



Evenement

LE SOUTIEN FACE AU COVID

**105,2 milliards**

C'est le montant des mesures prises pour les ménages et les entreprises (de 2020 à 2022), notamment dans la restauration où l'essentiel du tissu de PME a été préservé.



L'ETAT NOUNOU

# Et si les Français n'avaient pas (trop) à se plaindre...

*Face aux crises à répétition – « gilets jaunes », Covid, inflation –, l'exécutif a protégé massivement ménages et entreprises. Le Budget 2023 conforte la place de leader de la France en matière de dépenses publiques. Mais la dette s'envole.*

**P**romis, juré, le « quoi qu'il en coûte » est terminé. L'heure est maintenant au « combien ça coûte », a assuré Gabriel Attal, le ministre délégué aux Comptes publics, lors de la présentation du Budget 2023 de l'Etat, le 26 septembre. Mais, derrière les éléments de langage, les chiffres sont têtus. Les dépenses de l'Etat vont grimper de 24 milliards d'euros par rapport au Budget 2022.

Gonflé par les mesures prises pour limiter la hausse des prix de l'énergie, le budget de l'Ecologie flambe de 28,6%. Celui du Travail bondit carrément de 42,8% en raison notamment d'une subvention de 2 milliards à l'organisme de formation France Compétences. Quant aux ministères régaliens (Justice, Intérieur...), ils affichent des hausses de 7 à 8%. Dans ces conditions, pas étonnant que le déficit public stagne

## LA PREUVE PAR SIX

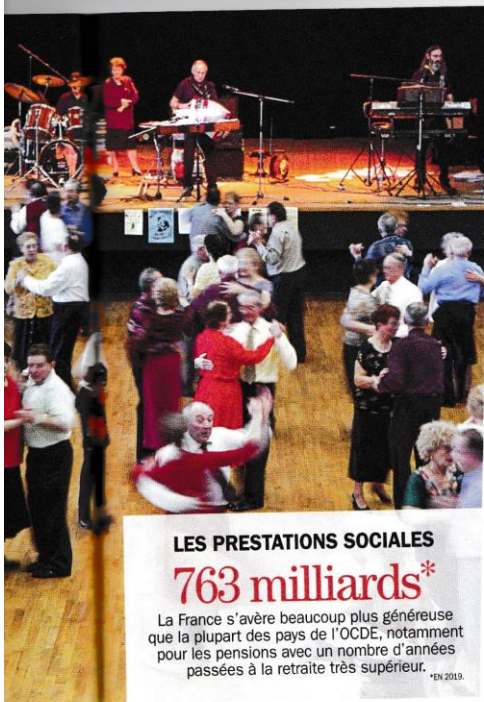
Retraites	P. 26
Santé	P. 28
Assurance-chômage	P. 30
Temps de travail	P. 32
Prestations familiales	P. 34
Lutte contre la pauvreté	P. 36

autour de 5% du PIB. L'un des montants les plus élevés de la zone euro. Un chiffre qui symbolise l'incapacité récurrente des gouvernements à maîtriser les dépenses de ce véritable « Etat nounou », qui ne cesse de grossir, en venant au secours des Français au fil des crises économiques.

Et pourtant – qui s'en souvient ? –, en 2017, le jeune candidat libéral Emmanuel Macron avait été élu sur

Stéphane AUDRAS/REA - Pierre GLEIZES/REA - Laurent GRANDGUILLOT/REA





### LES PRESTATIONS SOCIALES

# 763 milliards\*

La France s'avère beaucoup plus généreuse que la plupart des pays de l'OCDE, notamment pour les pensions avec un nombre d'années passées à la retraite très supérieur.

\*EN 2019.



### LES MESURES ANTI-INFLATION

# 103 milliards

Entre 2021 et 2023, selon le projet de loi de finances, la France aura dépensé environ 4% du PIB pour protéger les entreprises et surtout les ménages du choc inflationniste.

SOURCES : DREES, DIRECTION DU TRÉSOR, MINISTÈRE DES FINANCES.

at

la place vole.

les mon-ncapacités à ce véri-ne cesse ours des s'écono-

vient? -, it libéral é élu sur

Stéphane AUDRAS/REA - Pierre GLEIZES/REA - Laurent GRANDGUILLOIT/REA

la promesse de réduire le poids de l'Etat dans l'économie. Il s'engageait à réaliser 60 milliards d'économies et à baisser de 3 points le niveau des dépenses publiques, qui atteignait alors 56,5% du PIB. Dans un premier temps, elles ont effectivement diminué (de 1,1 point en 2018-2019), sous la houlette du Premier ministre Edouard Philippe, qui a imposé de petites coupes dans

notre modèle social, dans les aides au logement et l'assurance-chômage. Mais la crise des « gilets jaunes » a suscité une volte-face. Le gouvernement a ainsi revalorisé la prime d'activité de 90 euros, augmentant le nombre de bénéficiaires de près de 40%. L'Etat subventionne désormais une partie des salaires de 4,3 millions de ménages, pour un coût de 10 milliards. La

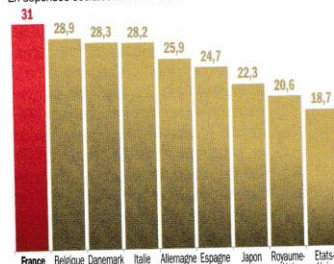
crise du Covid a accentué ce revirement. Le « quoi qu'il en coûte » a fait grimper le poids des dépenses de 3,8 points en 2020-2021, avec 157 milliards consacrés aux mesures d'urgence et de relance.

### Outils ponctuels... durables

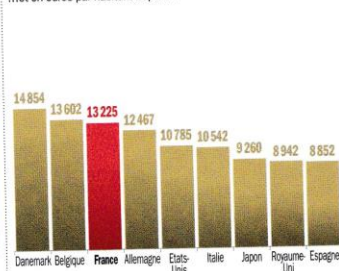
Certes, la France n'est pas la seule à avoir mis le paquet pour soutenir ménages et entreprises. Les autres pays de la zone euro ont d'ailleurs davantage accru leurs dépenses, de 5,5 points en moyenne, et même de 6,5 points pour la vertueuse Allemagne. A l'image de ses voisins, l'Hexagone a utilisé des outils ponctuels, tels que le chômage partiel et le fonds de solidarité. Comme souvent, l'Etat a toutefois eu du mal à débrancher certaines mesures. Ainsi, les aides exceptionnelles à l'embauche des apprentis ont été prolongées, à hauteur de 3,5 milliards en 2023. La Cour des comptes s'en est émue, pointant un effet d'aubaine au profit des plus diplômés. De même, le dispositif Ma Prime Rénov', en faveur des rénovations énergétiques, a été étendu à tous les propriétaires occu- ▶▶▶

### La France championne de la générosité

En dépenses sociales en % du PIB...



...et en euros par habitant et par an



En matière de protection sociale, la France est de loin le pays qui dépense le plus, de l'ordre de 5 points au-dessus de la moyenne de la zone euro. L'écart le plus significatif porte sur les retraites.



## Événement

►►► pants. Son coût va grimper de 30% l'an prochain pour atteindre 2,5 milliards. 2022 devait être l'année du retour à la normale, mais la hausse des prix du pétrole et la guerre en Ukraine ont, une fois de plus, perturbé les plans de redressement des comptes publics. Au contraire, la France s'est distinguée de ses voisins en instaurant un « bouclier tarifaire » de 24 milliards sur le gaz et l'électricité, qui a considérablement réduit la facture pour les ménages. Grâce à ce mécanisme et à la remise à la pompe, la hausse des prix de l'énergie a été limitée à 28% au lieu de 54% selon l'Insee. Du coup, la France affiche l'un des taux d'inflation les plus faibles de l'OCDE, à 6,6%, contre 8,8% en Allemagne, 9,1% en Italie ou 9,9% au Royaume-Uni. « Si les taux d'inflation restaient les mêmes sur l'année 2022, le choc représenterait une perte financière de 1 057 euros par habitant alors qu'un Allemand perdrait 1 576 euros et un Néerlandais 2 196 euros, détaille Denis Ferrand, économiste à Rexecode. Les Français seraient les seuls à voir leur revenu disponible réel se maintenir au-dessus de son niveau de 2019. » De quoi permettre à la Première



**Gabriel Attal, ministre délégué aux Comptes publics, lors de la présentation du Budget 2023, à Bercy, le 26 septembre. Les dépenses de l'Etat vont grimper de 24 milliards d'euros par rapport au Budget 2022.**

ministre Elisabeth Borne de plastronner : « La France est le pays qui a le mieux protégé les ménages en Europe. » En ajoutant les autres mesures de soutien, l'Etat a déjà dépensé, selon Bercy, 2,1% du PIB en 2022. C'est moins que l'Italie (2,5%), mais plus que le Royaume-Uni (1,5%) et l'Allemagne (1,3%), qui ont néanmoins annoncé de nouveaux plans d'aides massifs pour 2023. « Ces mesures conduisent à subventionner les prix de l'énergie pour les ménages aisés, critique François Ecalle, spécialiste des finances publiques. Cela n'incite pas les gens qui le peuvent à baisser leur consommation et pousse les pays producteurs à maintenir des prix élevés. » L'Etat va certes lâcher un peu de lest en 2023 et laisser filer de 15% les prix de l'énergie. Mais cela n'empêchera pas la facture du bouclier tarifaire de grimper à 45 milliards, même si les taxes prélevées sur les superprofits des producteurs d'énergies renouvelables ramèneront le coût net pour le contribuable à 16 milliards. Avec de tels moyens en faveur du pouvoir d'achat, nul doute que la France va conserver son titre de championne de l'OCDE des dépenses publiques. Fin 2021, encore gonflées par la crise sanitaire, elles

atteignaient 59,2% du PIB, contre 52,4% en moyenne dans la zone euro. Et les promesses de Bruno Le Maire de réduire fortement le poids de l'Etat ces cinq prochaines années (lire l'interview pages 22 et 24) laissent sceptiques les experts du Haut Conseil des finances publiques qui les jugent « peu documentées ». L'Italie (55,5%), l'Allemagne (51,5%) ou l'Espagne (50,6%) sont loin derrière nous, en versant notamment beaucoup moins d'aides aux entreprises. « Comme l'Etat les taxe beaucoup, il compense en tentant de verser des aides ciblées, il y a un côté absurde », pointe François Ecalle.

### Faibles du modèle social

Surtout, la France est de loin celle qui dépense le plus pour la protection sociale, de l'ordre de 5 points au-dessus de la moyenne de la zone euro (voir graphique page 19). L'écart le plus significatif porte sur les retraites, d'où la volonté de réformer du gouvernement et ses attermoissements (lire page 26). A l'inverse, le Danemark, qui a longtemps devancé la France, a pris des mesures radicales dès 2006 et 2011. Il a indexé l'âge légal de départ sur l'espérance de vie, le portant à 67 ans en 2022 et probablement 69 ans

### Coups de pouce

Evolution des crédits budgétaires en 2023\* (en %)



SOURCE : MINISTÈRE DES FINANCES. \*PAR RAPPORT AU BUDGET 2022.

Gonflé par les mesures prises pour limiter la hausse des prix de l'énergie, le budget de l'Ecologie flambe de 28,6%, à 26,5 milliards d'euros.

en 20  
poids  
ber de  
de 50  
« Il es  
cial o  
mais  
a l'un  
faible  
justif  
l'Obs  
autar  
ne ri  
cité.  
loger  
coup  
dava  
est l  
gem  
faibi  
cial  
ci, le  
qui :  
sur  
étu  
vers  
de f  
et p

Co  
Sur  
de  
fra  
attu  
de  
« l'  
La  
en  
d'i  
ça  
zé  
m  
ar  
de  
cc  
hu  
le  
b  
tc  
d  
r  
d  
ti  
F  
P  
r  
t  
e  
j  
i  
i



contre  
a zone  
Bruno  
nent le  
chaines  
ges 22  
les ex-  
nances  
« peu  
55,5%),  
spagne  
nous,  
aucoup  
prises.  
ucoup,  
verser  
in côté  
Ecalte.

in celle  
protec-  
5 points  
la zone  
ge 19).  
orte sur  
é de ré-  
ses ater-  
. A l'in-  
gtemps  
des me-  
2011. Il a  
sur l'es-  
à 67 ans  
69 ans

en 2035. Le royaume a ainsi vu le poids des dépenses publiques tomber de 58% du PIB en 2012 à moins de 50% avant la crise sanitaire.

« Il est vrai que notre modèle social coûte un "pognon de dingue", mais c'est pour cela que la France a l'un des taux de pauvreté les plus faibles d'Europe [lire page 36] », justifie Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités. Pour autant, un niveau élevé de dépenses ne rime pas toujours avec efficacité. Exemple avec la politique du logement. « Nous dépensons beaucoup plus que les autres pays, avec davantage de HLM, et pourtant il est plus difficile de trouver un logement, notamment du fait d'une faible rotation au sein du parc social », déplore ainsi Pierre Moscovici, le patron de la Cour des comptes, qui appelle à recentrer la politique sur les plus défavorisés. Plusieurs études ont montré que les aides versées aux locataires (APL) sont, de fait, captées par les propriétaires et poussent les loyers à la hausse.

#### Coût de la dette en hausse

Surtout, la soutenabilité financière de ce modèle paraît de plus en plus fragile. Alors que la dette publique atteint 112,8 points de PIB (43 points de plus qu'en Allemagne), l'ère de « l'argent magique » touche à sa fin. La Banque centrale européenne a entrepris une remontée des taux d'intérêt. Ceux des emprunts français à dix ans, qui étaient tombés à zéro fin 2021, dépassent déjà 2,5%. A mesure que les anciens emprunts arriveront à échéance et que l'Etat devra en contracter de nouveaux, le coût de la dette va grimper. Une hausse des taux d'un point alourdit le fardeau annuel de 15 milliards au bout de cinq ans. « Le plus inquiétant, c'est la fin des achats massifs d'obligations d'Etat par la BCE, qui risque de faire grimper les primes de risque demandées par les investisseurs », prévient François Ecalte. Pour l'instant, la dette française apparaît encore comme une valeur refuge alors que les tensions politiques et budgétaires s'accroissent en Italie (voir le graphique page 12). Mais, sans réforme du modèle social, c'est notre souveraineté financière qui pourrait à terme être menacée. **David Bensoussan**



**PATRICK ARTUS**

Conseiller économique de Natixis

## Une politique pro-ménages avec des effets boomerang

La générosité de notre modèle social est financée depuis vingt ans par une forte taxation des entreprises. Un choix politique qui a plombé notre compétitivité et creusé la dette publique.

Sur le papier, le modèle français est le plus intelligent du monde. En cumulant dépenses sociales et salaire minimum élevés, financé par une forte taxation des entreprises, il profite à plein aux ménages. Le tout sans empêcher une croissance du PIB et des créations d'emplois à un niveau proche de notre voisin allemand, toujours pris en référence. Une réussite ? Pas du tout, si l'on prend le temps de mesurer les effets indirects de cette politique pro-ménages au cours des deux dernières décennies.

Première conséquence négative, ce système ultragénéreux a rongé notre compétitivité. Les entreprises tricolores subissent des impôts sur la production et des cotisations sociales bien plus élevés que dans les autres pays riches. L'écart avec l'Allemagne est équivalent à 6% de la richesse nationale, soit environ 150 milliards d'euros ! Pas étonnant que le secteur industriel français ait massivement délocalisé depuis vingt ans et que l'emploi manufacturier ne représente plus que 9% de l'emploi total en France, contre 16,5% en Allemagne. Parallèlement, le maintien d'un salaire minimum élevé a empêché le développement de services à bas coût qui favorisent aussi la compétitivité, comme en Allemagne où les mini-jobs se sont multipliés.

Deuxième effet indésirable : le coût très élevé pour les finances publiques. Les gouvernements successifs ont ouvert les vannes budgétaires pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages. Avec pour dernier exemple, la prime d'activité qui représente



désormais 10 milliards d'euros de complément de salaire versé par l'Etat aux travailleurs modestes. Le problème, c'est qu'en consacrant 31% de sa richesse nationale aux dépenses sociales la France n'a plus les moyens de financer d'autres priorités, comme la politique industrielle, l'éducation ou la formation professionnelle. Ce n'est pas un hasard si nos dépenses de recherche et développement sont 30% inférieures à celles de l'Allemagne. Ou si l'Hexagone n'arrive qu'en 21<sup>e</sup> position du classement de l'OCDE sur les compétences des adultes. Enfin, le maintien d'un âge de départ à la retraite nettement plus bas que la moyenne de l'OCDE a réduit la taille de notre population active par rapport à celles des autres pays. Or, moins de travailleurs, c'est moins d'activité et moins de recettes fiscales. Songez que si le taux d'emploi de nos 15-64 ans (68%) était le même qu'en Allemagne (77,4%), les caisses publiques engrangeraient 5 points de PIB de recettes supplémentaires et la France serait en excédent budgétaire à hauteur de 1% du PIB. Le pays serait mieux armé pour préparer l'avenir. Et personne ne s'en plaindrait. ■