

100 milliards de dépenses publiques en moins ?

Guillaume Duval

Alternatives Economiques n° 362 - novembre 2016

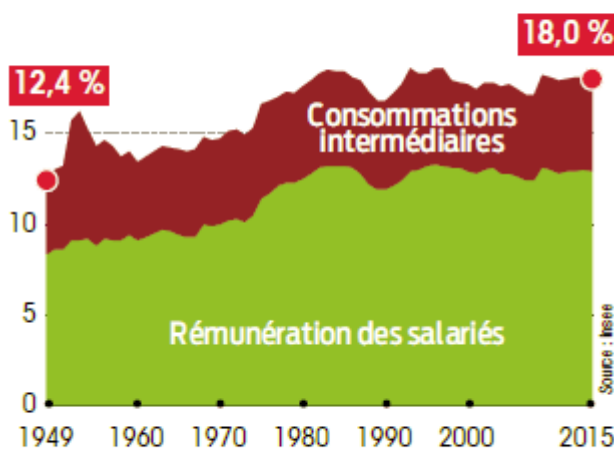
Les candidats à la primaire de la droite sont unanimes : il faut couper massivement dans les dépenses et les emplois publics. Rien n'est moins sûr.

Avec 57 % de son produit intérieur brut (PIB) en 2015, les dépenses publiques françaises figurent incontestablement parmi les plus élevées au monde. Selon l'OCDE, le club des pays riches, seule la Finlande affichait un taux supérieur l'an dernier. Le large usage qui a été fait ces dernières années des crédits d'impôts - avec notamment le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) - fausse cependant quelque peu la donne : les impôts correspondants sont inscrits en recettes sans être effectivement perçus, tandis que les crédits d'impôts consentis aux entreprises sont considérés comme des dépenses bien qu'ils ne soient jamais déboursés...

Coûts de fonctionnement de la sphère publique, en % du PIB

Alternatives
Economiques

Coûts de fonctionnement de la sphère publique, en % du PIB



Si le Cice était transformé en une baisse des cotisations sociales, les dépenses publiques diminueraient comme par magie d'une trentaine de milliards d'euros par an sans que cela ne change rien. Hors crédits d'impôts, le total des dépenses publiques était ainsi de 55,3 % du PIB en 2015. Ce qui n'empêche certes pas la France de figurer tout en haut du palmarès. Aux côtés toutefois de pays qu'on nous donne régulièrement en modèle comme le Danemark, la Finlande ou la Suède.

Un train de vie modeste

Les dépenses publiques recouvrent toutefois des réalités très diverses. Elles servent, tout d'abord, à

faire fonctionner l'Etat employeur-producteur de services. C'est généralement là qu'on imagine trouver des possibilités d'économies aisées et indolores. Le fonctionnement de l'appareil d'Etat dans ses différentes composantes (Etat central, collectivités locales, hôpitaux publics) induit des coûts salariaux (salaires et cotisations sociales) et des consommations intermédiaires (électricité, téléphone, papier, loyers, etc.), c'est-à-dire tout ce que l'Etat achète à l'extérieur pour pouvoir produire les services qu'il rend.

Contrairement à ce que beaucoup de Français imaginent, ce coût global n'a pas augmenté depuis le début des années 1980 : il oscille en effet entre 17 % et 18 % du PIB au gré de la conjoncture, un peu plus quand l'activité stagne, un peu moins quand la croissance revient (voir graphique). Ce qui n'est pas surprenant : l'emploi et l'activité publics sont par nature plus stables que ceux du secteur privé. Et en comparaison internationale, l'appareil d'Etat français n'est pas le mammoth obèse qu'on imagine souvent : au Danemark ou en Finlande, le fonctionnement de l'appareil d'Etat représente près de 26 % du PIB, 40 % de plus qu'en France. Il consomme aussi significativement plus de ressources au Royaume Uni (20,7 % du PIB) que dans l'Hexagone.

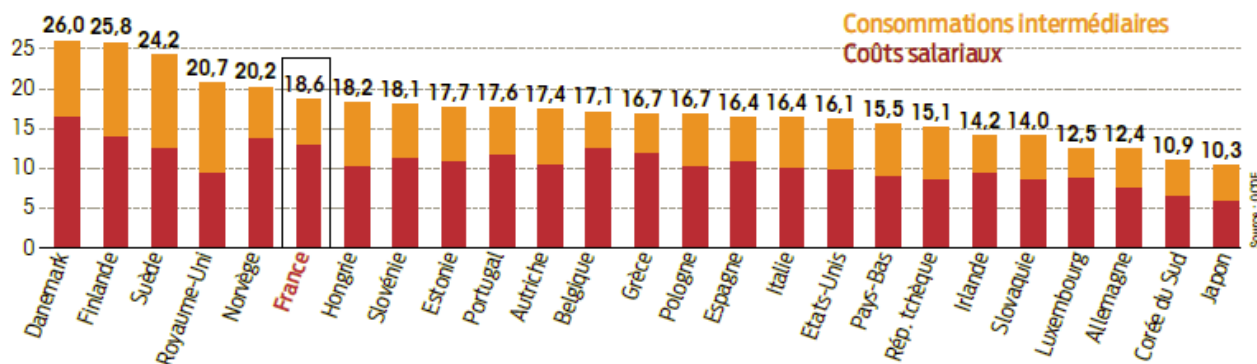
Au sein de cet ensemble, les choses ont cependant beaucoup changé : l'Etat central a fondu - son fonctionnement consommait 10,4 % du PIB en 1993 ; l'an dernier, il ne "coûtait" plus que 7,8 % de ce même PIB, une diminution d'un quart en vingt ans. Et parallèlement les collectivités locales sont montées en puissance d'autant. Il y a là probablement du gras, notamment au niveau du bloc communal où le développement des intercommunalités ne s'est pas traduit par les synergies qu'on aurait été en droit d'attendre. Mais en contrepartie, certaines fonctions assurées par l'Etat central semblent désormais sous-dotées.

Une incompréhension du rôle de l'Etat

C'est le cas de l'Education nationale. Malgré l'effort réalisé pour préserver ce secteur de l'austérité depuis 2012, la France n'a dépensé, selon l'OCDE, que 5,5 % de son PIB pour l'éducation l'an dernier, contre 5,8 % en 2002. Et sur les 29 pays que l'organisation suit, 12 dépensent plus que nous sur ce poste. Les problèmes que nous rencontrons dans ce domaine ne tiennent pas uniquement à des questions budgétaires, mais on voit mal comment ils pourraient s'améliorer si on veut réduire encore significativement les dépenses et les emplois d'un Etat dont l'éducation représente à elle seule le quart du budget et 44 % des effectifs...

Autre exemple criant : selon l'OCDE toujours, l'Italie a dépensé 1,7 fois plus que la France en 2014 pour faire fonctionner ses tribunaux, le Royaume-Uni 2,1 fois plus et l'Allemagne 2,5 fois plus. Qui peut croire un instant que les économies massives que nous réalisons sur le fonctionnement de la justice par rapport à nos voisins sont un avantage compétitif pour l'économie française ? 18 des 29 pays de l'OCDE consacraient d'ailleurs à l'ensemble du poste "ordre et sécurité", une part de leur PIB plus importante que la France en 2014. Et cela, malgré les efforts déjà engagés depuis 2012 pour créer de nouveau des postes dans la police, après la baisse enregistrée auparavant.

Coûts de fonctionnement de la sphère publique en 2014, en % du PIB



On entend souvent dire dans ce débat qu'il faudrait réduire les dépenses de fonctionnement de l'Etat pour pouvoir accroître ses dépenses d'investissement, qui seules auraient un impact positif sur l'activité économique future. Ce discours traduit une incompréhension du rôle de l'Etat : il est là pour fournir les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de l'activité économique. Une partie de ces infrastructures est certes matérielle et relève donc de l'investissement public classique, mais l'essentiel est de nos jours immatériel : une main-d'oeuvre bien formée par une Education nationale efficace, des tribunaux qui règlent les litiges rapidement... Et la fourniture de ces infrastructures immatérielles se traduit en comptabilité nationale par des dépenses de fonctionnement. Et aujourd'hui, la France a bien davantage besoin d'améliorer ses infrastructures immatérielles que d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes ou de tunnels comme le Lyon-Turin...

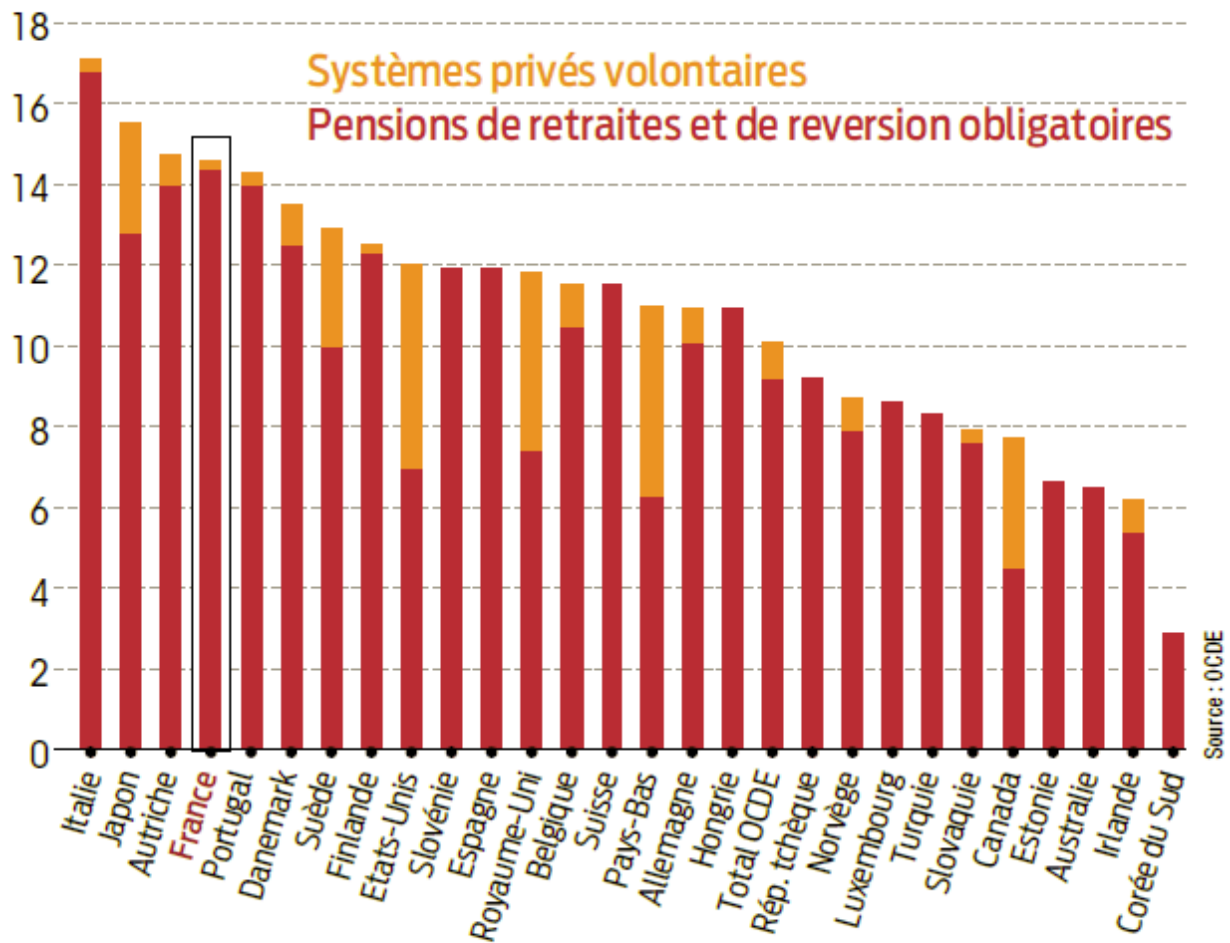
Cela ne veut pas dire qu'on ne peut rien faire pour améliorer l'action de l'Etat. Elle n'a manifestement pas l'efficacité qu'elle devrait avoir sur le terrain du logement, de l'éducation ou encore de l'aménagement du territoire compte tenu des moyens que nous y consacrons. L'appareil d'Etat français souffre encore notamment d'avoir été construit par les rois absolutistes, puis consolidé par des généraux comme Bonaparte et Charles de Gaulle, autour de ce qu'on appelle les grands corps : ceux qui dirigent l'appareil d'Etat ont en effet une fâcheuse tendance à considérer qu'ils savent mieux que les Français ce qui est bon pour le pays. Ce qui s'avère souvent faux, comme dans le cas du tout-nucléaire, et nuit aux relations entre l'Etat et la société. Une telle maladie peut se soigner, mais ce n'est certainement pas en supprimant 300 000 postes qu'on va y réussir...

La santé déjà malmenée

En réalité, l'exception française en matière de dépenses publiques tient surtout à l'ampleur de son système de protection sociale : avec 31,9 % de son PIB, la France est le pays de l'OCDE qui y consacre la part la plus importante de ses richesses. Même s'ils suscitent beaucoup de fantasmes, les minima sociaux ne sont pas en cause. Leur niveau est en général très bas et les conditions d'octroi strictes : ils ne pèsent guère que 1,1 % du PIB, un trentième des dépenses sociales. L'assurance maladie publique représentait en revanche 8,7 % du PIB en 2014. Un niveau élevé à l'échelle internationale, mais pas exceptionnel : au-delà de la Suède, du Danemark ou des Pays-Bas, l'Allemagne et du Japon dépensent aussi plus que nous pour leur système public d'assurance santé.

Dépenses de retraites en 2013, en % du PIB

Dépenses de retraites en 2013, en % du PIB



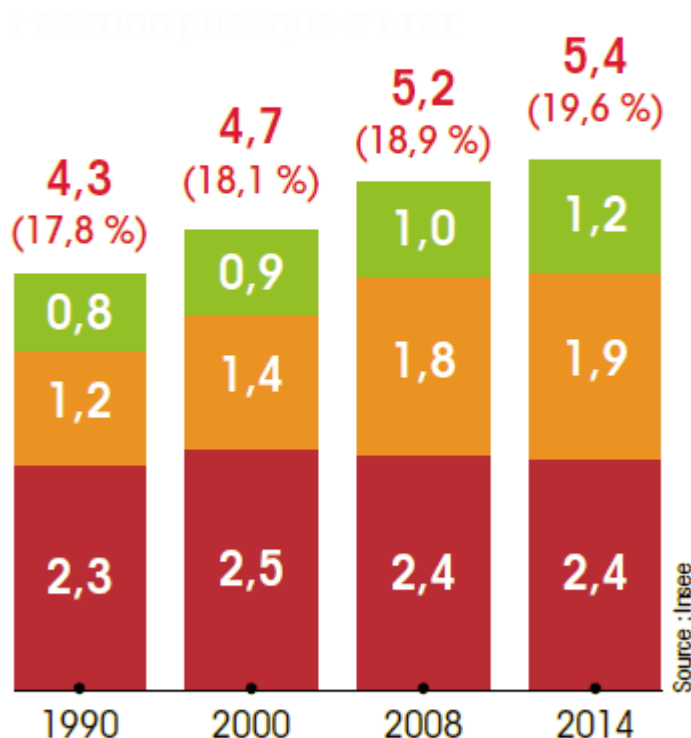
En France, l'assurance maladie ne prend en charge que 78 % des dépenses de santé. Cela pose déjà des difficultés importantes en termes d'égalité dans l'accès aux soins, mais, pour réduire les dépenses publiques, on pourrait limiter davantage cette part. On aurait tort néanmoins de croire que cela ferait faire des économies aux Français (et donc que cela améliorerait la compétitivité de notre économie) : les deux systèmes de santé les plus chers au monde - le suisse (11,4 % du PIB) et l'américain (16,6 % du PIB) - sont aussi ceux où la prise en charge publique des dépenses de santé est la plus faible.

La France (14,4 % du PIB) s'affiche surtout en haut du classement pour le poids des dépenses de retraites publiques dans le PIB, derrière seulement l'Italie (16,8 % en 2013). Si on ajoute les systèmes "volontaires", le Japon et l'Autriche nous passent également devant. Cette situation reflète cependant avant tout le passé, car elle ne prend pas encore totalement en compte l'effet des multiples réformes des retraites accumulées depuis le début des années 1990. Non seulement les nouveaux retraités arrivent désormais nettement plus tard dans le système, mais leurs pensions sont aussi déjà orientées à la baisse.

Emploi dans les différentes fonctions publiques, en millions et en % de l'emploi total

Alternatives
Economiques

**Emploi dans les différentes fonctions
publiques, en millions et en % de l'emploi
total**



Du fait de ces réformes et de sa démographie, la France est, selon la Commission européenne, le pays européen où le poids des retraites devrait le moins augmenter dans le PIB au cours des prochaines décennies. *A contrario*, l'Allemagne, qui a engagé des réformes drastiques au début du XXI^e siècle, est en train de se rendre compte qu'elle s'est préparé un retour massif de la pauvreté chez les personnes âgées. Ce qui devrait l'amener à réformer son système pour le rendre plus généreux. Bref, sur ce plan, il paraît difficile d'aller plus loin, sauf à réduire significativement les revenus des retraités actuels.

Du côté de l'Etat employeur-producteur, les marges de manoeuvre paraissent donc très limitées. Elles seraient a priori plus importantes du côté de la protection sociale, mais on voit mal quel avantage les Français pourraient tirer d'une baisse de ces dépenses. D'autant qu'en France, le niveau élevé des dépenses publiques, et notamment sociales, joue un rôle majeur pour limiter les inégalités entre territoires après les dégâts causés par plusieurs siècles de centralisation. Avec 100 milliards de coupes budgétaires et 300 000 emplois publics en moins, on ne voit pas bien comment la Creuse

pourrait se porter mieux.

En savoir plus

Les données de l'OCDE :<https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm> ;
<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm> et
<https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

Guillaume Duval

Alternatives Economiques n° 362 - novembre 2016