



Finances publiques : ça ne s'arrange pas !

La Fondation Concorde a souhaité s'interroger sur la situation et les perspectives de nos finances publiques.

Faute de mesures structurelles et durables de réduction des dépenses publiques, la situation de nos comptes publics continue de se dégrader. Ce « mal français » ne fait que traduire une gestion insuffisamment rigoureuse des deniers publics qui perdure depuis des décennies, tendance qui se confirme sous le quinquennat d'Emmanuel Macron.

Cette dérive de nos finances publiques n'est pourtant pas une fatalité. Celle-ci appelle une attention renouvelée ainsi qu'une mobilisation générale de la part des pouvoirs publics autour d'une stratégie ambitieuse de redressement des comptes publics dont l'objectif ultime et légitime est de permettre à notre pays de restaurer sa crédibilité et de retrouver des marges de manœuvre pour investir et mieux préparer l'avenir.

« Dépenser moins pour dépenser mieux ! ». Réduire le poids des dépenses publiques implique des réformes de structure au sein de la sphère publique et impose sans doute de reconsidérer les périmètres de l'action publique en commençant par l'Etat. « Un véritable Etat moderne est d'abord un Etat modeste » écrivait Michel Crozier.

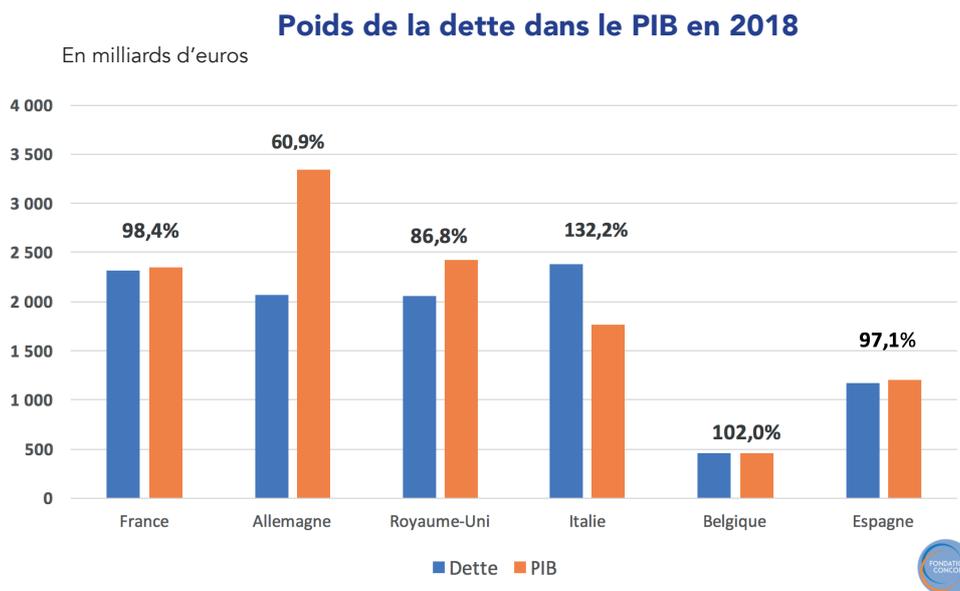
1. Une situation des finances publiques qui ne s'améliore pas !

Avec une dette publique qui vient de franchir les 100% du PIB au 3ème trimestre 2019, un déficit budgétaire de l'Etat prévu pour 2019 à hauteur de 96,3 milliards d'euros, un niveau de dépenses publiques à 56 points de PIB (en 2018), un taux de prélèvements obligatoires de 45% en 2018 (d'après l'INSEE) 46,1% en 2018 (d'après l'OCDE), un montant de la charge des intérêts de la dette publique supérieur à 40 milliards d'euros en 2018, la France présente une situation financière plus dégradée que celle de la plupart des pays de la zone euro, comme le souligne d'ailleurs la Cour des comptes dans son rapport sur « LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES » de juin 2019.

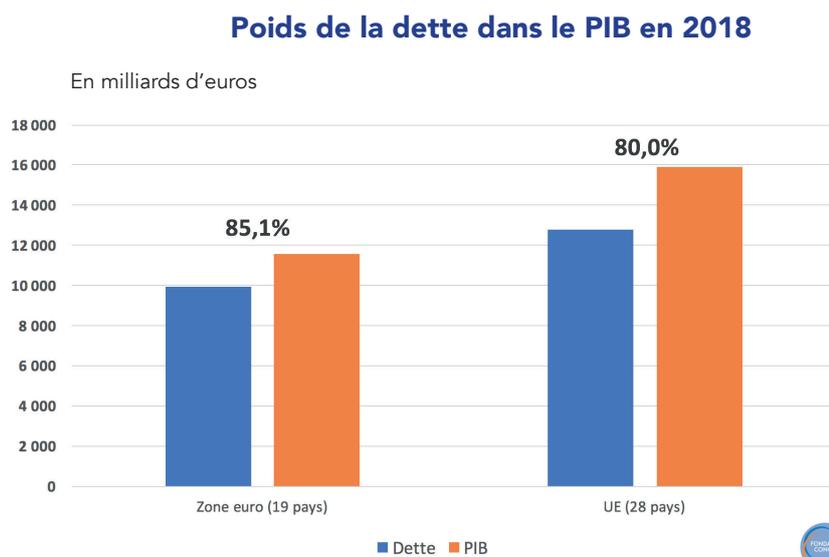
Le Gouvernement semble aujourd'hui rechigner à mettre en œuvre les mesures structurelles qu'impose un véritable redressement de nos finances publiques. Le budget 2020 marque même une rupture et laisse penser que le Gouvernement renonce, à mi quinquennat, à s'engager dans une dynamique de réduction des dépenses publiques alors même qu'il décide de baisser, objectif néanmoins louable, le poids des prélèvements obligatoires dans notre pays. La trajectoire budgétaire ainsi prise pourrait s'avérer particulièrement risquée et obérer fortement les marges de manœuvre du Gouvernement.

2. Des chiffres imparables :

Voici la situation de nos finances publiques à travers des statistiques macroéconomiques de l'OCDE, des comptes nationaux de l'INSEE ainsi que des documents de présentation du budget de l'Etat pour 2020.

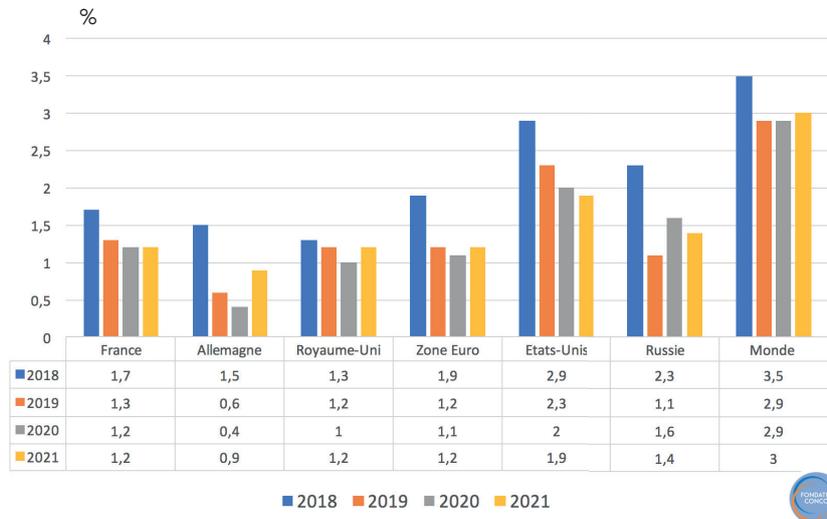


Source : Fondation Concorde / Eurostat



Source : Fondation Concorde / Eurostat

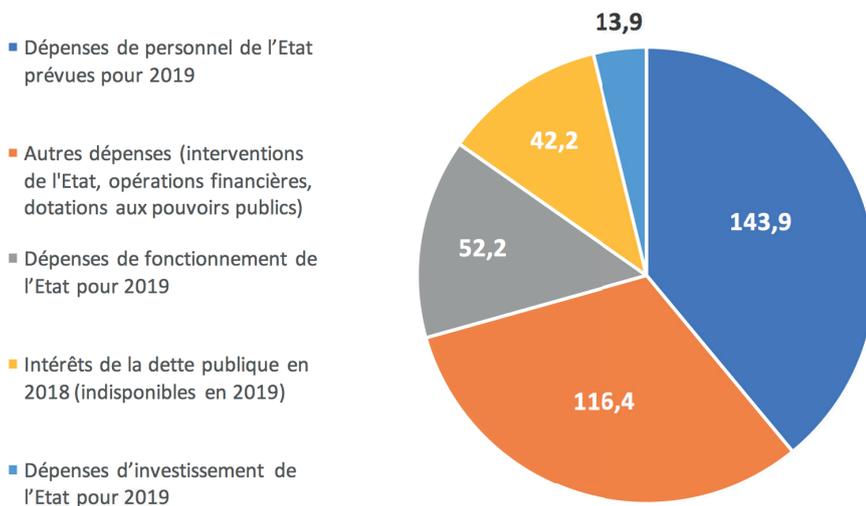
Taux de croissance annuel du PIB en %



Source : Fondation Concorde / OCDE, Perspectives économiques - nov. 2019

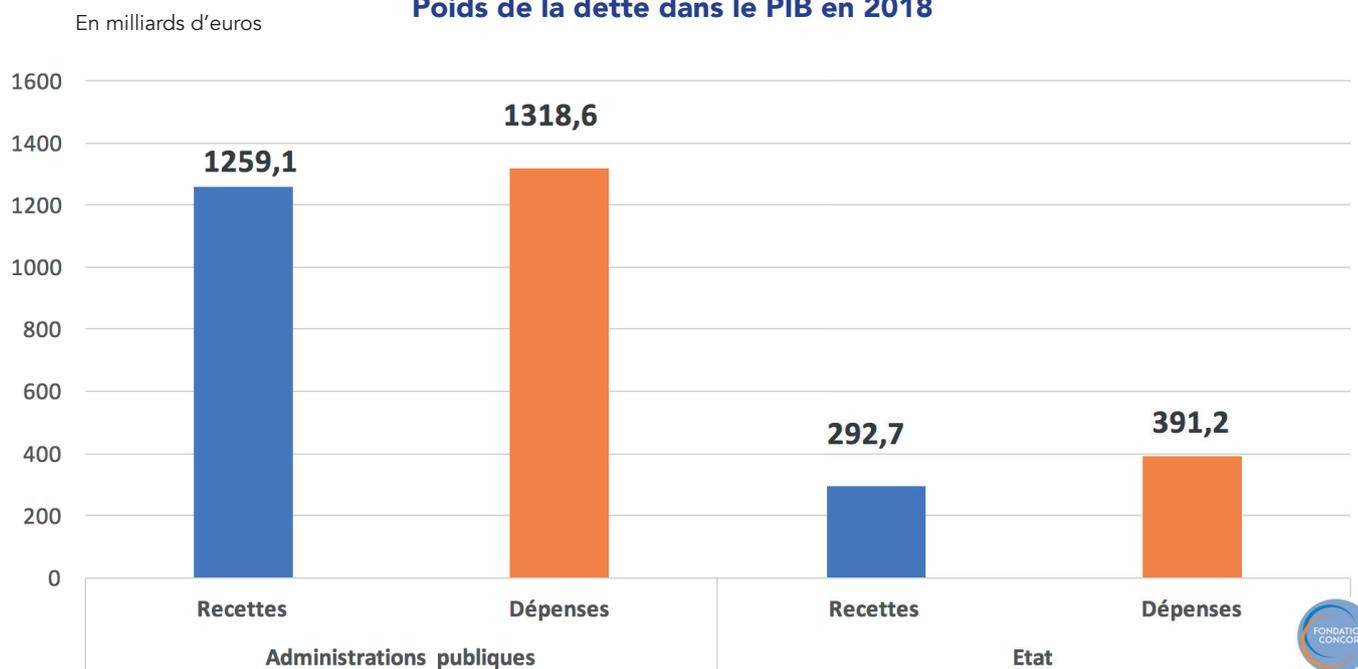
D'autre part, nous observons que les dépenses publiques entravent les perspectives économiques de la France. Selon Eurostat, la France arrive en tête des pays européens concernant le poids de sa dépense publique dans le PIB.

Dépenses nettes* de l'Etat prévues pour 2019 (368,6 Mds d'euros)



Source : Fondation Concorde / Ministère de l'action et des comptes publics
 *Dépenses nettes = dépenses brutes – remboursements et dégrèvements d'impôts

Poids de la dette dans le PIB en 2018



Source : Fondation Concorde / INSEE – Comptes nationaux 2018

MONTANT DU PIB EN 2018

2353,1 Mds €

**POIDS DE LA DEPENSE
PUBLIQUE EN 2018 (en % du
PIB)**

56%

**NIVEAU DES PRELEVEMENTS
OBLIGATOIRES EN 2018 (en
% du PIB)**

45%

**DEFICIT PUBLIC PREVU EN
2019 (en% du PIB)**

3,1%

**DEFICIT BUDGETAIRE DE
L'ETAT PREVU EN 2019**

96,3 Mds €

**DEPENSES DE PROTECTION
SOCIALE VERSEES EN 2018**

741 Mds €

3. Un budget de l'Etat pour 2020 qui ne modifie pas la tendance :

L'examen du budget 2020 nous laisse penser que le Gouvernement ne prend pas les mesures structurelles nécessaires au rétablissement des comptes publics, et cela, en contradiction avec les orientations prises dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 et le programme de stabilité (Pstab) 2018.

Dans un contexte macro-économique incertain (fléchissement de la croissance en France et en Europe, tensions commerciales entre les Etats-Unis et la Chine, Brexit, tensions géopolitiques au Moyen-Orient) et de fortes crispations sociales sur le plan national (crise des « gilets jaunes » et réforme des retraites), la trajectoire de nos finances publiques s'avère de plus en plus risquée, et cela en décalage avec l'optimisme gouvernemental affiché.

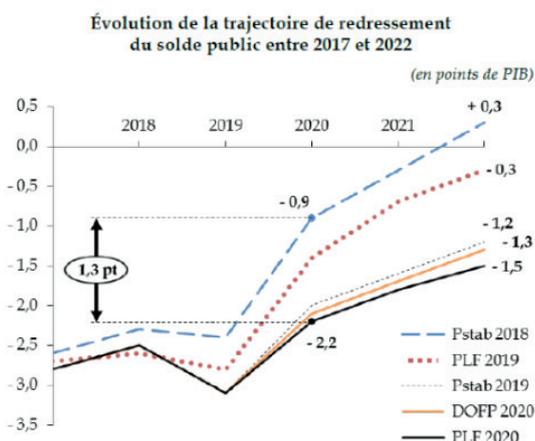
Le déficit budgétaire de l'Etat prévu pour 2020 s'élèverait à 93,1 milliards d'euros en légère baisse par rapport au déficit prévisionnel révisé pour 2019 (96,3 milliards d'euros contre 107,7 milliards d'euros dans le PLF 2019) mais en augmentation très nette par rapport au déficit budgétaire 2017 (67,7 milliards d'euros). A noter que cette légère amélioration du déficit budgétaire de l'Etat trouve de plus sa source dans la conjonction d'effets favorables en 2019 puis en 2020 tels que la diminution de la charge de la dette du budget général, des recettes fiscales dynamiques malgré une diminution des prélèvements obligatoires programmée en 2020, la non-compensation par le budget de

l'Etat des pertes de recettes pour la sécurité sociale résultant de l'exonération des cotisations sociales des heures supplémentaires et des mesures d'exonération de la CSG ou bien encore les probables économies liées à la mise en place de France compétences, créé en 2019 pour réguler et financer la formation professionnelle et l'apprentissage.

Néanmoins, et du point de vue de la trajectoire générale des finances publiques, le Gouvernement affiche désormais un objectif de redressement des comptes publics moins ambitieux qu'au début du quinquennat. En effet, les évolutions du solde public, du solde structurel et de la dette publique montrent une trajectoire des finances publiques dégradée sur l'ensemble du quinquennat. La trajectoire budgétaire actuelle est en incontestable décalage avec celle de la LPFP 2018-2022, repoussée d'ailleurs au printemps 2020 par le Gouvernement.

C'est ainsi que le programme de stabilité 2018 anticipait un solde public excédentaire de 0,3% du PIB en 2022 alors que le Gouvernement prévoit désormais un déficit de 1,5% du PIB en hausse de 0,2 points par rapport au débat d'orientation des finances publiques de l'été 2019.

De même, sur l'ensemble du quinquennat, la réduction de l'endettement public serait dix fois inférieure à celle attendue dans le cadre du programme de stabilité 2018.

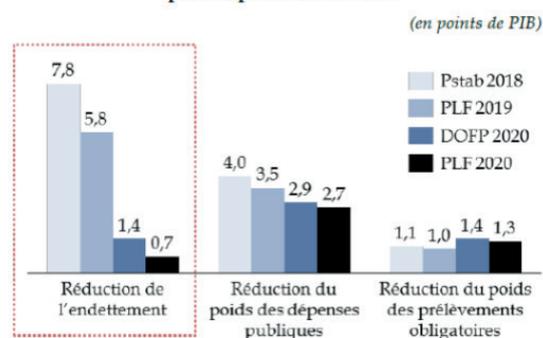


Source : Commission des finances du Sénat / rapport général sur le PLF 2020 - tome 1

Du côté des dépenses, le budget de l'Etat 2020 affiche une tendance très nettement haussière en rupture avec la trajectoire inscrite dans la LPPF de 2018. En 2020, l'augmentation du niveau des dépenses pilotables (hors remboursements et dégrèvements, hors investissements d'avenir, hors charges de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale des pensions notamment) est de 6,6 milliards d'euros. Sur la durée du quinquennat, les dépenses pilotables cumulées devraient être supérieures de plus de 34 milliards d'euros aux prévisions de 2018. C'est ainsi par exemple que l'augmentation de la prime d'activité décidée par le Gouvernement au titre des mesures « gilets jaunes » affecte sensiblement les finances publiques.

Le coût de la prime d'activité est de 10,7 milliards d'euros dans le budget 2020 contre 5,7 milliards d'euros dans le budget 2018. Il ne faut pas occulter également la question de la compensation financière par l'Etat de la suppression totale de la taxe d'habitation en 2023 (qui rapporte aujourd'hui 16 milliards d'euros aux communes) et dont l'impact sur les finances publiques pourrait s'avérer plus fort que prévu.

Évolution des objectifs budgétaires du Gouvernement pour la période 2017-2022 (en points de PIB)

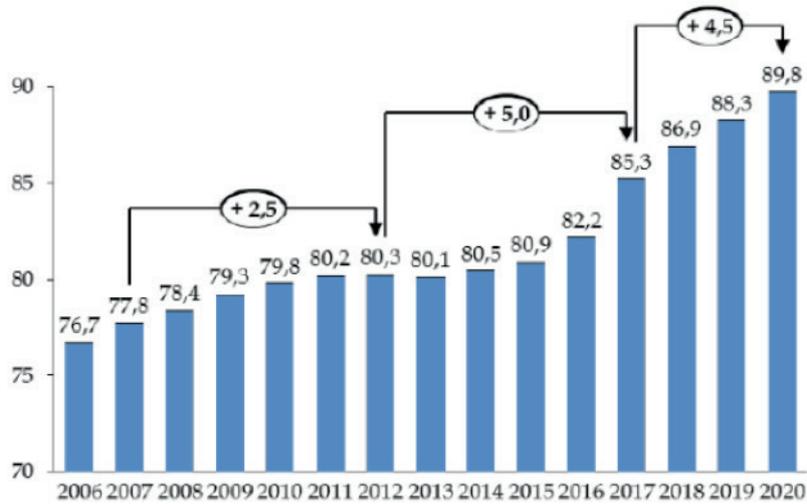


Source : Commission des finances du Sénat / rapport général sur le PLF 2020 - tome 1

Aujourd'hui, force est de constater que l'effort de maîtrise des dépenses publiques est essentiellement porté par les collectivités territoriales et la sphère sociale.

S'agissant de la masse salariale de l'Etat, celle-ci augmente de 1,5 milliards d'euros dans le budget 2020 sous l'impact des mesures catégorielles et du glissement-vieillesse-technicité (GVT). Là encore, le Gouvernement s'est résigné à ne pas honorer ses engagements pris dans la LPPF de 2018 (-50 000 emplois budgétaires sur la durée du quinquennat). A noter que le budget 2020 affiche une diminution symbolique de 47 emplois pour l'Etat et ses opérateurs.

Évolution de la masse salariale de l'État, hors CAS Pensions
(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances du Sénat / rapport général sur le PLF 2020 - tome 1

A signaler enfin, la forte dégradation des comptes sociaux prévue en 2019. Alors qu'en 2018 le régime général de la sécurité sociale était pratiquement à l'équilibre, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 fait état d'une situation particulièrement sombre pour l'exercice 2019 avec un retour à l'équilibre financier désormais reporté à 2023.

Branches du régime général de sécurité sociale	Solde 2018 (en Milliards d'euros)	Solde 2019 (en Milliards d'euros)
Maladie	-0,7	-3,0
Accidents du travail et maladies professionnelles	0,7	1,1
Vieillesse	0,2	-2,1
famille	0,5	0,8
Toutes branches (hors transferts entre branches)	0,5	-3,1
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris Fonds de solidarité vieillesse	-1,2	-5,4

Source : Fondation Concorde / PLFSS 2020

Cette situation dégradée des comptes sociaux hypothèque un peu plus la réalisation de l'objectif de redressement des finances publiques affiché par le Gouvernement en début de quinquennat.

3. Une addiction forte à la dette :

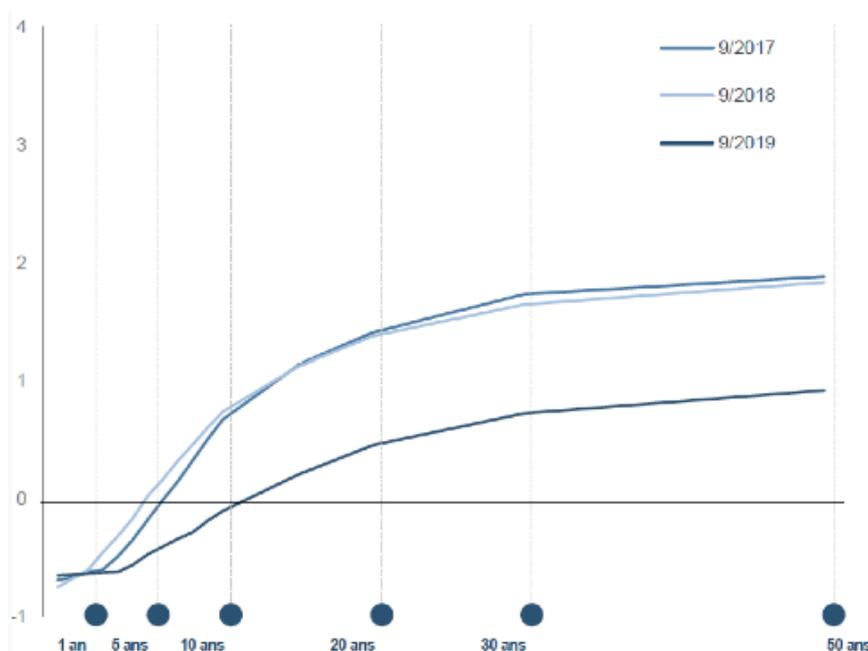
La question de la soutenabilité de la dette publique en France est plus que jamais d'actualité. D'après l'INSEE, la dette publique s'établit à 2 415,1 milliards d'euros à la fin du troisième trimestre 2019 pour s'établir à 100,4% du PIB. En d'autres termes, la dette publique dépasse, à cette date, le montant de la richesse nationale produite en une année dans notre pays.

En 2001, la dette publique représentait 58,3% du PIB. En 2006, ce ratio était de 66,4% (contre 66,7% pour l'Allemagne) puis 85,3% en 2010. Fin 2018, la dette publique en France représente 98,4% du PIB (60,9% pour l'Allemagne) et continue à connaître une évolution à la hausse à contre-courant de la plupart de nos partenaires européens.

L'Etat bénéficie actuellement de conditions de financement historiquement basses. En 2020, l'Etat a prévu d'émettre 205 milliards d'euros de titres à moyen et long terme pour couvrir (en partie) son besoin de financement prévisionnel évalué à 230,5 milliards d'euros du fait principalement d'un déficit budgétaire en programmation de 93,1 milliards d'euros et de 136,4 milliards d'euros d'amortissement de dette à moyen et long terme venant à échéance en 2020. En 2020, la charge de la dette devrait être en baisse à 38,1 milliards d'euros contre 40,4 milliards d'euros en 2019, du fait des taux bas.

Courbe des taux sur titres d'État français

Valeur en fin de mois en %



Source : Bloomberg / Agence France Trésor

L'Etat s'endette donc à des taux d'intérêts extrêmement bas voire négatifs pour les obligations d'Etat d'une durée inférieure ou égale à 10 ans, mais jusqu'à quand ? Si cette situation devait encore perdurer à dire d'experts, une hausse des taux ne ferait qu'accroître la charge de la dette, ce qui, dans un contexte d'endettement public élevé, pourrait menacer sa soutenabilité et contraindre le Gouvernement à mener une politique budgétaire plus restrictive.

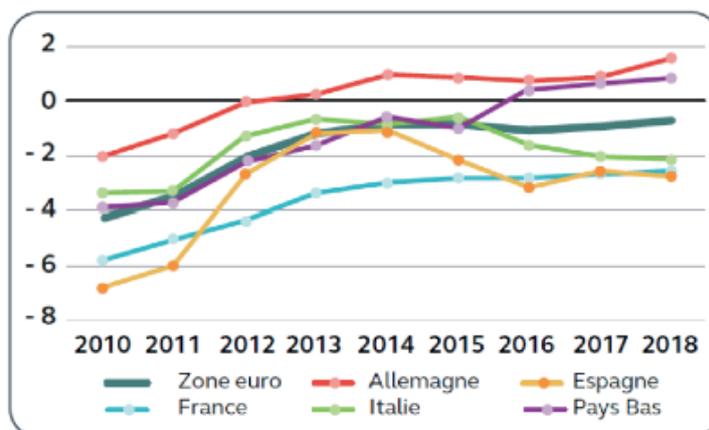
Il faut signaler que la reprise par l'Etat de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 25 milliards d'euros en 2020 (puis 10 milliards d'euros en 2021) va impacter l'amortissement de la dette de l'Etat de 1,8 milliards d'euros en capital et 408,8 millions d'euros en intérêts.

4. La France à contrecourant de ses principaux partenaires européens :

Faute de mesures structurelles fortes de nature à redresser les comptes publics, la France affiche une trajectoire de ses finances publiques moins ambitieuse que celle de plusieurs de ses partenaires de la zone euro. En effet, comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur « LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES » de juin 2019, la dette publique « baisserait nettement plus dans ces pays qu'en France. Cette divergence accrue entre la France et ses partenaires est préoccupante et pourrait entraîner une dégradation de la qualité perçue par les investisseurs de la signature de la

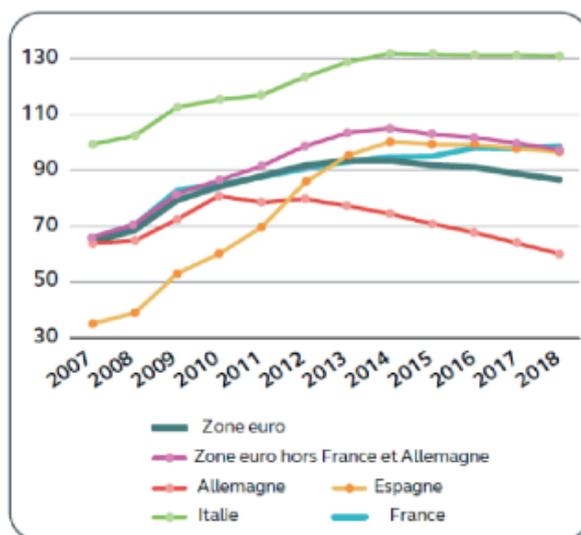
France. Dans ces conditions, le maintien prévu du déficit structurel et de la dette publique à un niveau élevé dans les années à venir, a fortiori si les risques qu'a relevés la Cour sur la trajectoire de dépenses et de recettes venaient à se matérialiser, risque de limiter nettement les marges de manœuvre pour faire face à un ralentissement conjoncturel ou à un choc financier ».

Soldes structurels dans les pays de l'Union européenne



Source : Cour des comptes – rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques / juin 2019

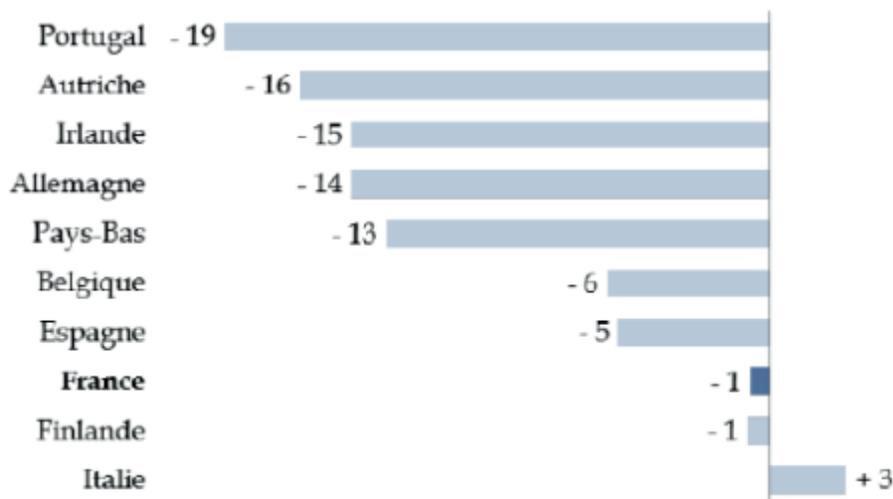
Dette publique (en points de PIB)



Source : Cour des comptes – rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques / juin 2019

Évolution prévisionnelle du taux d'endettement sur la période 2017-2022

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat / rapport général sur le PLF 2020 - tome 1

Ce tour d'horizon de la situation et des perspectives de nos finances publiques, nous amène à rappeler que pour la Fondation Concorde la question de la maîtrise de la dette et des dépenses publiques appelle une attention renouvelée de la part du Gouvernement et commande la mise en œuvre de mesures structurelles fortes et ciblées pour permettre aux pouvoirs publics de retrouver des marges de manœuvre pour faire face à un éventuel choc conjoncturel et mieux préparer l'avenir.

5. La dérive de la dépense publique n'est pas une fatalité !

La France se caractérise par le poids élevé des dépenses des administrations publiques, 56 points de PIB en 2018, 10 points de plus que la moyenne de l'Union européenne. Ce haut niveau de dépenses publiques est souvent justifié par la place particulièrement importante qu'occupe le « service public » dans notre pays. Le problème, et il semblerait qu'il y en ait un, vient du fait qu'aux dires de nombreux de nos concitoyens, le service public « à la française » n'est plus à la hauteur de ses ambitions et coûte sans doute trop cher (aux contribuables) au regard des résultats obtenus.

trouver de réponses pleinement satisfaisantes à ce jour. Il s'agit là d'une problématique complexe, éminemment politique plus que technique. Beaucoup de choses ont été dites et écrites sur le sujet. Tant de discours politiques et de rapports d'experts ont traité de cette problématique.

La situation alarmante de nos comptes publics appelle des mesures structurelles fortes de la part des pouvoirs publics. Plusieurs pistes d'actions ont déjà été identifiées et méritent d'être explorées :

La question de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique reste posée et semble ne pas

Repenser les périmètres de l'action publique, définir des priorités et recentrer l'Etat sur ses missions essentielles :

- Lancer une revue générale des missions de l'Etat ;
- Privilégier une approche sélective de l'action publique donc des dépenses publiques car l'Etat ne peut pas tout et ne peut pas être partout ;
- Recentrer l'Etat sur son rôle de stratège, ses missions régaliennes et son pouvoir de régulation ;
- Clarifier les rôles des acteurs publics (Etat, opérateurs publics et collectivités territoriales) en assignant à chaque catégorie d'entité publique des missions et des compétences précises ;
- Affirmer les principes de subsidiarité et de proximité comme principes structurants de l'action publique. Faire confiance aux collectivités territoriales et agir au plus proche des territoires et des citoyens.

Stabiliser en valeur la masse salariale de l'Etat :

- Agir pour stabiliser la masse salariale des agents publics, qui représente l'un des principaux postes de la dépense publique, cela d'une façon non dogmatique mais opérationnelle, différenciée et adossée à des gains de productivité effectifs.

Systematiser l'évaluation des politiques publiques pour renforcer l'efficacité de l'action publique :

- Généraliser l'évaluation de l'efficacité socio-économique des politiques publiques au regard de leurs objectifs, des moyens mobilisés et des résultats obtenus ;
- Encourager l'approche coûts/bénéfices tant au stade de la conception que de la mise en œuvre des politiques publiques.

Ancrer l'innovation (sous toutes ses formes) au cœur de la démarche de modernisation et de simplification de l'action publique :

- Tirer pleinement profit des technologies numériques pour répondre plus efficacement aux attentes des usagers des services publics et pour simplifier les tâches des agents publics ;
- Encourager et faciliter les démarches d'expérimentations porteuses d'améliorations et d'économies pour l'action publique ;
- Favoriser l'émergence d'une dynamique forte et renouvelée de pilotage et d'accompagnement du changement à tous les niveaux de l'Administration : une action publique agile qui privilégie la transversalité.

Diversifier l'offre de service public :

- Associer davantage les acteurs de la société civile à la réalisation de missions de service public ;
- Laisser faire le secteur privé chaque fois qu'il s'avère plus performant voire moins coûteux.