

## Finances publiques : Monsieur le Premier ministre, si vous osiez...

Système de retraite à bout de souffle, fonction publique en surpoids, fiscalité du travail écrasante... Nos voisins européens ont réussi à se réformer. Pourquoi pas nous ?

Par [Pierre-Antoine Delhommais](#)

Publié le 15/10/2024 à 18h00



Le Premier ministre, Michel Barnier, et le ministre de l'Économie, Antoine Armand, sur le site de l'entreprise Constellium, à Issoire, le 4 octobre.

L'impéritie de nos gouvernants n'explique pas à elle seule la déconfiture de nos finances publiques. Celle-ci est aussi la conséquence de faiblesses structurelles de notre économie : déficit de travail, système de retraite à bout de souffle, inefficience et complexité de l'administration territoriale, fonction publique en surpoids, fiscalité du travail écrasante, etc. Il faudrait un grand mais aussi improbable courage politique pour mener les réformes de fond permettant de corriger ces défauts à l'origine de notre déclin économique.

### Un millefeuille territorial cher et indigeste

Selon la Direction générale des collectivités locales, la France comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, 18 régions, 101 départements, 1 254 établissements publics de coopération intercommunale et 34 935 communes. Soit 40 % du nombre total de collectivités territoriales des 27 pays de l'UE. En comparaison, l'Allemagne possède 10 993 communes, l'Espagne 8 131 et l'Italie 7 904. Alors qu'on recense aujourd'hui en France presque autant de communes qu'en 1870 (37 600), leur nombre a fortement baissé chez nos voisins. En Allemagne de l'Ouest, à la suite de la grande réforme des collectivités territoriales ayant eu lieu dans les années 1970, il avait été réduit de 24 000 à 8 500. En Suède, enfin, le nombre de communes a été divisé par près de dix en un siècle, ramené de 2532 en 1930 à 290 aujourd'hui.

Le poids des dépenses des collectivités locales est en France à la hauteur de leur nombre. Selon une étude de l'Institut Montaigne titrée « Finances publiques : la fin des illusions », celles-ci s'élèvent à 313 milliards d'euros, soit près de 20 % de toute la dépense publique. Elles ont augmenté de 2,8 % de PIB entre 1980 et 2022, tandis que les effectifs de la fonction publique territoriale ont de leur côté progressé – hors effets de la décentralisation – d'environ 50 % en vingt-cinq ans, soit près de 10 points de plus que les effectifs de la fonction publique hospitalière.

« Cette hausse tendancielle du poids des finances publiques locales peut être corrélée à une forme d'inefficience de l'organisation administrative territoriale à travers un enchevêtrement et une illisibilité de compétences entre les différents échelons locaux », écrivent les auteurs de l'étude. Qui plaident en faveur d'une baisse massive (25 milliards d'euros) des dotations budgétaires de l'État en constatant que « plus une collectivité dispose de moyens financiers, plus elle a tendance à les dépenser ». De son côté, la Cour des comptes recommande de réduire de 100 000 le nombre d'emplois dans les collectivités territoriales d'ici à 2030.

### Des retraités bien traités

Selon le Conseil d'orientation des retraites, le niveau de vie individuel moyen des retraités français était en 2021 très proche de celui de l'ensemble de la population (2 188 euros mensuel contre 2 218 euros). En tenant compte du fait que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement et ont moins souvent à payer un loyer, le niveau de vie des retraités, avec loyers imputés, était supérieur de 5 % à celui de l'ensemble de la population et de 2,6 % inférieur à celui des actifs. Juste derrière l'Italie, la France est le pays du monde où les plus de 65 ans disposent du niveau de vie le plus élevé par rapport à l'ensemble de la population.

### **La niche fiscale d'abattement de 10 % des pensions pourrait faire l'objet d'une suppression et représenterait une économie de 4,5 milliards d'euros en 2024.** Institut Montaigne

Le taux de pauvreté monétaire des 65-74 ans a par ailleurs fortement baissé depuis cinquante ans, passant de 31,3 % en 1970 à 10,6 % en 2022, contre 14,4 % pour l'ensemble de la population et 20,4 % pour les moins de 18 ans. Ce recul conduit les experts de l'Institut Montaigne à remettre en cause les dérogations au droit fiscal commun dont bénéficient les retraités et qui avaient été mises en place il y a plusieurs décennies afin de lutter contre leur pauvreté. « Ainsi, la niche fiscale d'abattement de 10 % des pensions pourrait faire l'objet d'une suppression et représenterait une économie de 4,5 milliards d'euros en 2024. De la même manière, la CSG des pensions pourrait être alignée sur celle du droit commun », ce qui rapporterait 3,9 milliards d'euros.

Dans *Les Échos*, l'économiste Antoine Foucher observe par ailleurs que « l'évolution du rapport démographique (3 cotisants pour 1 retraité au début des années 1980, contre 1,3 en 2020) fait que les retraités d'aujourd'hui ont beaucoup moins cotisé pour leurs parents que ce qu'ils demandent à leurs enfants et petits-enfants de cotiser pour eux. L'application du raisonnement individualiste "J'ai droit à ce que j'ai cotisé" conduirait à baisser les pensions de l'ordre de 20 à 30 % ». Afin d'alléger la fiscalité très lourde qui pèse en France sur le travail (la taxation moyenne est passée de 31 % dans les années 1970 à 46 % aujourd'hui), et qui pèse aussi par contrecoup sur le pouvoir d'achat des actifs et la compétitivité des entreprises, Antoine Foucher préconise, entre autres mesures, un transfert d'une partie des charges sociales vers les retraités les plus aisés.

### **« Une préférence pour l'inactivité »**

L'économiste Jean-Olivier Hairault a parlé d'« une préférence française pour l'inactivité » pour expliquer que la quantité de travail produite en France soit nettement inférieure à celle de nos voisins. Davantage que les 35 heures ou le nombre de jours de congé plus élevé que dans le reste de l'UE (32 contre 25), la faiblesse de notre taux d'emploi est à l'origine de ce déficit d'heures travaillées, individuellement à l'échelle d'une vie, et collectivement à l'échelle du pays.

Selon Eurostat, le taux d'emploi, qui mesure la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler, est en France de 69 % chez les 15-64 ans, contre 77 % en Allemagne, en Suède et au Danemark et 82 % aux Pays-Bas. Cette différence est particulièrement marquée chez les séniors. Le taux d'emploi est de seulement 58 % en France chez les 55-64 ans, soit 16 points de moins qu'en Allemagne et 20 points de moins qu'en Suède.

Le fait qu'en France moins de séniors et globalement moins de personnes participent au marché du travail que dans les autres pays a pour conséquence de brider notre croissance et de creuser les déficits. Selon les calculs de l'économiste Gilbert Cette, les recettes publiques augmenteraient de 140 milliards d'euros si la France avait le même taux d'emploi que celui des Pays-Bas.

La présence des séniors sur le marché du travail avait très fortement diminué en France du milieu des années 1970 jusqu'à la fin des années 1990 à la suite de la généralisation des dispositifs de préretraite et du passage à la retraite à 60 ans. Le taux d'emploi des 55-64 ans avait ainsi reculé de 46,9 % en 1975 à 28,3 % en 1998. Depuis 2000, avec les réformes successives des retraites allongeant les durées de cotisation puis reculant l'âge d'ouverture des droits, le taux d'emploi des séniors a progressé de près de 30 points.

Malgré la réforme de 2023 le portant à 64 ans, l'âge de départ à la retraite va rester en France nettement inférieur à celui observé en Italie et aux Pays-Bas (67 ans), au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne (66 ans). Les experts de l'Institut Montaigne préconisent de le reculer en France à 65 ans mais également, pour préserver à long terme l'équilibre financier du système des retraites, de s'inspirer du modèle néerlandais, réputé

être le plus performant et le plus solide au monde. Celui-ci prévoit « *une indexation automatique de l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'espérance de vie* » et il s'appuie sur deux piliers, un régime par répartition et des fonds de pension.

### « **Dégraissier le mammouth** »

Selon le site de référence sur les finances publiques Fipeco, les effectifs de la fonction publique s'élevaient fin 2022 à 5,694 millions de personnes, soit 1,055 million de plus qu'à la fin de 1997. Soit aussi une hausse de 23 %, à comparer avec une augmentation de 14 % de la population française au cours de cette période. De son côté, la masse salariale de la fonction publique, cotisations sociales des employeurs incluses, s'est élevée à 346,2 milliards d'euros en 2023, soit 21,5 % de l'ensemble des dépenses publiques et 12,3 % du PIB. En comparaison, elle représente 7,9 % en Allemagne.

Par catégorie, les effectifs de la fonction publique d'État (2,543 millions fin 2022) ont augmenté de 173 000 (+ 7 %) entre 1997 et 2022 ; ceux de la fonction publique territoriale (1,937 million) ont progressé de 564 000 (+ 46 %) et ceux de la fonction publique hospitalière (1,214 million) ont crû de 319 000 (+ 36 %). De 2017 à 2022, la hausse des effectifs a été de 178 000, dont 96 000 dans la fonction publique d'État, 45 000 dans les collectivités locales et 38 000 dans les hôpitaux. Pour mémoire, le candidat Macron s'était engagé en 2017 à supprimer 120 000 postes de fonctionnaires durant son quinquennat. Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit, lui, la suppression de 2 201 postes dans la fonction publique d'État, soit 0,08 % des effectifs. En comparaison, lors de la crise des dettes souveraines du début des années 2010, [le Portugal](#) avait réduit de 12 % le nombre de ses fonctionnaires. Confrontée au début des années 1990 à une grave crise économique, la Suède avait de son côté ramené en une décennie le nombre de fonctionnaires au service de l'État de 400 000 à 220 000, grâce à la privatisation de services publics et à la rationalisation de l'administration. Son ratio de dépense publique, qui avait atteint 71 % du PIB en 1993, se situe aujourd'hui à 48 % tandis que son taux de prélèvements obligatoires a été abaissé de 8 points de PIB depuis 2000. Sa dette publique, elle, est revenue de 70 % du PIB en 1995 à 31 % du PIB en 2023.