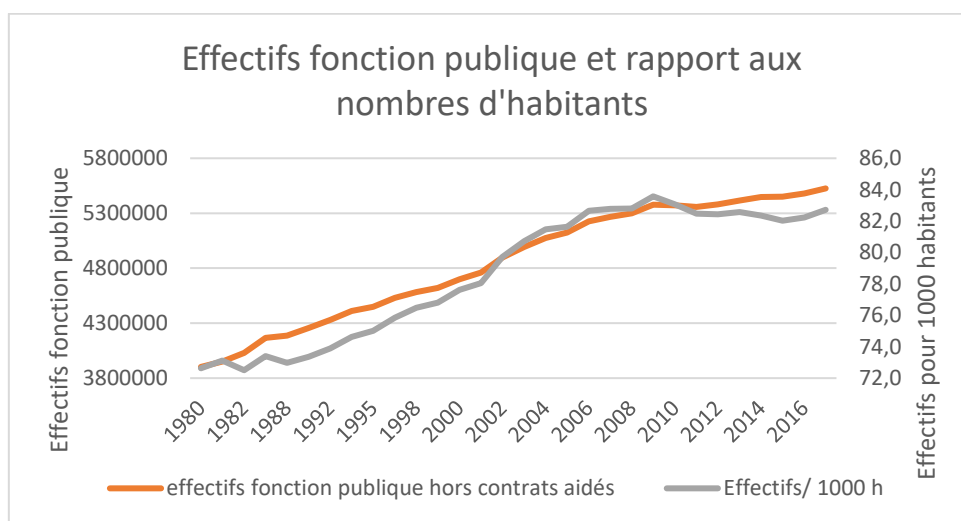
La fonction publique d'Etat compte 2,45 millions d'agents, soit 44,4 % de l'emploi public : 79,9 % dans les ministères, et 20,1 % dans les EPA nationaux.

La fonction publique territoriale emploie 1,90 million d'agents, soit 34,4 % de l'emploi public : presque les 3/4 dans les régions, départements et communes, et 1/4 dans les EPA locaux.

Enfin, la fonction publique hospitalière compte 1,17 million d'agents, soit 21,2 % de l'emploi public : 88 % dans les hôpitaux, 8,5 % dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées et 3,5 % dans les autres établissements médico-sociaux.

En termes d'évolution, depuis 2006 et en moyenne annuelle, la fonction publique de l'Etat baisse de 0,9%, alors que le nombre de fonctionnaires territoriaux a augmenté de +1,6% et le personnel hospitalier de 1%.

En remontant plus loin dans le temps (cf graphique ci-après) entre 1981 et 1995, les effectifs de la fonction publique ont augmenté d'un demi-million, de 3 950 000 à 4 450 000 personnes et 5,520 à fin 2017. On passe ainsi de 73 fonctionnaires pour 1000 habitants en 1981 pour monter en 2009 à 84, pour revenir en 2017 à 83 pour 1000 habitants.



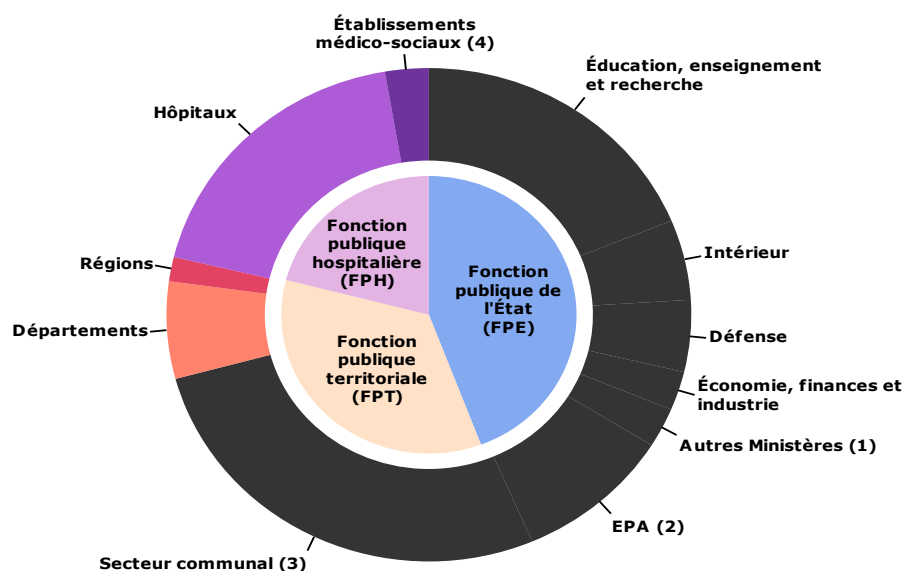
En France, la part de l'emploi public dans l'emploi total, 20%, est plus élevée qu'en Allemagne, mais en dessous des pays scandinaves (35% pour la Norvège) ou du Royaume-Uni (24%). Ces comparaisons doivent être maniées avec une grande précaution car les périmètres de la fonction publique sont très différents d'un pays à un autre. En Allemagne par exemple, les hôpitaux sont hors du champ public et les effectifs ne sont donc pas comptés dans l'emploi public.

En proportion du PIB, la masse salariale publique a très peu crû au cours des 35 dernières années. En incluant les pensions de retraite des fonctionnaires, elle représente 12,5 % du PIB en 2018, en hausse de seulement 0,4 point depuis 1980. Fin 2018, la masse des salaires totaux est de 294,1 Md€ soit 22,3% du total des dépenses publiques.

Le montant du salaire net mensuel moyen en 2016 d'une personne exerçant au sein de la fonction publique s'établit à 2.245 €. Dans le détail, il est légèrement supérieur dans la fonction publique d'État à 2.505 € et dans la fonction publique hospitalière à 2.258 €. En revanche, les personnes travaillant dans la fonction publique territoriale gagnent 1902 euros par mois. En moyenne, cette rémunération est proche de celle du privé (2.250 € pour un salarié français en 2015).

Effectifs dans la fonction publique par versant et par ministère en 2017

en effectifs



Principales répartitions FPE								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Education	1006600	988100	999700	1000100	1011300	1029300	1049900	0,70%
Défense	284600	281300	272800	262400	258900	262900	262500	-1,34%
Intérieur	286400	280600	283600	286300	285900	289100	292400	0,35%
justice	133 700	133900	133900	135800	136500	144100	144800	1,34%
Total FPE	2415900	2399900	2400600	2392600	2398100	2431500	2450300	0,24%

Le tableau ci-dessus montre l'évolution des effectifs des principales fonctions régaliennes de l'Etat, (éducation, défense, intérieur et justice). La défense a été le grand perdant en termes d'effectifs au cours des dernières années, surtout durant les années Hollande, avec une baisse en moyenne annuelle de 1,34%. A l'inverse, les effectifs de la justice et de l'éducation ont progressé. Les emplois de l'éducation représentent le poids le plus élevé à 43% des effectifs totaux de l'Etat en 2017 contre 41,7% en 2011.

Notre objectif est de remettre les effectifs de la fonction publique en cohérence avec les chiffres historiques en termes d'effectifs par nombre d'habitants et de baisser le montant de ces dépenses de fonctionnement dans le poids des dépenses publiques. Nous prenons l'option de réduire de 10% les effectifs soit 550 000 personnes. Cela revient à 75 fonctionnaires pour 1000 habitants, ce qui était le poids de la fonction publique à la fin des années 90. En termes de ventilation, ces réductions pourraient se porter prioritairement au niveau de l'Etat (300 000) et de la fonction publique territoriale (250 000). La diminution de la sphère de l'Etat devra se faire au niveau de l'éducation (-100 000 personnes), le reste se répartira dans les autres compétences de l'Etat, hors justice qui est plutôt en sous-effectif. **Les économies sur les dépenses de fonctionnement seraient alors de 28 Md€.**

2.2 Un allongement de l'âge de départ à la retraite : un effet positif de 21 Md€ dès 2020

L'âge moyen du départ à la retraite progresse depuis 2010 et atteint fin 2018, 62 ans et 8 mois selon la CNAV. Malgré l'allongement de l'âge effectif de départ à la retraite, ce dernier reste inférieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE à l'horizon 2060. La France fait partie des cinq pays de l'OCDE ayant un âge moyen de départ à la retraite inférieur à 65 ans à horizon 2060 à législation inchangée (64 ans, contre 65,7 en moyenne pour l'OCDE). A titre de comparaison, les Japonais partent à 70 ans et 6 mois, les Suédois à 66 ans, soit 5 années après l'âge légal. On rappellera qu'en 2018, l'excédent de l'assurance vieillesse a atteint 200 M€ avec un déficit global de la sécurité sociale porté à 1,2 Md€, en réduction de 3,9 Md€ par rapport à 2017. Le déficit du fonds de solidarité vieillesse s'établit à 1,8 Md€ en 2018, en réduction de 1,2 Md€ par rapport à 2017, marquant son plus faible niveau depuis 10 ans.

D'après les simulations des paramètres du système de retraite (cf l'atelier des finances publiques par l'Institut Montaigne), si on reste en France dans la configuration actuelle, en 2020, le déficit des caisses de retraite serait de 11,2 Md€, de 43 Md€ en 2030 et de 87 Md€ en 2060. A situation économique inchangée, nous ne faisons qu'ajuster l'âge du départ en retraite sans modifier la durée de cotisation requise ni les taux de cotisations et les revalorisations, et en passant à 62,5 ans dès 2020, 63 ans en 2025, 63,5 ans en 2030, 64 ans en 2035 et 64,5 ans en 2040, nous aurions un excédent de 9,5 Md€ en 2020, un déficit de -4 Md€ en 2030 et de 9 Md€ en 2060. Ainsi en 2020, le delta obtenu par cette mesure serait une économie de 21 Md€ en n'augmentant que d'une demi-année. Ceci pourra d'ailleurs être recalibré pour ne pas augmenter cette durée pour les carrières longues et/ou pénibles. Cette simulation prend aussi en compte un alignement de l'âge de départ entre les régimes public et privé ce qui nous semble correspondre aussi à un élément de justice sociale.

2.3 Une diminution des indemnités pour arrêts maladie et sur les médicaments à hauteur de 3 Md€

Un débat existe entre l'éventuel différentiel public privé concernant les indemnités pour arrêts-maladie. Elles ont atteint près de 10,3 Md€ en 2017 dans le privé, soit une hausse de 4,4% en un an selon le

dernier rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale. D'après certains économistes, le coût de l'absentéisme dans toute la fonction publique équivaut au temps de travail de 300.000 agents à temps plein, soit un coût entre 8 et 10 Md€ également. Le nombre de jours d'absence dans le secteur privé atteint son plus haut niveau avec une moyenne nationale de 17,2 jours d'absence par an et par salarié pour toutes causes hors congés parentaux. Dans le secteur public, l'absentéisme présente de fortes disparités mais affiche un taux assez haut et des chiffres toujours au-dessus de 20 jours d'absence par an et par agent titulaire, toutes causes et hors congés parentaux. La lutte contre la fraude à l'ensemble des indemnités journalières versées au public et au privé, de même que la modification des prescriptions en diffusant davantage de médicaments génériques devrait permettre d'économiser **environ 3 Md€**.

2.4 Une baisse des intérêts par la baisse des taux : effet de 9 Md€

Les intérêts versés ont augmenté en 2018 de 0,4 % après une diminution de 3,8 % en 2017 du fait de l'indexation des obligations assimilables du Trésor (OATi) sur l'inflation. L'encours de la dette publique entre fin 2017 et fin 2018 croît de 56,6 Md€, contre +70,2 Md€ entre fin 2016 et fin 2017. En 2018, le montant des intérêts s'élève à 44,2 Md€, soit un taux d'intérêt de seulement 1,7% en 2018. Selon la Banque de France, ce montant devrait encore diminuer entre 2019 et 2021 pour se situer autour de 35 Md€. En moyenne des dernières années, le taux de la dette s'est situé autour des 2% avec une pointe à 3,5% dans les années 2000. Le taux négatif actuel devrait donc permettre d'économiser environ 9 Md€ jusqu'en 2021.

*
**

En conclusion, notre politique économique doit poursuivre trois objectifs dont deux sont consubstantiels et ont été abordés dans cette note :

- la maîtrise de la dépense publique ;
- le redressement de nos comptes nationaux garantissant le retour, trop longtemps retardé, à un nécessaire équilibre budgétaire.

Le troisième objectif sera ensuite de faire baisser les prélèvements obligatoires afin de stimuler la croissance économique grâce à l'accroissement de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises.

Comme pour la politique industrielle, ces choix économiques nécessiteront un consensus politique accepté préalablement par les corps intermédiaires.

*
**

Article rédigé par Olivier Stephanopoli en collaboration avec Jean-Noël Vieille.