

La Française AM | 9 juillet 2012



## Dépenses publiques, dette et croissance...

De Xavier Lépine – Président du Directoire de La Française AM

A l'heure où le gouvernement et le Parlement définissent la politique budgétaire et les conditions optimales pour accroître la richesse nationale, il me semble intéressant de nous pencher sur les résultats des orientations stratégiques qui ont été prises depuis 1974, année du dernier excédent budgétaire français.

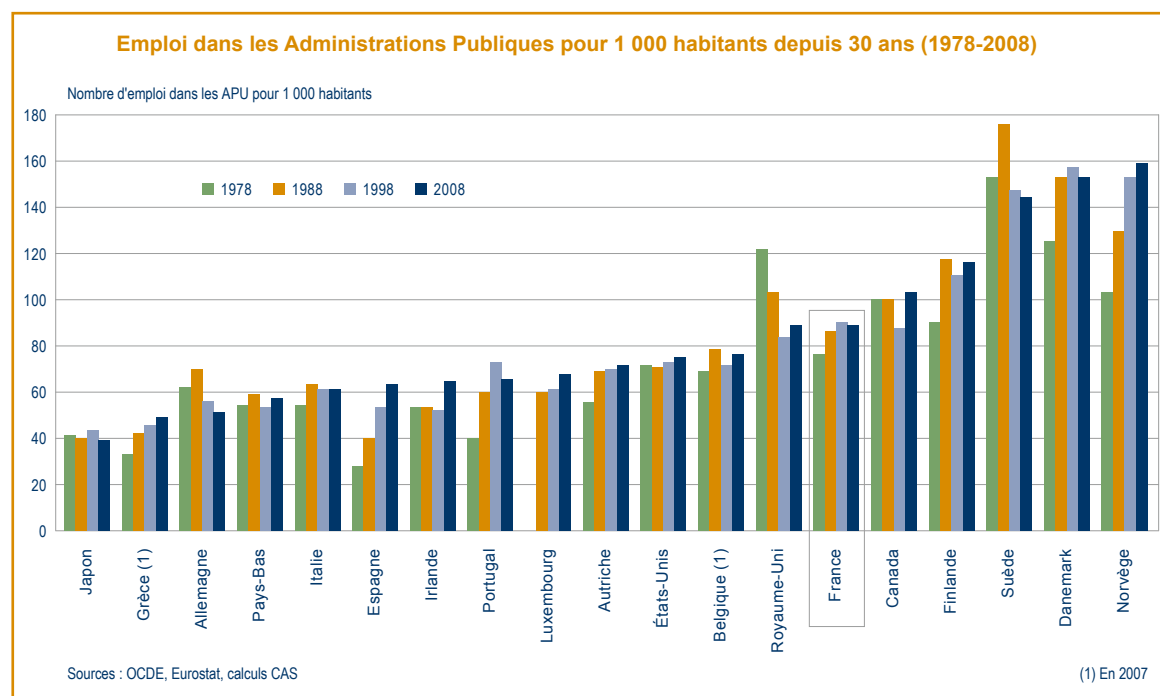
L'intérêt de cette démarche est, qu'au moment où les choix et les compromis doivent être faits entre les augmentations d'impôts et la réduction des dépenses, de tenter d'évaluer les efforts nécessaires, pour autant que ceux-ci créent in fine une richesse collective supplémentaire et contribuent à l'abaissement du taux de chômage.

J'ai rappelé dans une lettre précédente qu'en Europe continentale la richesse par habitant était plus importante dans les pays où la répartition des revenus était plus homogène au sein de la population et que la faible croissance en France était liée à un phénomène de taux de prélèvements obligatoires en augmentation constante et parmi les plus élevés des pays occidentaux.

Avant de rentrer plus avant dans les chiffres, il convient de rappeler qu'il existe une différence fondamentale entre le PIB marchand et le PIB non marchand même si depuis 1998 la comptabilité nationale ne distingue plus les deux. En effet, la production des administrations résulte soit de l'émission d'une dette supplémentaire, soit d'impôts ou taxes. Cette production est donc au final financée par le secteur marchand. Ainsi, par exemple, en comptabilité nationale, les salaires des fonctionnaires (faute d'autre mesure possible) sont une composante intégrée au calcul du PIB et de fait, chaque fois que les salaires des fonctionnaires augmentent au-delà de l'inflation, le PIB augmente sans pour autant que la richesse créée n'augmente. Si on ne peut pas assimiler le PIB non marchand au budget public car une partie des services rendus sont marchands et réciproquement, une partie de l'activité du secteur privé étant du domaine des services non marchands, **la proportion et donc l'évolution entre PIB marchand et non marchand est bien reflétée par l'évolution des poids relatifs public-privé.**

Ces rappels étant faits, les données que j'ai utilisées sont celles de la Cour des Comptes et de l'Insee. L'objet de cette note est de démontrer qu'une part importante de la croissance française s'est faite en réalité par une augmentation de la dépense publique, que corollairement la croissance du PIB marchand n'a pas été suffisante pour couvrir ces dépenses et que la résultante en a été un accroissement de la dette à un niveau qui devient difficilement supportable. Drogés par la dette et le déficit, il ne faut pas cependant se faire d'illusions et la méthadone, i.e. comment financer la croissance, n'est pas encore prescrite.

En première analyse, on pourrait penser qu'au vu du nombre d'emplois dans la fonction publique, sans être dans le peloton de tête des pays les moins fonctionnarisés, la France n'est pas non plus "un pays de fonctionnaires".



Cette première vision, encourageante, ne résiste cependant pas à une analyse plus détaillée de l'évolution française, les comparaisons internationales étant souvent faussées par les périmètres d'activités des services publics.

Ainsi, une autre manière d'analyser cette évolution consiste à observer l'évolution des effectifs des établissements publics et de la comparer à la démographie :

Source Cour des comptes	1980	Population	2007	Population	Variation	Tx annuel
Fonction publique hospitalière	670 791	1,25 %	1 035 073	1,63 %	54 %	1,60 %
Fonction publique territoriale	1 021 000	1,90 %	1 748 378	2,75 %	71 %	2,00 %
Fonction publique de l'Etat (ministères)	2 173 169	4,04 %	2 484 484	3,91 %	14 %	0,50 %
<b>Total</b>	<b>3 864 960</b>	<b>7,19 %</b>	<b>5 267 935</b>	<b>8,29 %</b>	<b>36 %</b>	<b>1,15 %</b>
Nombre de fonctionnaires pour 1 000 habitants	71,93		82,86		10,93	
Nbre d'habitants	53 731 000		63 578 000		18,3 %	0,62 %
Population active	21 713 258	40,4 %	25 572 500	40,2 %	17,8 %	0,61 %
% de fonctionnaires / population active	17,80 %		20,6 %		2,80 %	
Secteur privé	17 848 298		20 304 565		13,8 %	0,48 %
% secteur privé/population active	82,2 %		79,4 %			
% secteur privé/population	33,2 %		31,9 %			

Sous cet angle, la réalité est déjà beaucoup plus révélatrice de nos évolutions réelles : la population française a augmenté de 18,3 % en 27 ans, soit 0,62 % par an. La population active a augmenté dans les mêmes proportions ce qui reflète que sur la période 1980-2007 le papy-boom n'avait pas encore commencé, ni même les conséquences de l'allongement de la durée de la vie. En revanche, le nombre d'agents publics a augmenté pratiquement du double (1,15 % par an) de celui de la croissance de la population, le nombre de fonctionnaires par rapport à la population active passant ainsi de 17,8 % à 20,6 %. Le pourcentage de population active restant inchangé à 40 %, cela signifie clairement que le pourcentage de croissance d'actifs dans le secteur privé a été nettement plus faible que celui de la population ; soit 0,48 % contre 0,62 %. **Toutes choses égales par ailleurs, la part affectée au PIB marchand n'a donc cessé de décroître par rapport au PIB total.**

**L'analyse sectorielle des agents publics fait ressortir que la plus importante hausse concerne la fonction publique territoriale, dont les effectifs ont augmenté en moyenne de 2 % par an, soit 71 % en 27 ans,** le nombre total d'agents publics pour 1 000 habitants passant de 72 à 83. Certes, le secteur de la santé occupe une place non négligeable mais il n'en demeure pas moins que l'on doit s'interroger sur l'absence apparente de gains de productivité.

Le budget de l'État et collectivités publiques ne se réduit pas au paiement des rémunérations et le tableau suivant, **déflaté de l'inflation**, illustre les évolutions des dépenses, et peut donc être aisément comparé au taux de croissance réel du PIB, sachant que tout ce qui est supérieur au taux de croissance réel doit être financé par le secteur privé ou par l'accroissement de la dette :

	1978		2011		Croissance	Taux de croissance
Depenses publiques Mds €	507		1 120		121 %	<b>2,43 %</b>
Rémunération des agents publics	143	28 %	254	23 %	78 %	1,75 %
Fonctionnement des collectivités publiques	59	12 %	100	9 %	69 %	1,63 %
Intérêts sur la dette	11	2 %	60	5 %	445 %	5,30 %
Subventions	53	10 %	120	11 %	126 %	2,55 %
Investissements	34	7 %	80	7 %	135 %	2,65 %
Prestations sociales	206	41 %	506	45 %	146 %	2,75 %
PIB	1 144		1 995		74 %	<b>1,70 %</b>
Taux prélèvement obligatoire	44 %		56 %			

Au total, les budgets publics ont ainsi augmenté de 2,43 % par an sur les 33 années observées alors que la croissance du PIB réel n'était que de 1,7 % faisant ainsi passer le taux de prélèvement obligatoire de 44 à 56 % du PIB.

La rémunération des agents publics n'a que très faiblement dépassé la croissance du PIB en dépit de l'accroissement supérieur du nombre de fonctionnaires par rapport à celui de la population, **les principales dérivées étant les prestations sociales (équivalent à + 4 % de PIB) et la charge de la dette (+ 3 %).**

Ces deux dérives renvoient à deux problèmes structurels :

1) nous n'en sommes qu'au début du papy-boom générationnel lié à la seconde guerre mondiale ce qui, conjugué à l'allongement de la durée de vie, fait que **ces prestations sociales ne peuvent qu'augmenter** ;

2) le poids des intérêts de la dette, alors même que les taux d'intérêt sont au plus bas historique des 80 dernières années, renvoie au stock de la dette et donc aux modalités de financement de l'excédent de la croissance des dépenses publiques. En effet, n'ayant pu faire payer au secteur privé (y compris les ménages) la totalité de l'accroissement des dépenses, le recours au déficit, et donc à la dette, a été systématique :

	1978	2011	Delta	Croissance annuelle
Equivalent euro 2011 pour les données 1978				
Nbre habitants en millions	55	65	18,3 %	0,55 %
PIB (val 2010) Mds	1 144	2 000	74,8 %	1,70 %
PIB/Hab (en milliers d'euros)	21	31	47,8 %	1,15 %
Dette	240	1 600	566,0 %	6,00 %
	21 %	80 %		
Croissance dette - croissance réelle				4,30 %
Inflation		230 %		2,60 %

Ainsi, il apparaît clairement que, corrigée de l'inflation, la dette réelle a augmenté de 6 % par an depuis 33 ans alors que la croissance du PIB réel n'était que de 1,7 % soit **une croissance nette de la dette de 4,3 % par an représentant les évolutions divergentes entre la croissance réelle du PIB marchand et celle des dépenses publiques.**

#### Quels enseignements en tirer pour la suite ?

Face à cette situation révélée par la crise mondiale puis celle de l'Euro, le plan Ayrault n° 1 a logiquement commencé par faire supporter la charge de l'ajustement à ceux qui ont le plus bénéficié du système, la disparité de la répartition des revenus ayant singulièrement augmenté sur la période et le nouveau gouvernement ne pouvant pas renier ses options politiques. Il est par contre évident que le deuxième plan ne pourra se traduire que par un infléchissement significatif des dépenses publiques car la dérive de la dette et du taux de prélèvement obligatoire finit par avoir un impact trop négatif sur la croissance. Reste à résoudre la problématique du financement de l'économie réelle : les banques réduisent leurs activités, l'État ne peut plus s'endetter... c'est donc l'épargne abondante des français qu'il va falloir mobiliser de façon plus ou moins dirigiste.

Xavier Lépine