

En 2021, la France a dépensé 7,5 points de PIB de plus que la moyenne de l'Union européenne, selon une étude réalisée par le spécialiste des finances publiques François Ecalte

Dépenses publiques: une inefficacité de dingue

Drogue douce

Dans presque tous les domaines, la France dépense plus que la moyenne de ses concurrents du marché unique. Une politique qui ne produit pas les résultats escomptés.

Marc Vignaud

« LA FRANCE DÉPENSE beaucoup, mais mal. » On sent François Ecalte un peu las de rabâcher ce constat à longueur de temps. Le conseiller maître honoraire à la Cour des comptes aimerait pouvoir changer de renigme, mais la réalité des chiffres, implacable, s'impose à lui chaque année. Dévoilée en exclusivité par l'Opinion, sa nouvelle étude sur les dépenses publiques françaises comparées au reste de l'Union européenne (UE), à partir des données toutes récentes d'Eurostat pour 2021, le montre encore une fois. L'année du rebond post-Covid, la France a mobilisé 59 % du PIB en dépenses publiques contre 51,5 % en

moyenne en Europe. Un écart colossal. « On s'aperçoit que notre pays dépense plus dans quasiment toutes les politiques, souligne l'auteur du site de référence sur les finances publiques Fipeco. Ça complique le problème par rapport à une situation où il y aurait seulement quelques postes de dépenses bien identifiés à réduire. » Il y a bien sûr des domaines où cet écart est plus significatif. Les dépenses de protection sociale représentent ainsi 34 % du PIB en France en 2021, contre 28,6 % dans l'UE. Des dépenses qui se font forcément au détriment des dépenses d'avenir et nourrissent le déficit public tant elles sont supérieures



aux recettes. Cela inclut les retraites, avec une différence qui culmine à 2,3 points de PIB par rapport à la moyenne de l'UE.

Générosité. D'où le choix d'Emmanuel Macron d'en faire une réforme prioritaire en ce début de second mandat. En faisant augmenter le taux d'emploi, l'allongement des carrières remplit non seulement les caisses

de retraite, mais aussi celles de l'ensemble des finances publiques.

Certains objecteront qu'une telle différence ne reflète pas la réalité car certains pays complètent les pensions avec des versements qui ne sont pas inclus dans le champ des dépenses publiques. Mais même en additionnant les dépenses publiques et les dépenses privées de retraite, à peu près la moitié de l'écart de dépenses persiste avec la

moyenne de l'UE. Comme le relevait déjà en 2016 une étude de France Stratégie, un organe de réflexion rattaché aux services du Premier ministre, « le niveau élevé des dépenses de retraite s'explique également par la générosité du système français », caractérisé par des départs plus précoces.

Outre les retraites, le niveau élevé de dépenses publiques de la France

●●● Page 2

l'Opinion 14 Nov 2023

Dépenses publiques: une inefficacité de dingue

●●● Suite de la page 1

passer par les moyens supérieurs consacrés au logement et à la santé, avec respectivement 1,3 point de PIB de plus que la moyenne. L'hôpital français ne paraît pas plus démuné qu'ailleurs, au contraire. Un paradoxe alors que beaucoup de Français peinent à se loger et constatent chaque jour la dégradation du système public de santé. Grâce aux données de l'OCDE, François Ecalte avait déjà montré que le personnel non-soignant à l'hôpital (34 % des effectifs en 2019) représente une part nettement plus élevée en France qu'en Allemagne (22% en 2020), en Italie (25%) et en Espagne (23%).

« Il y a des problèmes importants de coordination entre l'hôpital et la médecine de ville. Quand vous passez de l'un à l'autre vous refaites souvent les mêmes examens », ajoute l'ancien rapporteur général du rapport annuel de la Cour sur la situation des finances publiques. Cela fait depuis 2004 que les gouvernements promettent un « dossier médical personnel » qui permettrait à tous les professionnels de santé d'avoir accès aux informations sur les patients comme les examens déjà réalisés. Le ministre de l'époque, Philippe Douste-Blazy annonçait 3,5 milliards d'économies grâce à sa mise en place. Jusqu'à présent, il a surtout généré des dépenses supplémentaires... Dans le cadre du Ségur de la Santé, le gouvernement a ainsi financé l'actualisation des logiciels de gestion des médecins afin de les rendre compatibles avec le nouvel « espace santé » des Français lancé début 2022 par l'Assurance maladie.

Choix collectif. En matière d'éducation, la France dépense également plus que la moyenne de ses voisins, même si ce n'est pas vrai dans le primaire et dans le supérieur. Notre pays consacre davantage de moyens au collège et au lycée, avec de nombreuses options disponibles, alors que l'OCDE recommande de donner la priorité à l'enseignement dès le plus jeune âge afin de mieux lutter contre l'échec scolaire et les inégalités. Depuis qu'il est au pouvoir, Emmanuel Macron a engagé un réajustement, mais il reste visible

de celles qui préparent l'avenir, il sera difficile d'éviter de faire des choix douloureux. En 2017, le Conseil d'analyse économique proposait par exemple de faire payer l'université à ceux qui en ont les moyens : « La politique d'enseignement supérieur vise l'excellence tout en facilitant l'accès de tous à l'université. Des frais d'inscription parfois plus élevés en second cycle, accompagnés d'un système d'exemption en fonction des ressources des

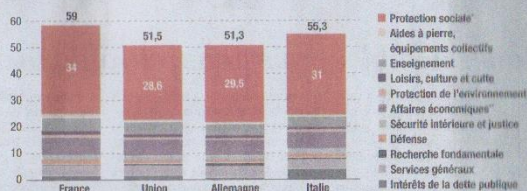
Pour revenir sous 3 % de déficit en 2027 et stabiliser une dette publique désormais supérieure à 110 % du PIB, comme l'a promis Emmanuel Macron, l'augmentation de la dépense publique va devoir être freinée comme jamais

parents ou de bourses, permettraient d'atteindre ce double objectif à moindres frais », écrivaient les auteurs d'une note*. Un pas qu'aucun parti politique ne semble prêt à franchir ouvertement...

Revenus. Pour revenir sous 3% de déficit en 2027 et stabiliser une dette publique désormais supérieure à 110% du PIB, comme l'a promis Emmanuel Macron, l'augmentation de la dépense publique va devoir être freinée comme jamais, puisqu'elle ne devra pas progresser de plus de 0,6% par an en euros constants (une fois l'inflation prise en compte). Sauf qu'un tel freinage de la dépense n'a jamais été accompli. Pour tenter de faire mieux que ses prédécesseurs, Bruno Le Maire, le ministre des Finances, a lancé, comme la France s'y était engagée vis-à-vis de l'Union européenne, des « revues de dépenses ». Un exercice piloté par les chefs

La France accro aux dépenses publiques

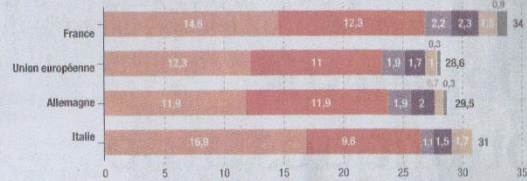
Répartition par fonctions en % du PIB en 2021



* Dont : retraites, santé, famille, chômage, exclusion sociale, aides personnelles au logement
 ** Dont : transports routiers et autres des routes... à côté aux emplacements et adaptations aux entreprises

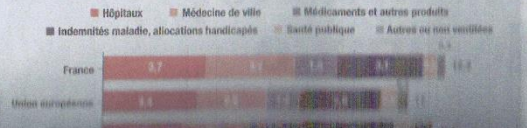
Championne des dépenses sociales

Coût de la protection sociale en % du PIB en 2021



Un hôpital pas si démuné

Les dépenses de santé en % du PIB en 2021



« On ne peut pas avoir des prélèvements obligatoires beaucoup plus élevés que ceux de nos principaux concurrents. Sinon, on finit par avoir un problème de compétitivité »

« On ne peut pas avoir des prélèvements obligatoires beaucoup plus élevés que ceux de nos principaux concurrents. Sinon, on finit par avoir un problème de compétitivité »

ne constituent pas une composante du PIB, écrit-il. A cette objection, François Ecalte rétorque que cela reste pertinent parce que le PIB constitue « une mesure approximative de l'assiette sur laquelle sont prélevés les impôts et cotisations sociales qui financent ces dépenses ».

Ne faut-il pas se réjouir d'un modèle social particulièrement protecteur, si c'est un choix collectif financé par des impôts très élevés ? « On ne sait pas quel est le seuil maximal des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, reconnaît cet expert. La seule chose qu'on peut dire, c'est qu'on ne peut pas avoir des prélèvements obligatoires beaucoup plus élevés que ceux de nos principaux concurrents. Sinon, on finit par avoir un problème de compétitivité. Pour moi, ce seuil est déjà dépassé en France. On peut le voir au déficit systématique de notre balance courante depuis quinze ans. »

Reste à savoir comment contenir les dépenses. « On entend souvent qu'il faut réduire la bureaucratie », constate François Ecalte. Pendant la présidentielle, Valérie Pécresse promettait de s'attaquer à l'administration administrante ». A l'Assemblée, le groupe Les Républicains a proposé un plan de « sobriété démocratique » pour économiser 20 milliards d'euros d'ici 2025. Encore faudrait-il préciser ce qu'il recouvre. Les « services généraux », qui regroupent les services de la Présidence, du Parlement ainsi que ceux du Premier ministre, du ministère des Finances, de la Fonction publique et du ministère des Affaires étrangères, « constituent un des rares postes où l'on ne dépense pas plus que les autres »,

« On ne sait pas quel est le seuil maximal des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires », explique François Ecalte, conseiller maître honoraire.

« Si on entrouvre la porte fiscale, prévient Eric Woerth, ancien ministre du Budget de Nicolas Sarkozy passé dans le camp d'Emmanuel Macron, on se retrouvera, au bout de quatre ou cinq ans, avec la porte entièrement ouverte. »

@mvignaud

« Quelle stratégie pour les dépenses publiques », GAE, n° 43, juillet 2017.



« On ne sait pas quel est le seuil maximal des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires », explique François Ecalte, conseiller maître honoraire.

Logement : 38 milliards, pour quels résultats ?

S'IL Y A UNE POLITIQUE qui symbolise la médiocre efficacité des dépenses publiques françaises, c'est bien celle du logement. Le ministre de l'Economie et des Finances, Bruno Le Maire, a récemment fait plancher ses équipes sur le sujet pour mieux pouvoir agir. Malgré les efforts indéniables d'Emmanuel Macron pour contenir son coût durant son premier mandat, le logement mobilisait encore 37,6 milliards d'argent public en 2020, soit 1,6% du PIB, selon un rapport de la Cour des comptes publié fin 2021. Un budget bien supérieur à celui de la moyenne de l'Union européenne. Cela n'a pas empêché les ménages français de consacrer une part plus importante de leurs ressources à se loger que leurs voisins, à cause d'une hausse des prix largement supérieure à celle de leurs revenus dans les zones tendues.

Dans ce travail, les magistrats chargés de contrôler la bonne utilisation des deniers publics s'en prennent notamment aux piètres résultats en matière de logement social. Au cours du temps, la France a pourtant accumulé un parc considérable de 5,15 millions de logements sociaux, qui représente désormais près de 17% des résidences principales. Des habitations ouvertes, en théorie, à 75% de la population, mais qui peinent à accueillir les plus défavorisés. En 2020, seulement 5% des nouvelles attributions de logements sociaux ont bénéficié aux personnes reconnues comme prioritaires au titre du droit au logement obligatoire (Dalo).

« Droits acquis ». Le parc social est « de moins en moins ouvert à de nouveaux entrants, l'âge moyen de ses occupants dépassant désormais 50 ans », relève la Cour. La faute à un droit au maintien dans les lieux qui fait diminuer le taux de rotation. Résultat, déplorent les magistrats, les jeunes travailleurs modestes aux emplois considérés

de plus en plus de mal à obtenir un logement social car leur profil « est jugé à risque par les bailleurs disposant de contingents d'attributions ».

Améliorer le taux de rotation serait pourtant très efficace par rapport à l'augmentation du nombre de constructions promises par les gouvernements mais peu souvent atteintes : une hausse d'un point du taux de mobilité permettrait de libérer 47 000 logements par an, soit environ un tiers de ce que l'on arrive à construire. Une réduction d'un point du taux de vacance permettrait d'en dégager autant, sans que cela coûte un euro d'argent public !

Depuis des années, la Cour des comptes met aussi en cause l'efficacité des quelque 65 « dépenses fiscales », dont le montant atteignait quasiment 14 milliards d'euros en 2020. « Nombre de ces dépenses fiscales sont gérées dans une logique de droits acquis ou de reconduction », considèrent les magistrats financiers. « Peu de logements sont concernés par le bénéfice de ces dépenses fiscales au regard de la production totale de logements et aucune étude économique n'est concluyente sur l'effet qu'elles peuvent avoir sur la production de logements locatifs. » Le Conseil des prélèvements obligatoires a par exemple récemment mis en cause le taux de TVA réduit à 10% sur les dépenses d'entretien des logements (autres que la rénovation énergétique). Coût en 2020 : 3,3 milliards.

Le sujet est bien identifié dans la majorité. Le député Renaissance Daniel Labaronne mène actuellement une mission d'information parlementaire sur ce thème. Ses conclusions devraient être dévoilées en juillet. Reste à savoir si les députés auront le courage de réclamer s'y attaquer tant, dans chaque niche fiscale, sommeille un chien prêt à aboyer. Constamment remis sur le métier, le chantier n'a jusqu'ici jamais débouché sur des économies très significatives.