

**CONFERENCE DU MERCREDI 27 NOVEMBRE 2019**  
**Université Paris I Panthéon-Sorbonne**  
**en partenariat avec la RFFP (Revue Française des Finances Publiques)**

**Cycle annuel de conférences-débats :**  
**« La dette publique : quels enjeux ? »**

**Notre insidieuse addiction à la dépense publique**

**nous éloigne de la compétitivité**

Nous faisons preuve en France d'une originalité persistante :

« *Nous augmentons d'année en année la dépense publique* ».

**I – L'augmentation continue de la dépense publique en France**

Depuis 1960, le poids de ces dépenses publiques en France est passé de 35% à 53,8% du PIB aujourd'hui, soit une progression de plus de 50% en termes réels en soixante ans. Nous sommes devenus les champions du monde de cette spécificité (avant le Danemark).

Peut-on dire que c'était là du « rattrapage » après une excessive et trop longue cure d'austérité ? Rien ne peut appuyer cette hypothèse. Les Etats avec lesquels nous sommes en compétition en Europe (et notamment l'Allemagne) n'ont pas connu sur la longue période une telle explosion de la dépense publique et leur sort économique est loin d'être moins favorable que le nôtre.

Est-ce pour pallier une faiblesse persistante de notre croissance ? Ce n'est pas le cas. La France a eu un cheminement plutôt favorable en termes de croissance après avoir tenu une bonne place au cours des « 30 glorieuses ». Il n'est pas possible de soutenir qu'il aurait fallu donner à notre pays une impulsion budgétaire permanente. (Rappelons que la relance par le déficit budgétaire n'est préconisée par l'école keynésienne que dans les seules phases de récession).

Est-ce pour répondre à des besoins fondamentaux de nature sociale ? Plus de 50% de croissance réelle de la dépense publique en 60 ans ne sauraient s'expliquer par la nécessité de fournir à notre pays une nouvelle vague de services publics ou d'avantages sociaux.

Face à cette montée de 50% de la dépense publique, ni la croissance de la population (+ 23% de 1970 à 2010), ni l'état initial de notre administration (traditionnellement plutôt surdimensionnée et dotée d'un Etat Providence remarquable au lendemain de la guerre) ne sauraient le justifier.

Mais si nous continuons à laisser se gonfler la dépense publique et les déficits (3,1% du PIB en 2019) contrairement à nos engagements au titre du Pacte de Stabilité européen, nous aurons beaucoup de mal à maîtriser notre budget et donc à être pris au sérieux et à influencer les affaires européennes.

\*  
\* \*

## **II – Les lourdes conséquences pour notre économie et notre société de cette addiction**

Ce n'est pas là une fixation maniaque ou d'un autre siècle ...

Il faut avoir l'honnêteté de dire que cette expansion de notre dépense et de notre dette publiques ne nous a pas réussi :

- ✓ ni en termes de croissance où nous nous situons dans la moyenne ;
- ✓ ni en termes de chômage : avec plus de 8% de chômeurs, la France est encore parmi les pays du peloton de queue européen.

La vérité est que cette politique de croissance systématique de la dépense publique ne peut que s'accompagner d'une hausse des prélèvements obligatoires et donc d'une diminution de la compétitivité de nos entreprises.

**Or ces prélèvements représentent aujourd'hui plus de 44% du PIB, dépassant ainsi significativement ceux de l'Allemagne (36%)<sup>1</sup>. Cet écart - incompatible avec l'existence d'une union monétaire qui proscriit toute dévaluation - explique, en grande part, notre faiblesse en matière de compétitivité.**

---

<sup>1</sup> Selon la méthodologie d'Eurostat, la France affiche en 2017 le plus fort ratio recettes fiscales et cotisations sociales nettes sur PIB.  
Union Européenne : 41,44% (moyenne)  
France : 48,40%  
Irlande (le plus bas) : 23,50%

\*  
\* \*

La sagesse voudrait donc qu'on se décide enfin à inverser le courant en diminuant les dépenses (et pas seulement le rapport dépenses/PIB). Mais, en réalité, les dépenses publiques continuent d'augmenter.

En effet, cette dérive continue de la dépense est encore sensible en 2019 et dans le budget 2020 (la dépense publique augmente respectivement de 1,7% en valeur et de 0,7% en volume, pour chacune des deux années).

De fait, à la suite du mouvement des gilets jaunes, le budget de 2020 met l'accent sur le pouvoir d'achat au détriment de l'offre et des réformes de structure, pourtant indispensables.

Les engagements pris en matière de réduction du nombre de fonctionnaires sont pratiquement effacés. Le Haut Conseil des Finances Publiques souligne l'insuffisance de l'effort structurel de réduction du déficit ainsi que la déviation constatée par rapport à la loi de programmation des Finances Publiques de 2018.

Les mesures notamment fiscales favorisant le pouvoir d'achat des ménages représentent (montant cumulé 2018-2020) 21 Milliards d'Euros. Quant aux entreprises, elles bénéficient de 16 Milliards.

Face à ces importantes baisses d'impôts, les mesures de financement apparaissent plus imprécises et incertaines.

- ✓ notre dette publique avoisine 100% du PIB, un des records européens<sup>2</sup> ;
- ✓ le montant de nos dépenses publiques atteint 53,8% du PIB (record international).

Ces prélèvements massifs sur la production nationale ne peuvent que réduire la part et le dynamisme du secteur privé, qui est, en fin de compte, le seul à pouvoir assurer la croissance, la compétitivité et le succès à l'exportation.

Certains diront peut-être : avec des taux très bas, voire négatifs, l'Etat français peut emprunter à un coût pratiquement nul. Pourquoi donc s'en préoccuper ?

---

<sup>2</sup> Partie en 1996 avec le même niveau de dette publique (55,5% du PIB), la France se retrouve en 2018 à 98,14% et l'Allemagne à 60,9%.  
Par habitant la dette française s'élève à 34 595 Euros (Allemagne : 24 920 Euros).  
Source : Eurostat

La réponse est malheureusement peu encourageante :

- ✓ Avec une inflation basse (ce qui est le cas actuellement), la dette ne s'efface pas ;
- ✓ Une dette très élevée a l'inconvénient d'exercer un effet d'éviction sur les marchés : on commence par satisfaire la demande de financement - et de refinancement - publique et ensuite, si possible, l'investissement privé ...
- ✓ Au cas où les taux remonteraient – ce qui n'est pas à exclure – le profil budgétaire se modifierait brutalement et le poids de la dette s'alourdirait ;
- ✓ Une dette très élevée amène les agents économiques à redouter de futures hausses d'impôts. Cette crainte « ricardienne » plane et entretient la défiance sur les marchés ;
- ✓ Les perspectives pour les générations à venir apparaissent sombres : l'on devra payer dans 20 ans pour les largesses d'aujourd'hui, ou l'on devra restructurer la dette. Or ces deux options sont coûteuses en termes de croissance.

Il est donc difficile de comprendre qu'on ait laissé la dépense s'accroître année après année au-delà du taux d'inflation (il s'agit, en effet, d'une croissance en termes réels).

Au moins, peut-on dire que ces quarante années de frénésie budgétaire ont laissé notre pays plus riche, mieux armé pour affronter les défis d'avenir ?

Malheureusement, la réponse est négative : l'essentiel des dépenses publiques a été le fait d'opérations courantes et non d'investissements<sup>3</sup>. La plus grande partie de la dépense publique française a servi à payer les fins de mois et non à préparer notre pays pour l'avenir.

On comprend aisément la gravité de la situation en examinant l'évolution des déficits publics. L'accroissement continu des dépenses non financées par l'impôt expliquent la persistance des déficits budgétaires et la montée consécutive de l'endettement.

Il apparaît difficile de fournir une réponse rationnelle à la question : « pourquoi cette persistance de notre pays à dépenser toujours davantage » ?

---

<sup>3</sup> Les dépenses de fonctionnement, les prestations sociales et la charge de la dette représentent plus de 90% du total. Voir tableau en annexe « Rapport sur la dépense publique et son évolution ».

La réalité semble, en définitive, prosaïque et pourrait s'expliquer en grande partie par la facilité et la démagogie. On augmente le nombre de fonctionnaires pour satisfaire des pressions syndicales plus que pour répondre à des besoins légitimes.

Et les strates de dépenses passées - qui ont souvent perdu leur raison d'être - continuent à se maintenir sans être remises en cause. On recule devant la réforme en profondeur de certaines administrations ou services publics, sans parler de l'allongement, pourtant indispensable, de l'âge de départ à la retraite, par crainte des réactions syndicales.

**Au total, sur les 20 derniers exercices (1998-2019), les dépenses publiques ont augmenté chaque année sans exception, passant de 733 milliards en 1999 à 1318 en 2018, soit une hausse de 68% en moins de 20 ans.**

**III - Où en est la promesse - toujours répétée à la veille des élections – consistant à réduire le nombre des fonctionnaires ?**

La réponse est plus que décevante.

Le nombre de fonctionnaires est passé de 4 100 000 en 1980 à 5 400 000 au cours des années 2000, soit une augmentation de 35% alors que, pendant le même temps, l'emploi total augmentait de 18%. Ce qui veut dire que, pendant 30 ans, les effectifs de la fonction publique française ont progressé près de deux fois plus vite que la population active.

Cette progression a également dépassé la croissance démographique de notre pays. Par rapport à la population totale, le pourcentage des fonctionnaires est passé de 7,2% en 1980 à 8,5% en 2014 (soit une progression de près de 20%).

Ces chiffres sont, à première vue, aberrants et inexplicables.

Comment a-t-on pu laisser la croissance de la fonction publique dépasser sensiblement celle de la population ? et cela sans même tenir compte des gains de productivité qui auraient dû normalement intervenir avec le développement de l'informatique dans les services publics (comme ce fut le cas du secteur privé).

Une des explications tient à la façon dont a été conduite la décentralisation, qui a transféré une part importante des responsabilités publiques sur les collectivités locales. Pour assumer leurs nouvelles fonctions, ces collectivités ont considérablement accru leurs effectifs (ils ont progressé de 71% de 1980 à 2010 contre une moyenne de 35% pour l'ensemble de la fonction publique, soit deux fois plus vite).

Mais cette explosion de la fonction publique territoriale ne s'est pas accompagnée - comme il aurait été naturel - d'un dégonflement des effectifs d'Etat dont les responsabilités diminuaient. Le nombre des agents de l'Etat a, en fait, augmenté pendant la période considérée (+ 400 000 agents de l'Etat de 1980 à 2007 !).

Ce qui veut dire que la décentralisation ne s'est pas faite à coût nul. Elle s'est traduite par une augmentation globale de la fonction publique sans que les attributions perdues par l'Etat aient été l'objet d'un redéploiement des effectifs. Ce « scandale » - car c'en est un - a été dénoncé par la Cour des Comptes et par le Rapport Pébereau. Mais sans effet ... A ma connaissance, l'Assemblée Nationale n'en a jamais débattu.

Aucune entreprise privée ne pourrait survivre, si elle s'avisait d'appliquer de pareilles méthodes.

Comparons, pour fixer les idées, les fonctions publiques en France et en Allemagne :

Pour pouvoir faire des comparaisons sur des bases homogènes, il convient, en plus des « fonctionnaires à statut » proprement dits, d'ajouter, en Allemagne, les agents de statut privé qui exercent des missions considérées en France comme relevant du secteur public (centrales électriques, chemins de fer, poste, hôpitaux communaux....)

Ces corrections faites, on arrive à la constatation suivante :

- Allemagne : 5,8 millions d'agents publics pour une population totale de 82 millions d'habitants, soit un ratio de 7% ;

- France : 5,4 millions d'agents publics pour une population de 66 millions d'habitants, soit un ratio de 8,2%.

Si l'on appliquait mécaniquement à la France le ratio allemand, on aurait pour 66 millions d'habitants à 7% : 4 600 000 agents (soit un « excédent » de l'ordre de 800 000 agents par rapport à la situation présente).

Selon une autre méthode qui fait intervenir le PIB par habitant et qui a l'avantage d'être internationale et donc d'échapper à la comparaison avec un seul pays, on arrive à la conclusion que la France devrait compter 79 agents publics pour 1000 habitants, alors qu'elle en compte 84 (ce qui dénoterait un « excédent » d'effectifs publics de l'ordre de 100.000 agents).

Ce qui ressort de ces études comparatives, c'est que la France, qui est dotée d'une fonction publique sans aucun doute trop lourde, présente aussi une évolution à contre-courant très particulière :

- L'Allemagne, comme de nombreux autres pays, tels la Grande-Bretagne, la Suède, le Canada, a connu une très forte réduction de sa fonction publique depuis 1990 : réduction de près de 30% des effectifs tant au niveau fédéral qu'à celui des Länder (du fait des synergies obtenues à la suite de la réunification et des privatisations notamment dans le secteur hospitalier et des chemins de fer), alors que la France enregistre, au contraire, une augmentation massive de ses effectifs publics (+36% depuis 1980. Comme cela a été déjà indiqué plus haut, les deux vagues de décentralisations (années 80 et 2000) ont été réalisées en France de façon très coûteuse, les compétences transférées au niveau local n'ayant pas été accompagnées d'une réduction correspondante d'effectifs au niveau central<sup>4</sup>. (ainsi, les communautés de communes, créées en 1991, ont été constituées par des créations de postes et non par transferts, ce qui a entraîné une très forte poussée des effectifs territoriaux...)).
- En outre, la fonction publique en France comporte toujours une part très importante de fonctionnaires à statut (81% contre 30% en Allemagne) alors que le mouvement général constaté sur le plan international est marqué par le recrutement de plus en plus fréquent d'agents alignés sur les contrats privés, ce qui donne plus de souplesse à la gestion des secteurs publics dans un monde qui change.
- Nos dépenses publiques de personnels s'élèvent à près de 250 milliards d'euros : elles ont doublé de 1980 à 2007. Elles représentent 13% de notre PIB, soit deux fois le pourcentage allemand (même s'il convient de corriger cette comparaison comme indiqué ci-dessus). Mais la tendance reste problématique et pèse sur notre budget « décalé ».

---

<sup>4</sup> (ainsi, les communautés de communes, créées en 1991, ont été constituées par des créations de postes et non par transferts, ce qui a entraîné une très forte poussée des effectifs territoriaux...).

\*  
\* \*

Le problème semble donc moins de réduire drastiquement les effectifs que de remettre à plat les diverses fonctions et de réallouer les moyens en fonction des besoins réellement constatés. Cet exercice, qui n'est nullement voué à être « anti-social », implique de remettre en cause des strates de services qui ne se justifient plus, de supprimer des doublons manifestes, des aides économiques et des niches fiscales coûteuses mais d'une efficacité douteuse, et de conduire des analyses de coûts et rendement rigoureuses en s'appuyant notamment sur les travaux de la Cour des Comptes.

\*  
\* \*

**Au total, l'observation des faits montre que la gestion de nos finances publiques et son contrôle qui devrait être une mission primordiale du Parlement, ont été gravement défailants, surtout depuis le début des années 80 :**

- ✓ Le surcroît de dépenses publiques qui en est résulté vient essentiellement de la progression des dépenses courantes et n'a donc pas contribué à « préparer » notre pays aux défis de l'avenir grâce à une politique d'investissements publics centrée sur l'éducation, la recherche, la formation, la dépollution ... ;
- ✓ La hausse des prélèvements obligatoires – résultat inévitable d'une politique de dépenses excessives – a contribué à miner la compétitivité de nos entreprises ;
- ✓ Le fait que la France soit un des seuls pays européens à entretenir depuis plus de dix ans un déficit primaire (c'est-à-dire un déficit budgétaire calculé sans tenir compte des charges d'intérêt de la dette) nous place dans une position vulnérable, car la persistance d'un déficit hors intérêts nous contraint à nous endetter toujours davantage notamment dans les périodes où les taux d'intérêt sont supérieurs à la croissance de l'économie, ce qui diffère d'autant la stabilisation - pourtant indispensable - du rapport : *dette publique / PIB*<sup>5</sup> ;

---

<sup>5</sup> En 2016 le déficit primaire de la France atteignait 1,8% du PIB et 0,8% en 2017-2018.



- ✓ Notre déficit budgétaire persistant n'est pas d'ordre conjoncturel : en termes structurels, il est encore de -3,1% du PIB en 2019 et est prévu à -2,2% dans le budget de 2020 (cette baisse étant due en partie à la modération de la charge de la dette publique) ;
- ✓ Or la littérature économique montre que les pays très fortement endettés (plus de 80%-90%<sup>6</sup> de dette publique sur PIB) sont ceux dont la croissance économique est la plus fragile. A l'inverse, les pays qui parviennent à stabiliser - puis à réduire - le montant de leur dette, apparaissent aux marchés comme les mieux placés pour relancer leurs investissements (l'Allemagne est parvenue à ramener la dette publique à 60% de son PIB, atteignant ainsi la « norme » de Maastricht)<sup>7</sup> ;
- ✓ Quant à l'argument selon lequel rien de tout cela n'a plus d'importance puisque les taux d'intérêt vont rester à zéro « pour une période indéfinie », il est plus le reflet de la politique monétaire actuelle qui apparaît, du reste, à bout de souffle, que l'expression d'une vérité. Chacun sait qu'aucune société ne pourra jamais durablement prospérer et investir dans l'avenir par la seule création monétaire.

Un jour, surviendront les crises et l'inflation. Les dévoiements présents ne sont pas une garantie pour l'avenir. Tout au contraire. L'histoire des crises et de l'inflation est là pour le démontrer.

\*  
\* \*

En définitive, le redressement de nos finances publiques nécessitera des mesures à la fois structurelles et spécifiques.

On observe, à cet égard, que la régression de l'industrie d'un pays se traduit par un surcroît de dépenses sociales (notamment par une hausse des indemnités de chômage) et, par conséquent, par un effort accru de lutte contre les inégalités.

---

<sup>6</sup> Voir Reinhart, Rogoff, et Abbas et alia (2010), qui soulignent le lien entre fort endettement et faible croissance, et montrent qu'une trajectoire d'endettement public orientée à la baisse s'accompagne d'un taux de croissance nettement plus marqué que lorsque la dette est orientée à la hausse.

<sup>7</sup> Le maintien des taux d'intérêt bas a permis à la France d'économiser 19 Milliards d'Euros entre 2010 et 2016. Malheureusement, nous ne nous sommes pas saisis de cette opportunité pour nous donner de nouvelles marges en cas de crise.

Il en résulte – étant donné l'importance majeure des dépenses sociales de notre pays (750 Milliards d'Euros soit 58% du total des dépenses publiques) – que la réduction de ces dépenses suppose à la fois :

- ✓ Une stratégie à long terme destinée à réindustrialiser notre territoire ;
- ✓ et des mesures immédiates (comme l'allongement de l'âge de départ en retraite ainsi qu'un ré-examen du « millefeuille territorial » et des abus manifestes ...

\*  
\* \*

Seule une réforme en profondeur de cette nature pourrait permettre de résoudre la situation inextricable dans laquelle nous sommes.

On peut rappeler, à cet égard, que la Suède est parvenue, au début des années 1990, à redresser une situation budgétaire aussi compromise que la nôtre :

- ✓ Les sociaux-démocrates au pouvoir ont alors engagé une collaboration étroite avec les partis d'opposition pour réformer ensemble le secteur public ;
- ✓ Un budget triennal a été institué avec des limites obligatoires (« top down »), et l'obligation de voter des budgets en excédent structurel de 2% du PIB (en moyenne) pendant 5 ans, tout en permettant l'apparition de déficits en cas de crise ;
- ✓ La mise à plat des missions publiques a été un facteur décisif du succès. Une réduction de 41% de la fonction publique a été le résultat d'une analyse fonction par fonction. Il ne s'agissait pas de fixer arbitrairement des objectifs globaux (du type : « on ne remplacera qu'un départ à la retraite sur deux » ou « chaque service sera amputé de 15% de ses crédits), mais d'améliorer la qualité du secteur public avec un souci de productivité et d'une analyse objective de chaque mission.

Vaste programme, mais aussi bel exemple de démocratie ...

\*  
\* \*

Un mot pour terminer par une considération internationale.

Les Etats ont considérablement accru leur endettement depuis 40 ans. Le pourcentage de la dette publique est passé de 30 à 100% du PIB.

Mais l'endettement privé (entreprises, ménages) a aussi explosé, notamment chez les pays émergents.

Au total (public et privé), l'endettement global est de l'ordre de 200 000 Milliards \$ soit l'équivalent de 225% du PIB mondial.

Cette dette globale – qui avait été le déclencheur de la crise financière – a augmenté de 35% environ en termes réels depuis 2008, sans que les autorités monétaires ne semblent s'en émouvoir.

Mais les fragilités du secteur financier – exacerbée par les taux d'intérêt zéro – laisse préfigurer une crise d'autant plus sérieuse que le niveau – et la qualité – de l'endettement global posent problème.

*Jacques de Larosière*