

Rapport sur
l'état des services publics

**Fonctionnement
et financement
des services publics**

2023

Avant-propos

Le présent cahier constitue l'un des cinq chapitres du rapport sur l'état des services publics 2023, réalisé par le collectif Nos services publics. Il est issu du travail, des réflexions et de l'expertise de dizaines d'agents publics de terrain, de chercheurs et de chercheuses, de cadres de l'administration, de citoyennes et de citoyens qui ont rendu ce rapport possible par leurs indispensables et riches contributions : qu'ils et elles en soient encore infiniment remerciées.

Ce rapport a pour ambition de constituer un document de référence sur l'évolution de long terme des services publics ainsi qu'un outil de réflexion pour leur rénovation, en partant des besoins actuels et futurs de la population. Les enseignements généraux que nous en tirons, transverses à l'ensemble des services publics étudiés – santé, éducation, transports, justice et sécurité, fonctionnement et financement des services publics – sont consignés dans un cahier de synthèse dédié. Sont également accessibles dans ce cahier de synthèse la méthode suivie et les remerciements nominatifs des contributeurs et contributrices.

L'intégralité du rapport est accessible sur **nosservicespublics.fr**

FONCTIONNEMENT ET FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

L'essentiel

Loin d'être désincarné ou réductible à un concept abstrait, le service public repose pour l'essentiel sur les agents publics, ainsi que le rappellent aussi bien la part de la masse salariale dans le budget des administrations publiques (plus de 20 % de la dépense publique) que l'organisation de nombre des services publics avec lesquels la population est en relation au quotidien (écoles, hôpitaux, forces de sécurité intérieure, administration fiscale, etc.). Ne serait-ce qu'au sein de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux¹, ce sont plus de 4 millions de fonctionnaires et 1,2 million de contractuels qui œuvrent quotidiennement au service public, faisant de celui-ci, de très loin, le premier employeur sur le sol français.

A l'instar du nombre d'agents publics, les dépenses publiques ont connu une augmentation quasi-continue dans les 40 dernières années, passant de moins de 50 % du PIB au début des années 1980 à 58 % en 2022². **Pourtant, alors que la ressource humaine est indispensable au bon fonctionnement et au dimensionnement adéquat des services publics - exigences consubstantielles de l'égalité devant le service public - force est de constater qu'elle vient à manquer.** La fermeture de services d'urgences la nuit et le week-end durant la période estivale, et même parfois en dehors, - situation qui, bien que présentée comme exceptionnelle en 2022, s'est reproduite en 2023 - constitue une illustration manifeste des conséquences directes de cette tendance.

¹ Et donc sans tenir compte des agents travaillant au sein de la sécurité sociale ou des grandes entreprises publiques, qu'ils soient sous contrat ou sous statut

² Source : Insee, cité par Fipeco, « La croissance des dépenses publiques »

Cette perte du capital humain contribue aux difficultés croissantes rencontrées par les agents publics et alimente un phénomène de désaffection à l'égard des emplois publics. La dévalorisation monétaire des emplois publics (entre 2009 et 2019, le salaire net moyen des salariés de la fonction publique est resté relativement stable alors que celui des salariés du secteur privé a augmenté de 13,1 %), la détérioration continue de la santé physique et mentale des agents (marquée par une augmentation continue des jours d'absence pour raison de santé - de 10 jours en moyenne par an et par agent en 2014 à 12 en 2019 - et le développement de troubles somatiques et psychiques), ainsi que l'absence de reconnaissance symbolique des agents, ont contribué à une dégradation générale des conditions de travail des agents publics. Certes, des mesures de rattrapage - notamment financières - sont ponctuellement mises en œuvre, à grand renfort de communication.

Or, qu'il s'agisse de mesures catégorielles (primes) ou générales (revalorisation du point d'indice, toutefois inférieure à l'inflation), le caractère provisoire et/ou partiel de ces initiatives témoigne de la prévalence d'une logique court-termiste, insuffisante pour juguler la perte d'attractivité. En effet, si l'amélioration des conditions matérielles individuelles est évidemment souhaitable, la régénération du sens de l'action collective semble également nécessaire. La dégradation des conditions de travail empêche souvent les agents de remplir correctement leurs missions et, partant, entraîne une perte de sens préjudiciable à l'attractivité et à la fidélisation des agents du service public.

La perte de capital humain préjudiciable au bon fonctionnement des services publics est également la conséquence de choix politiques et gestionnaires contre-productifs, contribuant à éroder la confiance de la population dans certains services publics. Ainsi en a-t-il été de l'externalisation, consistant à substituer des prestations ponctuelles à des dispositifs pérennes. Motivés en théorie par des objectifs budgétaires, notamment des économies de masse salariale, ces choix se sont avérés particulièrement contre-productifs sur le plan financier, compte tenu notamment de la dépendance de certains pans de l'action publique à ces prestataires externes : les dépenses de conseil des ministères civils ont ainsi augmenté de plus d'un tiers entre 2020 et 2021, après avoir triplé entre 2017 et 2021. Ils se sont également avérés contre-productifs sur le plan stratégique pour l'État qui, du fait de l'association répétée de prestataires sur certains pans de politiques publiques, s'est coupé d'importantes compétences internes.

Dans le même esprit, la numérisation des services publics, pensée d'abord comme une adaptation à des besoins et usages nouveaux, paraît de plus en plus créatrice de fractures, notamment dans l'accès aux droits, à mesure qu'elle est accompagnée de la réduction des implantations physiques des services publics. La Défenseure des droits a ainsi alerté à plusieurs reprises sur les ruptures de droits constatées, et rappelé à la fois la nécessité de ne pas enfermer les administrés dans une relation exclusivement numérique et le besoin d'organiser un accompagnement humain des usagers dans leurs démarches. Si la confiance théorique reste forte à l'égard des services publics, signe d'un attachement important, la dégradation du service a des effets réels : ainsi, la confiance manifestée à l'égard des institutions policière ou judiciaire dans les baromètres des services publics tend en réalité à décroître à mesure que le contact avec celles-ci est fréquent.

Au besoin de redimensionnement financier et humain des services publics s'ajoute désormais l'enjeu du financement d'une transition écologique socialement juste. L'urgence écologique exige aujourd'hui d'importants investissements publics et privés, estimés au moins à 2,5 points de PIB annuels, dont 1,5 point relevant de la sphère publique, soit 70 milliards par an dont 25 à 35 d'investissements publics¹. Ces investissements devront en outre être assortis de mesures d'accompagnement à destination des ménages et des entreprises les moins favorisés. C'est donc un effort substantiel qui devra être consenti pour accompagner "une mutation d'ampleur comparable à une révolution industrielle, mais plus rapide"².

Or, à rebours de cette dynamique, force est de constater que les perspectives budgétaires retenues par le gouvernement non seulement ne proposent pas de financement crédible de la transition écologique – les objectifs passés de diminution des dépenses n'ayant jamais atteint leurs cibles, il paraît peu probable que l'actuel fasse exception à la tendance – **mais reposent également sur des orientations susceptibles d'aggraver les difficultés** des services publics et structures de proximité (cf. la baisse du financement des contrats aidés prévue dans le projet de loi de finances pour 2024).

Un changement de paradigme est non seulement possible mais également nécessaire et manifestement souhaité par une fraction majoritaire de la population. Des propositions crédibles de recours à la dette et/ou à une fiscalité ciblée et temporaire sont discutées dans le débat public national et européen. Contrairement à ce que le Gouvernement laisse entendre pour justifier ses choix budgétaires, et ainsi que l'indique le baromètre susmentionné, en 2021, pour la 4^e année consécutive, la proportion de Français qui privilégient l'amélioration des services publics, quitte à payer plus d'impôts, est supérieure à celle qui préférerait voir diminuer les impôts, quitte à ce que la qualité des services publics baisse.

¹ Les incidences économiques de l'action pour le climat, Selma Mahfouz et Jean Pisany-Ferry, 2023

² Ibid

Introduction

01

L'ATTRACTIVITÉ DE LA
FONCTION PUBLIQUE

**Une préoccupation
grandissante dans un
contexte de vieillissement
de ses agents**

- 1 — Indicateur d'attractivité de la fonction publique, le nombre de candidatures à l'entrée aux concours a été divisé par quatre depuis 1995. 9
- 2 — Le défi de l'attractivité est d'autant plus crucial considérant le vieillissement des agents publics, dont plus d'un tiers a plus de 50 ans 10
- 3 — Cette dynamique de long terme est étroitement liée au nombre de postes, aux conditions de rémunération et à la capacité du service public à s'adapter aux enjeux d'avenir 11

02

SANTÉ ET CONDITIONS
DE TRAVAIL

**Une dégradation de la
santé au travail des
agents dans les trois
fonctions publiques et
des politiques de
prévention limitées**

- 1 — L'augmentation continue des jours d'absence pour raison de santé et des arrêts de longue durée dans la fonction publique est particulièrement marquée dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. 13
- 2 — La prévalence des troubles musculosquelettiques combiné à une lente prise de conscience des causes organisationnelles des risques psycho-sociaux expliquent la dégradation continue de la santé au travail au sein de la fonction publique . 14
- 3 — Tardive, la réponse publique aux problèmes de santé des agents publique peine à se concrétiser. 16

03

MASSE SALARIALE PUBLIQUE

**Un pilotage quasi
exclusivement centrée
sur des considérations de
maîtrise de la croissance
de l'emploi et des
rémunérations**

- 1 — Sur longue période, la part des des fonctionnaires dans l'emploi total et par rapport à la population a diminué 19
- 2 — Depuis une dizaine d'années, se matérialise une tendance haussière au recrutement de contractuels 20
- 3 — Outre la réduction des effectifs, la contrainte sur la masse salariale a également porté sur les rémunérations en baisse depuis 2000 21

04

EXTERNALISATION DANS
LES SERVICES PUBLICS

**Sous-traitance et recours
aux cabinets de conseil,
un enjeu de souveraineté
longtemps ignoré mis au
jour par la crise sanitaire**

- 1 — Si l'externalisation constitue une composante ancienne de l'action publique, la tendance récente fait état d'une croissance bien qu'encore peu mesurée. 25

2 — Marqueur de l'accélération de la tendance à l'externalisation, le recours aux cabinets de conseil a doublé ces cinq dernières années portant atteinte aux principes de transparence et de bonne gestion des deniers publics... 26

3 — L'encadrement récent et concentré sur les fractions les plus médiatisées du recours aux cabinets de conseil laisse cependant en dehors de ce périmètre le secteur informatique..... 26

05

FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Longtemps invisibilisée, l'urgence écologique exige aujourd'hui d'importants investissements publics et privés estimé à au moins 2,5 points de PIB

1 — Des investissements publics historiquement non-calibrés selon leur impact écologique . 31

2 — Des investissements massifs nécessaires à la transition écologique. 31

3 — Un amoindrissement de la capacité publique à investir du fait de la diminution des ressources33

06

LE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Une socialisation de la dépense croissante dans ses visées universelle et redistributive

1 — Sur longue période, le système français se caractérise par une part croissante de dépenses socialisées notamment sous l'effet de l'extension du champ de la protection sociale35

2 — L'universalisation progressive du financement de la protection sociale fait désormais des ménages les premiers financeurs des administrations de sécurité sociale37

3 — Un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement concomitant avec une politique de maîtrise de l'augmentation, voire récemment de diminution, des dépenses sociales (% PIB) ...39

07

DÉFICIT PUBLIC ET MODALITÉS DE SON ÉVOLUTION

Une priorité quasi systématique donnée à la baisse des dépenses au détriment d'éventuelles hausses des recettes

1 — Sur longue période, un effort structurel différencié selon la majorité politique, tendant récemment à la maîtrise des dépenses.....43

2 — Pour la période à venir, le Gouvernement fait état de perspectives de réduction inédites des dépenses et des recettes publiques..... 44

3 — Le levier fiscal demeure un tabou pour le Gouvernement, alors même que le consentement à l'impôt et aux cotisations sociales est réel sous réserve d'un système juste et redistributif45


Annexe 1 : Le financement des services publics - de quoi parle-t-on ? 46

Annexe 2 : solde structurel et effort structurel47

Introduction

Les services publics poursuivent, dans chaque secteur, des objectifs propres visant à l'émancipation et à l'autonomie des citoyens, à leur permettre une vie digne, à leur offrir des conditions de vie sûres sanitaire, socialement et physiquement. Leur fonctionnement et leur financement ne constituent pas des buts en eux-mêmes, et les objectifs de finances publiques ou de gestion des ressources humaines ne sauraient tenir lieu de finalité. Ils constituent néanmoins les moyens indispensables de l'efficacité des services publics et de leur contribution au contrat social.

Au-delà des enjeux techniques et budgétaires, le niveau et les modalités de financement des politiques publiques traduisent des choix politiques et, fondamentalement, une conception plus ou moins ambitieuse du service public. Ils conditionnent également les modalités et le sens du travail des plus de 5,5 millions d'agents publics en France qui, au quotidien, permettent l'action de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux, sans compter les agents de la sécurité sociale ou des grands services publics dits de réseau (La Poste, SNCF, EDF, etc.)




Derrière les concepts, a priori techniques d'attractivité, de masse salariale, d'externalisation, de dépenses ou d'investissements publics ou de prélèvements obligatoires, transparaissent des arbitrages concrets sur le dimensionnement du service public, qu'il s'agisse de son maillage territorial, de sa capacité à attirer et conserver des talents engagés au quotidien auprès des citoyens, de son degré d'ambition de solidarité et de protection des citoyens.

Assurer le fonctionnement du service public n'est pas une dépense inutile mais un investissement au profit de tou.te.s, ainsi que l'a rappelé l'exceptionnelle mobilisation publique à l'occasion de la crise sanitaire. Rémunérer dignement et assurer des conditions favorables d'exercice de leurs missions par les agents publics déterminent la qualité du service rendu, la réactivité et l'adaptabilité de l'action publique aux mutations. Garantir la qualité, la permanence et l'efficacité publiques exige en contrepartie une contribution, qui - pour être acceptable - doit être expliquée et répartie à raison des facultés contributives de chacun.e.

Le présent chapitre propose une analyse des principaux enjeux et choix humains et financiers opérés pour le service public, et propose des éléments à même de nourrir le débat démocratique sur ces questions.

Il constate tout d'abord que l'attractivité des emplois publics est en baisse (1), tendance qui s'explique tant par la dégradation continue des conditions d'exercice des métiers et, corrélativement, de la santé des agents publics (2), que par la priorité donnée ces dernières décennies à une stratégie de maîtrise de la masse salariale publique, reposant principalement sur la maîtrise des effectifs et la stagnation voire diminution des rémunérations (3).

Ces choix politiques, témoins de l'absence de capacité publique à construire une vision de la gestion des ressources humaines de long terme au détriment de la recherche d'économies budgétaires de court terme, ont été complétés par une externalisation croissante de missions et de tâches par les administrations publiques, dont les polémiques récentes ont pu mettre en lumière le caractère contre-productif (4).



Un redimensionnement financier et RH de la fonction publique apparaît indispensable, ne serait-ce que pour restaurer l'attractivité des métiers essentiels au fonctionnement du pacte démocratique et social (école, santé, etc.). La conduite de cette démarche ambitieuse forme, avec l'exigence de financement de la transition écologique (5) et la préservation de nos stabilisateurs sociaux (6), une stratégie d'ensemble d'investissements d'avenir et de garantie de la promesse républicaine d'égal accès au service public.

Or, en l'état, le paradigme de la réduction des dépenses publiques semble, plus que jamais, demeurer l'option principale des pouvoirs publics (7).

01

ATTRACTIVITÉ DE LA
FONCTION PUBLIQUE

**Une préoccupation
grandissante dans
un contexte de
vieillessement
de ses agents**

1 – Indicateur d'attractivité de la fonction publique, le nombre de candidatures à l'entrée aux concours a été divisé par quatre depuis 1995

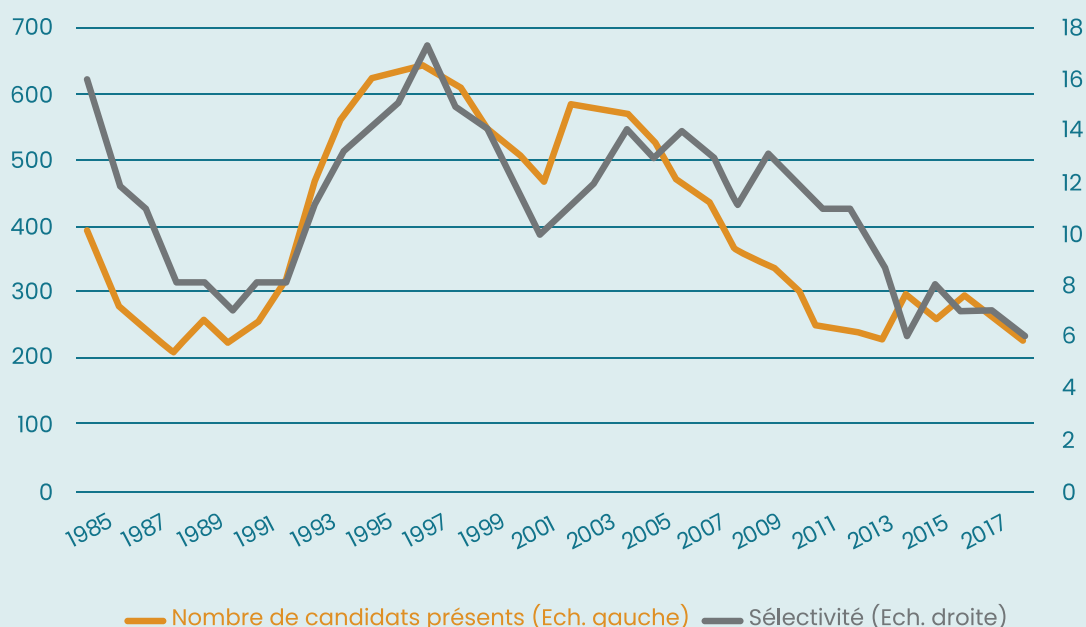
Le rapport annuel 2022 sur l'état de la fonction publique met en avant une baisse du nombre de candidats aux concours depuis presque trente ans. Si celle-ci peut notamment s'expliquer par la réduction du nombre de postes offerts, elle est également le signe d'une fonction publique moins attractive, comme en atteste la baisse globale de la sélectivité aux concours. La sélectivité, c'est-à-dire le nombre de présents pour un admis aux concours, en illustre donc le niveau d'exigence.

Cette tendance s'observe pour les concours des trois versants de la fonction publique :

- **Dans la fonction publique de l'État (FPE)**, le nombre de candidats aux concours externes a baissé de 11 % en 2020 par rapport à 2019. Par exemple, pour le même nombre de postes offerts en 1997 et 2017 (environ 39 000), le nombre de candidats présents au concours a été divisé par 2,5, passant de 642 000 à 256 000. La sélectivité décroît elle aussi progressivement à partir de 2007, jusqu'à atteindre un niveau historiquement bas en 2018¹ ;
- **Dans la fonction publique territoriale (FPT)**, 49 600 candidats se sont présentés en 2019 aux concours organisés par la ville de Paris et le CNFPT, pour 10 200 places offertes. Seuls 9 420 candidats y ont été admis. La sélectivité de ces concours (5,8 candidats pour un lauréat, hors concours de la ville de Paris) évolue elle aussi à la baisse depuis la première moitié de la

¹ Voir le recensement économique de la commande publique - chiffres 2019 - economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/ppt-recensement_chiffres_2019.pdf?v=1617900774

Évolution du nombre de candidats présents et de la sélectivité (présents/postes offerts) des concours externes de la FPE entre 1985 et 2018.



décennie¹ ;

- **Dans la fonction publique hospitalière (FPH)** enfin, le concours d'attaché d'administration hospitalière démontre bien les difficultés rencontrées par les hôpitaux : le nombre de candidats présents a chuté de 18 % entre 2014 et 2017, alors que le nombre de postes à pourvoir augmentait².

Depuis 2013, on observe par ailleurs que le nombre de recrutements effectifs aux concours externes de la FPE est inférieur au nombre de postes offerts. En 2019, 37 087 candidats sont recrutés sur les 40 540 postes offerts. Ainsi, à l'issue de la phase de recrutement, 91 % des postes offerts sont pourvus ; en légère baisse par rapport à 2018.

2 – Le défi de l'attractivité est d'autant plus crucial considérant le vieillissement des agents publics, dont plus d'un tiers a plus de 50 ans

Dans le même temps, la France, comme l'ensemble des pays membres de l'OCDE, fait face à des changements démographiques importants, en particulier le vieillissement de sa population. Au sein de l'OCDE, la fonction publique représente bien souvent le premier employeur national. Le vieillissement de la population n'est donc pas sans conséquence sur les effectifs des administrations publiques³. En France, à fin 2021, la fonction publique emploie 5,7 millions de personnes, tous statuts confondus, selon le ministère de la

¹ Projet de loi de finances pour 2020 : Fonction publique, Avis n° 146 (2019-2020), tome VI, déposé le 21 novembre 2019, URL : https://www.senat.fr/rap/a19-146-6/a19-146-6_mono.html

² Ibid

³ Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France : Vers une approche territoriale | OECD Public Governance Policy Papers

La sélectivité décroît
dans les trois fonctions
publiques

-11%

le nombre de candidats
aux concours externes
de la FPE en 2020

**De 640 000
en 1997 à 270
000 en 2017**

diminution du nombre
de candidates et de
candidats aux concours
externes d'accès à la
fonction publique d'Etat

transformation et de la fonction publiques. On constate notamment que la part des agents de la fonction publique de plus de 50 ans n'a cessé de croître depuis 1992, et ce, dans les trois versants de la fonction publique. Cette tendance est encore plus forte dans la fonction publique territoriale, où près de la moitié des effectifs sont âgés de plus de 50 ans⁴.

Cette évolution démographique, qui entraînera des vagues de départ à la retraite massives dans les prochaines décennies, pose de nombreux défis, à commencer par la transmission des connaissances acquises par les agents en fin de carrière aux plus jeunes générations. Elle apparaît d'autant plus cruciale que la part de contractuels dans les administrations continue d'augmenter et que les concours d'accès à la fonction publique attirent de moins en moins de candidats.

⁴Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - édition 2022, DGAFP, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport%20annuel/2022/RA_2022_web.pdf

“ La part des agents de la fonction publique de plus de 50 ans n'a cessé de croître depuis 1992. Cette tendance est encore plus forte dans la fonction publique territoriale.

3 — Cette dynamique de long terme est étroitement liée au nombre de postes, aux conditions de rémunération et à la capacité du service public à s'adapter aux enjeux d'avenir

Enfin, s'il semble aujourd'hui urgent de prendre des mesures concrètes en matière d'attractivité et de recrutement, il faudra toutefois attendre plusieurs années pour que leurs effets se fassent sentir. Il s'agira, par exemple, de reconquérir les plus jeunes générations, par exemple les talents de la filière numérique, que le secteur public peine encore à attirer compte tenu des efforts déployés par le secteur privé pour les recruter. Les employeurs publics devront également veiller au recrutement de populations de plus en plus âgées, n'ayant pas nécessairement débuté leur carrière dans la fonction publique.

02

SANTÉ ET CONDITIONS
DE TRAVAIL

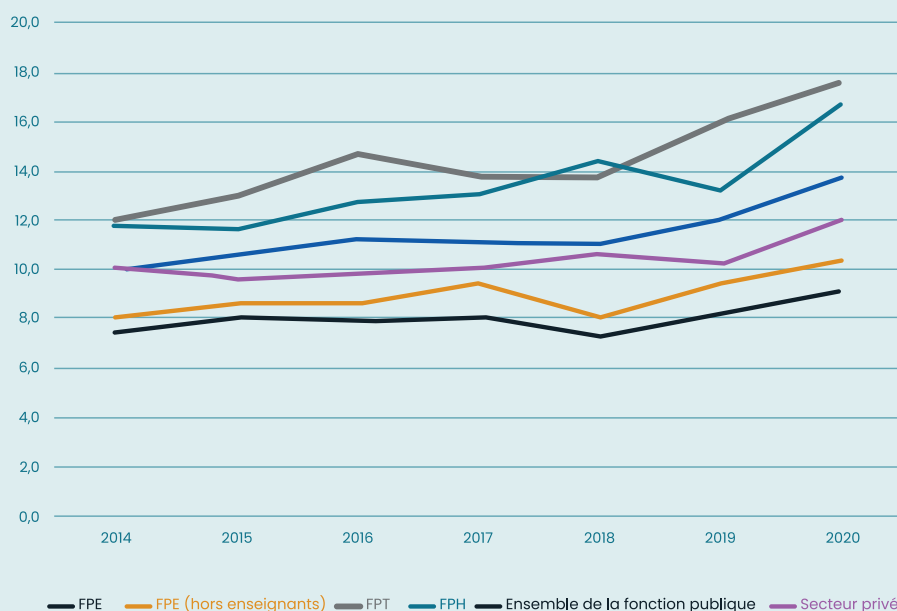
**Une dégradation
de la santé au travail
des agents dans
les trois fonctions
publiques et des
politiques de
prévention limitées**

1 – L’augmentation continue des jours d’absence pour raison de santé et des arrêts de longue durée dans la fonction publique est particulièrement marquée dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière

Dans un rapport de 2021¹, la Cour des comptes enregistre “une croissance régulière et soutenue” des arrêts maladie dans la fonction publique entre 2014 et 2019. Le nombre moyen de jours d’absence pour raisons de santé progresse de 21 % pour l’ensemble de la fonction publique sur la période. Alors qu’en 2014, un agent public était absent en moyenne 10 jours par semaine, en 2019, le nombre moyen de jours d’absences pour raison de santé s’élève à 12 jours par semaine, soit de l’ordre de 11,9 millions de jours d’arrêts supplémentaires”. Dans son Rapport sur l’état de la fonction publique, la DGAFP relève qu’en 2021, les absences pour raison de santé sont plus importantes dans la fonction publique que dans le secteur privé.

¹Cour des Comptes, Rapport sur La rémunération des agents publics en arrêt maladie, juin 2021.

Nombre moyen de jours d’absence au cours de l’année par personne pour raison de santé dans les différents versants de la fonction publique et le secteur privé



Lecture : En 2020, les agents de la fonction publique en emploi au sens du BIT ont été absents en moyenne sur l’année 10,8 jours pour raison de santé. Sont prises en compte ici les absences pour maladie (y c. garde enfant malade) ou accident du travail.

Source : Insee, enquêtes Emploi. Traitement DGAFP – SDessi.
Champ : France entière (hors Mayotte), salariés. Hors apprentis, stagiaires, contrats aidés, salariés des particuliers employeurs et salariés travaillant à domicile.

+21%

**Augmentation des jours
d'absence pour raison de
santé entre 2014 et 2019**

Cette hausse des absences touche l'ensemble des tranches d'âge de la fonction publique¹ et des catégories de la fonction publique avec quelques disparités. Les agents les plus exposés à des conditions de travail pénibles tels que le travail de nuit, le travail répétitif, des contraintes physiques intenses, l'exposition à des produits nocifs ou à des risques psychosociaux "sont les plus susceptibles de déclarer un état de santé dégradé"². De fait, la Cour estime que les catégories A sont moins exposées aux catégories de pénibilités identifiées que les agents de catégorie B et C, dans la mesure où les agents de cette catégorie ont moins tendance à s'absenter que les agents des catégories B et C. Elle note également une augmentation des arrêts maladie avec l'âge : l'âge moyen des agents territoriaux est de 45,5 ans, contre 42,7 ans dans la FPE et 41,9 ans dans la FPH.

Si la tendance générale est à la hausse, le rapport de la Cour des Comptes souligne la forte disparité entre les fonctions publiques, puisque cette progression est plus importante pour les fonctions publiques territoriale (FPT) et hospitalière (FPH). Entre 2014 et 2016, alors que le secteur privé connaît une

augmentation du nombre de jours d'absence pour raison de santé de 0,3 jour par semaine (soit une augmentation de 3 % sur la période concernée), le nombre d'absence pour raison de santé dans la FPE croît de 0,7 jour (soit une hausse de 9 %).

Dans la FPT, ce nombre de jours connaît une hausse de 3,9 jours (33 %). Elle augmente de 1,4 jours au sein de la FPH, soit une augmentation de 12 %³, où trois catégories de personnel sont particulièrement touchées par les risques professionnels : les aides-soignants, les personnels infirmiers et les agents de bio-nettoyage. Dans cette même fonction publique hospitalière, la forte progression des jours d'absences pour raison de santé s'accompagne d'une augmentation croissante de la fréquence des accidents du travail (+ 40 % entre 2002 et 2011, fréquence stable depuis cette date)⁴.

2 — La prévalence des troubles musculosquelettiques combiné à une lente prise de conscience des causes organisationnelles des risques psycho-sociaux expliquent la dégradation continue de la santé au travail au sein de la fonction publique

³ Alors qu'à la suite de l'instauration d'un jour de carence dans la fonction publique (du 1er janvier 2012 au 1er janvier 2014, puis à partir de 2018) a été constatée une baisse des arrêts maladie de courte durée une diminution de la fréquence des arrêts maladies dans la FPE, le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020 montre que, dans la FPT et la FPH, cette mesure n'a pas eu d'effets significatifs, ni sur la proportion d'agents absents pour raison de santé, ni sur la répartition d'arrêts par durée

⁴ DGT, Bilan des conditions de travail 2020, Annexe 1 : "Les chiffres clés des accidents du travail, accidents de trajet et maladies professionnelles dans la fonction publique".

¹ DGAFP, Rapport sur l'état de la fonction publique 2022, p. 212.

² Cour des comptes, 2021, op. cit.

En constante augmentation depuis 2007, les troubles musculosquelettiques et la souffrance psychique (stress, burn out, dépression, anxiété, troubles du sommeil, syndrome post-traumatique, etc.) constituent l'essentiel des maladies à caractère professionnel⁵. Alors que les troubles musculosquelettiques touchent davantage les ouvriers que les cadres, leur augmentation constitue un des phénomènes structurants de la santé au travail au sein de la fonction publique lors des dix dernières années. Peu reconnue, la prévalence des affections psychiques augmente pour sa part avec l'échelle sociale, et augmente avec la dégradation des facteurs organisationnels, relationnels et éthiques depuis 2013⁶.

La progression générale des arrêts maladies dans la fonction publique est corrélée à une augmentation des troubles musculosquelettiques (TMS), première cause des maladies professionnelles déclarées dans les secteurs privé et public. Dans la fonction publique, les agents de la FPT et la FPH sont les plus touchés par les TMS. Entre 2014 et 2021, les TMS sont en croissance continue dans la FPT comme dans la FPH⁷ : ces troubles constituaient 92,1 % des maladies professionnelles des agents de la FPT en 2016, 95,9 % en 2021⁸ ; ils représentaient 76,7 % du total des maladies professionnelles dans la FPH en 2014, contre 87,2 % en 2021⁹. Le

⁵ Les maladies à caractère professionnel recouvrent les maladies ou symptômes susceptibles d'être d'origine professionnelle. Ainsi, tout symptôme ou pathologie considéré par le médecin du travail comme ayant un lien avec l'activité professionnelle exercée, mais non inscrite dans les tableaux des maladies professionnelles, est reconnu en tant que maladie à caractère professionnel. Cf. Santé publique France, 2023, Programme de surveillance des maladies à caractère professionnel en France, Résultats 2012-2018.

⁶ Thomas Montpellier, p. 234

⁷ CNRACL - Banque nationale de données, Rapport statistique - Fonction publique territoriale 2021.

⁸ Sur les 2443 événements recensés, 63,1 % ont été suivis d'un arrêt de travail, soit un total de 239 589 jours d'arrêt.

⁹ Sur 1734 événements recensés, 69,6 % d'entre eux ont donné lieu à un arrêt maladie, soit un total de 172 395 jours d'arrêt.

95,6%

la part des troubles musculosquelettiques dans les maladies professionnelles des agents de la fonction publique territoriale en 2021

phénomène de sous-déclaration ou sous-reconnaissance des maladies professionnelles constitue en outre une limite pour mesurer les maux au travail¹⁰ : Santé publique France estime la sous-déclaration des TMS de l'ordre de 53 % à 73 % pour la période allant de 2009 à 2015¹¹.

En ce qui concerne les affections psychiques liées au travail, 99 % des facteurs d'exposition professionnelle incriminés par les médecins du travail sont des facteurs organisationnels, relationnels et éthiques, secteurs public et privé confondus¹². Les enquêtes Conditions de travail de la Dares réalisées entre 2013 et 2019 montrent que, dans l'ensemble, les relations au travail dans la fonction publique sont plus

¹⁰ La sous-déclaration des maladies professionnelles correspond à la part des pathologies d'origine professionnelle qui n'entrent pas dans le circuit de réparation alors que les victimes auraient pu prétendre à une indemnisation. Cf. "Estimation de la sous-déclaration des TMS en France : évolution entre 2009 et 2015", 2021

¹¹ Stéphanie Rivière, James Alvès, Sabira Smaili, Yves Roquelaure et Juliette Chatelot, "Estimation de la sous-déclaration des TMS en France : évolution entre 2009 et 2015", 2021.

¹² Santé Publique France, Programme de surveillance des maladies à caractère professionnel en France, Résultats des Quinzaines MCP sur la période 2012 - 2018, p. 47.

“Une « pénurie vécue mais non mesurée » de médecins du travail dans les trois fonctions publiques, comme dans le privé.

dégradées que dans le secteur privé¹. Plus d'un quart des agents déclarent vivre des tensions avec leurs supérieurs hiérarchiques (28 % en 2013 et 26 % en 2019) ou avec leurs collègues (25 % en 2013 et 26 % en 2019). En 2019, alors que 67 % des salariés du privé se disent aidés par leur hiérarchie lors de l'exécution d'un travail délicat ou compliqué, seuls 59 % des agents de la FPE se sentent aidés, contre 66 % des agents de la FPH et 67 % des agents de la FPT.

Par ailleurs, entre 2013 et 2019, le manque de reconnaissance des agents croît fortement dans les trois fonctions publiques et est très supérieur au niveau rencontré dans le secteur privé. En 2019, alors que 28 % des salariés du privé considère ne pas recevoir le respect et l'estime que mérite leur travail, ce manque de reconnaissance touche 37 % des agents publics (38 % des agents de la FPE, 31 % des agents de la FPT et 43 % des agents de la FPH). Les conditions de réalisation du travail sont également en cause : en 2019, alors que les fonctionnaires étaient dans l'ensemble 33 % de moins que les salariés du privé à déclarer avoir le sentiment d'être inutiles, ils étaient au contraire 13 % de plus à ne pas avoir la fierté du travail bien fait, et 24 % plus nombreux à estimer être en sous-effectifs pour réaliser leur travail, en particulier dans la fonction publique hospitalière². La prégnance de ce sentiment d'absurdité et de perte de sens du travail par les agents publics est appuyée par une enquête du collectif Nos services publics conduite auprès de 4 500 agents publics, en 2021, après la crise sanitaire³.

¹ Bénédicte Castéran-Sacreste et Daphné Chédorge-Farnier, “Les conditions de travail dans la fonction publique avant la crise sanitaire”, DGAFP, Point Stats, 2023, URL : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Publications_%20Etudes_%20et_%20statistiques/Point_%20stat/2023/Conditions-de-travail-FP-avant-la-crise-sanitaire.pdf

² DGAFP, “Les conditions de travail dans la fonction publique avant la crise sanitaire”, p. 6 et 7.

³ Nos services publics, “Perte de sens chez les agents des services publics”, 2021, URL : <https://nosservicespublics.fr/perde-de-sens>

3 — Tardive, la réponse publique aux problèmes de santé des agents publique peine à se concrétiser

Alors que l'émergence d'un droit de l'hygiène et de la sécurité au travail au cours du XIX^e siècle – puis d'un droit de la santé au travail au tournant du XXI^e siècle – s'est développé dans le secteur privé dans un contexte où le travail était avant tout industriel et ouvrier, il faut attendre le début des années 1980 pour que soit adopté les premières législations en matière de santé au travail dans la fonction publique⁴. Ces vingt dernières années, malgré les concertations engagées entre les acteurs de la santé au travail ou encore la multiplication des plans “santé au travail” à l'échelle nationale et régionale, les propositions de réforme peinent à trouver une traduction et à produire des effets.

⁴ L'intégration des préoccupations relatives à la qualité des conditions de travail et à la santé au travail dans le droit de la fonction publique prend forme avec le décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique. Avant ce décret, seuls les établissements publics à caractère industriel et commercial étaient concernés par la réglementation générale applicable aux établissements du secteur privé.

En 2014, le rapport sur la médecine préventive dans les trois fonctions publiques dresse le constat d'une “pénurie vécue mais non mesurée” de médecins du travail dans les trois fonctions publiques, comme dans le privé. En 2020, le ministère du travail relevait que “la fonction publique est toujours le parent pauvre de la santé au travail. L'absence de pilotage au niveau national, comme dans l'instance du Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) pour le secteur privé, le manque d'indicateurs et de données exploitables pour l'évaluation, l'absence d'assureur au niveau national, la pénurie des médecins de prévention, l'insuffisante formation et le manque de reconnaissance des conseillers et des assistants de prévention, constituent autant de lacunes. Pour autant, les agents de la fonction publique sont particulièrement exposés aux risques, y compris aux risques psychosociaux”⁵. Ce constat, déjà formulé dans le cadre du rapport de 2014 sur la médecine préventive dans les trois fonctions publiques⁶, a été à nouveau réitéré en 2021, dans le cadre du rapport sur La rémunération des agents publics en arrêt maladie de la Cour des Comptes.

⁵ Direction générale du travail, “Les conditions de travail en 2020”, Bilan & Rapports, 2021, URL : https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/conditions_de_travail_-_bilan_2020.pdf.

⁶ Ministère de l'Intérieur, Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, “Rapport sur la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques”, 2014.

03

MASSE SALARIALE PUBLIQUE

**Un pilotage quasi
exclusivement centré
sur des considérations
de maîtrise de la
croissance de l'emploi
et des rémunérations**

Les dépenses de personnel de l'Etat se sont élevées à 134,7 Md€ en 2021, soit 32 % des dépenses nettes du « budget général ». Elles ont servi à rémunérer 2 millions d'agents¹. En 2021, les traitements bruts représentent une dépense de 57,4 Md€ et les primes et indemnités 20 Md€. S'y ajoutent 12,5 Md€ de cotisations sociales payées par l'Etat employeur autres que ses contributions au régime de retraite de ses fonctionnaires, 0,8 Md€ d'allocations et prestations sociales hors retraites et 44 Md€ de contribution d'équilibre au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.

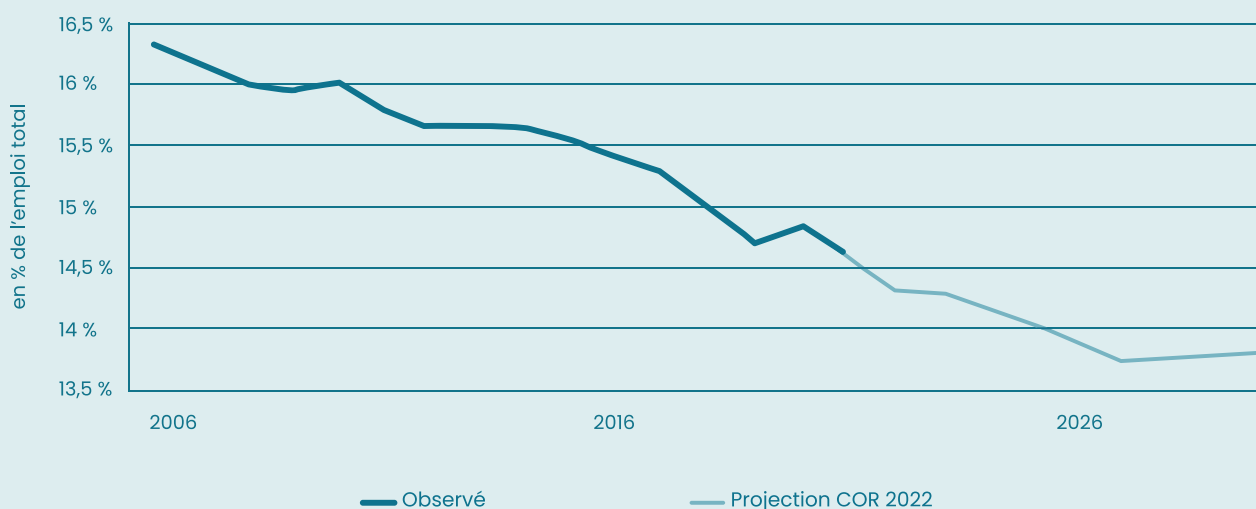
¹ On dénombre ici uniquement les agents (yc contractuels) des ministères, hors établissements publics, y compris les charges patronales. Source : DGAFF, SDessi.

1 — Sur longue période, la part des des fonctionnaires dans l'emploi total et par rapport à la population a diminué

La loi de finances fixe les crédits de personnel par mission et programme, ces crédits n'étant pas fongibles avec les autres crédits des missions et programmes². Elle fixe aussi, depuis 2006, des plafonds d'emplois par ministère en équivalents temps plein (ETP). Les schémas d'emplois (solde entre les entrées

² Le principe de fongibilité asymétrique précise qu'à l'intérieur de chaque programme, le responsable peut en théorie affecter les crédits entre les différentes actions et les différents titres, mais aussi en leur sein, sous réserve de ne pas dépasser le plafond des dépenses de personnel.

Part des agents titulaires de la fonction publique dans l'emploi total



Source : rapport Conseil d'orientation des retraites – Septembre 2022.

et les sorties d'ETP prévues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre d'une année donnée) sont établis par les ministères en concertation avec la direction du budget, en cohérence avec les crédits de personnel et les plafonds d'emplois arbitrés.

Le taux d'administration¹ renseigne sur l'ampleur du maillage administratif dans les pays et donne une indication sur la taille du secteur public dans la société. Le nombre total d'agents publics a augmenté en volume depuis 2000 : on dénombrait alors 4,8 millions d'agents publics, contre 5,4 en 2012 et 5,7 en 2021 (dont 4 millions de fonctionnaires, 1,2 million de contractuels et 0,5 million sous autre statut). En 2020, le taux d'administration (hors militaires) dans les trois versants de la fonction publique est de 74 agents pour 1 000 habitants (hors Mayotte) : 82 ‰ en Île-de-France, 90 ‰ dans les DOM et 71 ‰ en moyenne en région. Selon l'INSEE, entre 2011 et 2018, le taux d'administration civile de l'État diminue quel que soit le type d'aire, particulièrement dans les communes de la couronne. Le taux d'administration de la fonction publique territoriale décroît dans l'aire d'attraction de Paris, mais est stable dans les autres grandes aires et augmente d'autant plus que l'aire est petite. Enfin le taux d'administration hospitalier diminue dans les grandes aires et augmente dans les petites et moyennes.

¹ Le taux d'administration résulte du rapport entre les effectifs du secteur public d'une part et la population totale ou la population cible de l'action publique d'autre part.

Cette baisse relative du nombre de fonctionnaires – dans tous les versants de la fonction publique – est visible sur les 20 dernières années. Entre 1997 et 2021, l'emploi dans l'ensemble de la fonction publique (hors contrats aidés) et dans chacun de ses « versants » a augmenté de 22 %, soit de 0,8 % en moyenne annuelle, contre 17 % pour l'emploi privé et 13 % pour la population en France. Après une rapide progression dans la décennie 1996-2006, une inflexion peut être notée dans les années 2007-2012 suivie d'une nouvelle hausse à partir de 2013. Si on se concentre sur le champ plus restreint des fonctionnaires, ils représentent en 2006 16,3 % des effectifs en emploi dans l'ensemble de l'économie : ils sont de 14,6 % en 2021 et devraient tomber d'ici 2030 à 13,8 %.

13,8%

**part projetée des
fonctionnaires
dans l'ensemble de
l'économie en 2030,
contre 16,3 % en 2006
et 14,6 % en 2021.**

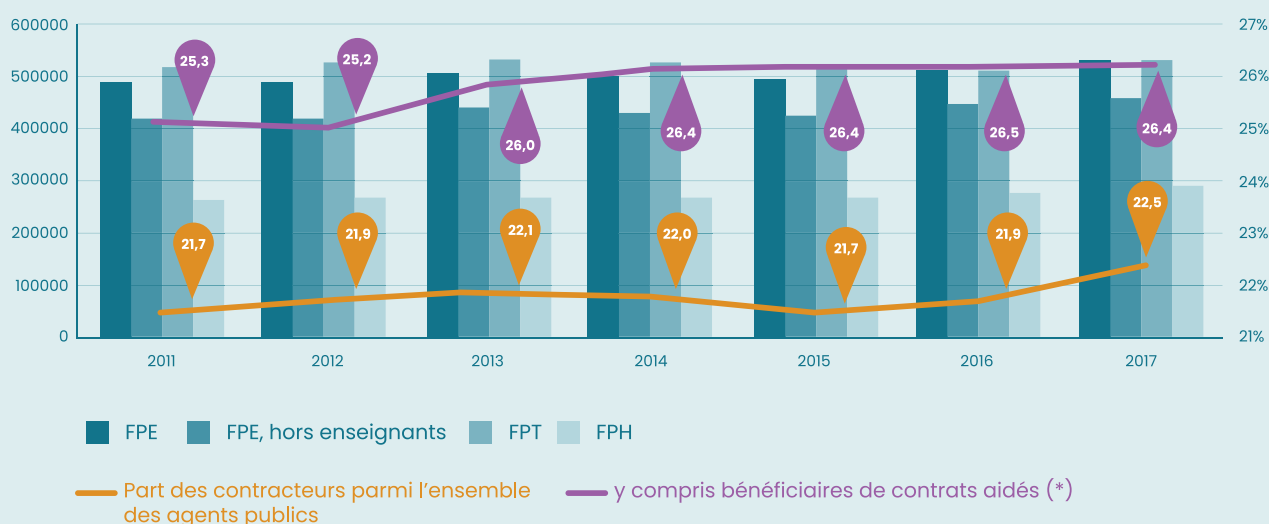
2 — Depuis une dizaine d'années, se matérialise une tendance haussière au recrutement de contractuels

Depuis 2016, cette baisse des fonctionnaires est compensée par un recours croissant aux contractuels et contrats aidés. Ainsi le nombre de fonctionnaires, qui représentent deux tiers des agents publics, baisse de 0,5 % en 2021 par rapport à l'année précédente, tandis que le nombre de contractuels augmente de 2,8 %, pour représenter plus d'un cinquième des agents publics. Parallèlement, le nombre des bénéficiaires de contrats aidés rebondit nettement (+19,9 % sur une année), pour représenter un agent sur dix en 2021.

En 2021, 520 000 contractuels étaient recrutés au sein de la fonction publique d'Etat. 436 000 étaient employés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. 275 000 contractuels étaient en poste au sein de la fonction publique hospitalière, tous ces chiffres étant en augmentation progressive sur longue période : les contractuels représentaient un agent sur six en 2011, contre un agent sur cinq en 2021².

² Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Dessi.

Part des agents contractuels de la fonction publique parmi l'ensemble des agents publics



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Dessi.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte). Agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année.

22,5 % des agents de la fonction publique présents au cours de l'année 2017 sont contractuels (hors contrats aidés). En 2017, 531 600 contractuels occupent leur poste principal dans la FPE.

(*) En % de l'emploi public (c'est-à-dire hors bénéficiaires de contrats aidés).

3 — Outre la réduction des effectifs, la contrainte sur la masse salariale a également porté sur les rémunérations en baisse depuis 2000

La baisse de ces effectifs des fonctionnaires s'accompagne d'une difficulté croissante à recruter. Ainsi en 2022 environ 6000 emplois n'ont pas été remplacés. L'attractivité de la fonction publique, et plus précisément les salaires moins intéressants dans le public que dans le privé, sont des raisons avancées. Entre 2009 et 2019, le salaire net moyen en équivalent temps plein des salariés de la fonction publique, et notamment des fonctionnaires, est resté quasi stable en euros

Évolution comparée du salaire net moyen en euros constants, dans la fonction publique et dans le secteur privé

en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FPE (ensemble)	1,3	-0,1	-0,7	-0,7	-0,2	0,4	0,2	1	-1,2	-0,1	1
FPT	-0,1	-0,8	-0,5	-0,1	0,9	0,8	0,4	1	-0,9	0,4	0,8
FPH (ensemble)	0,6	-1,7	-0,3	-0,5	0,3	0,9	0,4	0,3	-1	-0,8	5,9
Secteur privé	0,5	0,2	-0,4	-0,3	0,5	1,1	0,5	0,9	0,4	1,2	3,2

Sources : Fichier général de l'État (FGE), DADS, Base tous salariés, Siasp, Insee. Traitements Insee, Drees, DGCL - Desl et DGAFP - SDessi.

Champ pour la FP : y compris bénéficiaires de contrats aidés, en équivalent temps plein mensualisé. FPE : France métropolitaine jusqu'en 2009, France (hors Mayotte) à partir de 2010. Hors militaires, apprentis.

FPT : Salariés à temps complet des collectivités locales jusqu'en 2008. Hors militaires, apprentis, assistants maternels et familiaux.

FPH : Hors militaires, apprentis, assistants maternels, internes et externes des hôpitaux.

Champ pour le privé : France (hors Mayotte), en équivalent temps plein mensualisé, salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation ; hors apprentis, stagiaires, salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs.

constants (-0,9 % sur la période, soit -0,1 % en moyenne chaque année). Sur la même période, le salaire net moyen en équivalent temps plein des salariés du secteur privé a augmenté de 13,1 %, en euros constants, soit de 0,6 % par an en moyenne. La décomposition infra par fonction publique entre 2010 et 2020 permet de souligner l'effort particulièrement important demandé à la FPT.

Ce phénomène peut s'illustrer par la chute du salaire des enseignants entre 1980 et 2022. Les jeunes enseignants sont passés d'un salaire équivalent à 2.3 fois le SMIC en 1980 à un salaire à peine au-dessus du SMIC aujourd'hui (1.2x le SMIC)¹. Cette perte de pouvoir d'achat du fait de la sous-indexation du point est également visible au niveau de chaque professionnel : malgré les passages d'échelons à mesure de l'expérience, la rémunération de chaque individu stagne dans le temps. Ils perdent en valeur du point ce qu'ils gagnent en progression de carrière, ce qui conduit leur rémunération réelle à stagner, voire à diminuer en période de forte inflation².

¹ Lucas Chancel - Janvier 2022. Les données présentées ici ne prennent pas en compte les primes dont bénéficient les enseignants. Sur la période 1980-2004, Bouzidi et al. (2007) montrent que l'inclusion des primes tend à renforcer encore le déclassement subi par les enseignants.

² Nos services publics, mai 2022, "Monter un escalator qui descend", comment le gel du point et la politique de primes neutralisent la progression de carrière des enseignants.

“ Les jeunes enseignants sont passés d'un salaire équivalent à 2.3 fois le SMIC en 1980 à un salaire de 1,2 fois le SMIC en 2023.

04

EXTERNALISATION DANS
LES SERVICES PUBLICS

**Sous-traitance et
recours aux cabinets
de conseil, un enjeu
de souveraineté
longtemps ignoré mis
au jour par la crise
sanitaire**

En avril 2021, le collectif Nos Services Publics estimait le recours à l'externalisation (i.e. le fait de confier à un acteur privé la réalisation de tout ou partie de l'action publique) à 160 Md€, soit l'équivalent de la moitié du budget de l'Etat, interrogeant la capacité de la puissance publique à agir et à prendre des décisions de manière souveraine¹.

¹160 Md€ d'externalisation par an : comment la puissance publique sape sa capacité d'agir

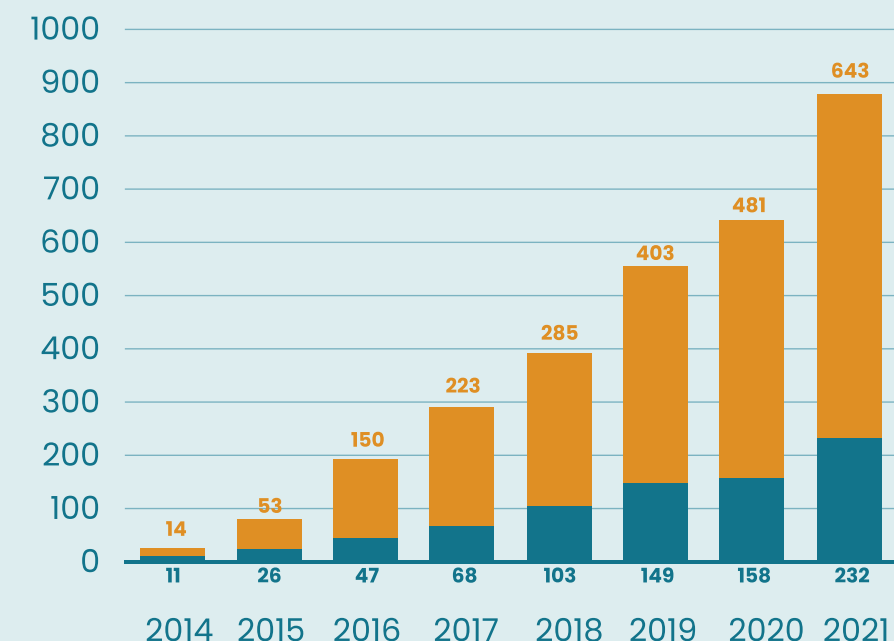
1 — Si l'externalisation constitue une composante ancienne de l'action publique, la tendance récente fait état d'une croissance bien qu'encore peu mesurée

160

milliards d'euros
d'externalisation
publique totale en 2021

Source : [6qxn1ssrizzmsk3b.pdf](#) (umso.co)

Évolution des dépenses de conseil des ministères civils au titre des marchés conclus après 2014



■ Prestations informatiques
■ Autres prestations intellectuelles

Source : Cour des comptes à partir [des données Chorus](#) communiquées par la direction du budget.

Si l'étendue du phénomène a longtemps été occultée par le manque de données publiques, on observe une accélération du phénomène à partir du milieu des années 1990, qui s'explique notamment par le développement du droit de la concurrence au niveau européen. A cela s'ajoute l'entrée en vigueur, en 2006, de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF), qui instaure des plafonds d'emploi et introduit la norme de fongibilité asymétrique des crédits, c'est-à-dire l'autorisation de redéployer le budget du personnel vers d'autres types de dépenses, sans réciprocité possible.

L'Observatoire économique de la commande publique (OECF), successeur de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP) créé en 2005, effectue chaque année un recensement économique des contrats de la commande publique. Les chiffres publiés concernent uniquement les contrats initiaux (hors avenants et actes de sous-traitance) et ne proposent donc qu'une vision parcellaire du phénomène d'externalisation. Par ailleurs, jusqu'en 2018, seuls les marchés supérieurs à 90 000€ HT faisaient l'objet d'un recensement obligatoire.

Depuis 2019, doivent également faire l'objet d'un recensement les contrats mettant en œuvre la procédure expérimentale "achats

innovants", pour un montant compris entre 25 000 € HT et 100 000 € HT. L'évolution du mode de calcul et l'absence de publication des données sources ne permettent donc pas de retracer précisément l'évolution du montant de la commande publique depuis 2005. On constate toutefois une forte augmentation du montant total de la commande publique depuis 2017, passant de 90 Md€ à 152 Md € en 2021¹, qui ne peut pas seulement s'expliquer par une amélioration dans la remontée des données par les acheteurs publics, comme l'explique l'OECF.

2 — Marqueur de l'accélération de la tendance à l'externalisation, le recours aux cabinets de conseil a doublé ces cinq dernières années portant atteinte aux principes de transparence et de bonne gestion des deniers publics

Tout récemment, le recours à l'externalisation a suscité de nombreuses inquiétudes, lorsque des parlementaires ont révélé le recours massif de l'Etat aux cabinets de conseil dans l'élaboration de politiques publiques en pleine crise sanitaire. La gestion de la campagne de vaccination constitue sans doute le cas le plus emblématique de ce phénomène jusqu'alors méconnu du grand public : révélé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale en février 2021, le montant total des prestations de conseil commandées par l'Etat en la matière tout au long de la crise s'élèverait

X2

le recours par l'Etat aux cabinets de conseil en stratégie et informatique entre 2018 et 2021

¹ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, "Recensement économique de la commande publique, Chiffres 2019", Avril 2021, URL : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches-publics/oecf/recensement/ppt-recensement%20chiffres%202019.pdf?v=1617900774

à près de 11 millions d'euros²

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat relative à l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques³ révèle ainsi qu'en 2021, les dépenses de conseil de l'État au sens large ont dépassé le milliard d'euros, dont 893,9 millions pour les ministères et 171,9 millions pour un échantillon de 44 opérateurs. La commission d'enquête, qui qualifie le recours aux cabinets de conseil de "phénomène tentaculaire", souligne par ailleurs le manque de transparence de l'État sur la question et donc la difficulté à établir un périmètre précis (liste de groupements de marchandises concernés, prise en compte des dépenses informatiques, etc.) et à chiffrer le coût de ces prestations.

Elle aura tout de même permis de proposer, pour la première fois, une évaluation des dépenses de conseil des ministères à périmètre constant depuis 2018. Et si l'apparition du phénomène est bien antérieure à cette date, le rapport révélait tout de même que ces dépenses avaient plus que doublé entre 2018 et 2021.

3 — L'encadrement récent et concentré sur les fractions les plus médiatisées du recours aux cabinets de conseil laisse cependant en dehors de ce périmètre le secteur informatique

Le rapport sénatorial aura ainsi contribué à une prise de conscience collective sur l'ampleur du phénomène, qui aura donné lieu, en réaction, à

² Communication sur les contrats conclus par le ministère des solidarités et de la santé avec des cabinets de conseil depuis l'engagement de la crise sanitaire

³ La commission d'enquête relative à - L'INFLUENCE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

la publication de plusieurs circulaires ayant pour objet l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles. Début 2022, le Premier ministre s'engageait à « au moins 15 % de baisse » du volume de dépenses en conseil extérieur pour l'année 2022 par rapport à 2021, sur les sujets de transformation et de stratégie (c'est-à-dire hors dépenses liées à l'informatique). Il demandait également que soit justifié le recours à un prestataire externe, notamment en raison de l'absence de disponibilité, de compétences ou de ressources internes permettant de répondre au besoin identifié par le service l'ayant exprimé. Un an plus tard, une autre circulaire se penchait plus particulièrement sur le cas des dépenses en prestations intellectuelles informatiques de l'État et proposait de nouvelles modalités d'encadrement pour ce type d'externalisation, qualifiée d'excessive au moins dans certaines fonctions dans un rapport IGF-CGE sur les ressources humaines de l'État dans le numérique. En effet, celui-ci évalue le montant des prestations informatiques à 1,5 Md€ en 2021 et le rythme moyen d'augmentation de 16 % par an depuis 2017⁴.

Début 2023, un rapport publié par l'IGF évaluait la mise en oeuvre de la circulaire de janvier 2022 dans les services concernés et concluait notamment que :

- celle-ci avait bien été déclinée par l'ensemble des ministères et dans les trois mois qui suivaient sa publication ;
- l'objectif de réduction de 15 % des dépenses en conseil entre 2021 et 2022 avait été atteint (35 %).

Cette cible de réduction semble toutefois bien insuffisante au regard de la forte augmentation des dépenses en conseil constatée sur la période de crise sanitaire et de la part prépondérante prise par le conseil en stratégie et en organisation à compter de l'année 2017.

⁴ Gouvernement, "Les ressources humaines de l'État dans le numérique", Janvier 2023, URL : https://www.transformation.gouv.fr/files/ressource/Rapport_filiere_numerique_Etat_20230616.pdf

Juin 2022 : Le Conseil d'Etat rend obligatoire la mise en place d'une procédure non-numérique pour les demandes de titre de séjour, soulignant la tension entre numérisation des services publics et l'exercice effectif de leurs droits par les usagers

Initiées à la fin des années 1990 avec le lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), les politiques de généralisation des téléservices et de dématérialisation des procédures administratives ont conduit au développement croissant de nouveaux outils et services numériques (tels que France Connect) ainsi qu'à la numérisation d'un grand nombre de démarches administratives. Parallèlement, ces politiques de dématérialisation des services publics ont été accompagnées d'une réduction de la présence de guichets de service public sur le territoire³⁶.

Or, si la numérisation – parfois appelée "dématérialisation" – a permis d'améliorer l'accès aux procédures administratives pour les usagers les plus connectés et les plus à l'aise avec les procédures administratives informatisées, la disparition des guichets au profit d'une relation administration-administré de plus en plus médiée par le numérique constitue un frein dans l'accès aux services publics pour un grand nombre d'individus et notamment pour les plus précaires.

Entre 2011 et 2021, la proportion des personnes de 18 ans ou plus ayant effectué au moins une démarche en ligne a doublé³⁷. Pourtant, un adulte sur trois déclare avoir renoncé au moins une fois à réaliser une démarche administrative en ligne au cours de l'année 2021. Ce phénomène touche en particulier les plus âgés et les plus modestes. Les raisons invoquées sont multiples : difficulté à comprendre la procédure, délais d'attente trop

long, manque de compétences, interlocuteur éloigné, manque d'informations, accès difficile à Internet, etc. Si les trois quarts de ces personnes ont pu effectuer cette démarche d'une autre manière, un quart a renoncé définitivement à accomplir la démarche administrative visée.

Dans les rapports de 2019 et de 2022 sur la dématérialisation des services publics, la Défenseure des droits rappelait que les dispositifs socio-techniques déployés dans le cadre de l'administration pouvaient ainsi constituer un facteur d'éloignement des usagers des services publics et un frein dans leur accès aux droits³⁸. Celui-ci soulignait l'importance de préserver des modalités d'accès multiples aux services publics afin que les individus aient le choix du "mode de relation avec l'administration" qui leur convient le mieux.

Il rappelait notamment la nécessité de ne pas enfermer les administrés dans une relation exclusivement numérique et le besoin d'organiser un accompagnement des administrés dans leurs démarches qui ne se limite pas au numérique.

Le rapport de 2022 souligne l'insuffisance de la réponse politique face à la disparition des services publics de proximité. La politique récente de création des espaces France services, visant à développer des "guichets multiservices" dans la continuité des Maisons de Services Publics (MSP) puis des Maisons de Services au Public (MSaP), ne répond pas, en l'état, à la demande de guichets de proximité, notamment dans les territoires ruraux.

En l'absence de guichets, l'enjeu du travail d'accompagnement administratif est pris en charge par un écosystème d'acteurs dont ce n'est pas la vocation principale (associations, aidants familiaux, professionnels, secrétaires de mairies dans les petites communes, etc.). Cet enjeu d'accompagnement dans l'accès aux droits nourrit également l'émergence d'une multitude d'acteurs privés qui proposent aux administrés un accompagnement administratif payant³⁹.

En juin 2022, le Conseil d'État rend obligatoire, pour la première fois, la mise en place d'une solution de substitution aux services en ligne pour les demandes de titre de séjour⁴⁰. Cette décision généralise l'obligation de mise en place d'alternatives aux services en ligne à l'ensemble des "démarches particulièrement complexes et sensibles".

La numérisation des démarches administratives par le gouvernement doit désormais se faire dans l'obligation de garantir "un accès normal des usagers au service public et de l'exercice effectif de leurs droits". Six jours plus tard, cette décision est appuyée par l'arrêt Xavier Lucas c. France, rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)⁴¹. Dans cet arrêt, la CEDH condamne l'État français. Elle estime qu'en faisant prévaloir l'obligation de saisir la cour d'appel par l'intermédiaire de la plateforme numérique e-barreau «sans prendre en compte les obstacles pratiques» auxquels le requérant peut se heurter, la Cour de cassation a fait preuve d'un "formalisme excessif".

Ces deux décisions rappellent, chacune dans leur champ, le caractère prioritaire de l'accès aux droits des administrés sur la tendance politique à la numérisation des procédures.

³⁶ Défenseur des droits, "Dématérialisation des services publics : trois ans après où en est-on ?", Rapport de février 2022, URL : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-dematerialisation-2022_20220307.pdf

³⁷ François Gleizes, Amandine Nougaret, Anne Pla et Louise Viard-Guillot, "Un tiers des adultes ont renoncé à effectuer une démarche administrative en ligne en 2021", INSEE FOCUS, n°267, 2022, URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6438420>

³⁸ Défenseur des droits, "Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics", Rapport de 2019, URL : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demat-num-21.12.18.pdf> ; Défenseur des droits, "Dématérialisation des services publics : trois ans après où en est-on ?", Rapport de février 2022, URL : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-dematerialisation-2022_20220307.pdf/

³⁹ Laura Fernandez Rodriguez, "Services publics : quand dématérialisation rime avec marchandisation", La Gazette des communes, 31 janvier 2022, URL : <https://www.lagazettedescommunes.com/787485/services-publics-quand-dematerialisation-rime-avec-marchandisation/>

⁴⁰ Conseil d'État, "Démarches administratives en ligne : le Conseil d'État fixe un cadre général et se prononce sur les demandes de titre de séjour", Décision de justice, 3 juin 2022, URL : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/demarches-administratives-en-ligne-le-conseil-d-etat-fixe-un-cadre-general-et-se-prononce-sur-les-demandes-de-titre-de-sejour>

⁴¹ CEDH, Affaire Xavier Luca c. France, 2022, n°001-217615, 9 juin 2022, URL : <https://juricaf.org/arrêt/CONSEILDELEUROPE-COUREUROPEENNEDESROITSDELHOMME-20220609-001217615>

05

FINANCEMENT DE LA
TRANSITION ÉCOLOGIQUE

**Longtemps
invisibilisée, l'urgence
écologique exige
aujourd'hui
d'importants
investissements
publics et privés
estimé à au moins
2,5 points de PIB**

1 – Des investissements publics historiquement non-calibrés selon leur impact écologique

La question de l'impact écologique des financements publics a longtemps été invisibilisée, au profit de leur impact économique et social.

Des travaux récents ont permis de mettre en évidence que, depuis 1978, la moitié des subventions publiques à l'activité économique était attribué aux 25 % des entreprises les plus émettrices de gaz à effet de serre (industrie manufacturière, production et distribution d'électricité et de gaz)¹. Ces subventions représentaient 0,75 % du PIB en 1978. En forte croissance depuis 2012, ces subventions au quartile le plus polluant des activités économiques représentaient 1,6 %

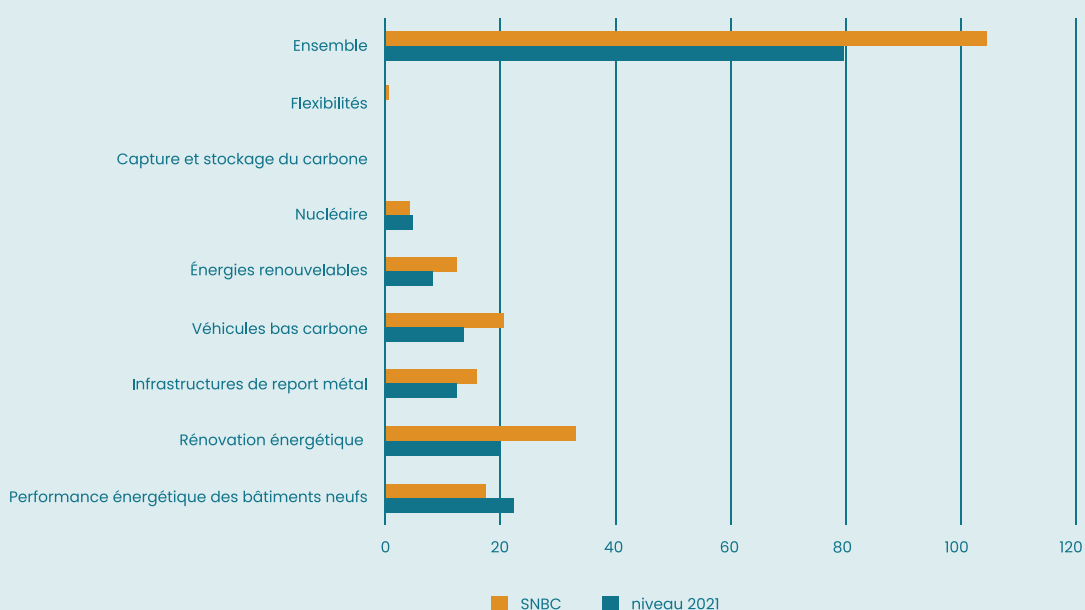
du PIB en 2021. Les subventions à destination des 25 % d'activités économiques les moins polluantes (médias, activités immobilières hors construction) sont restées stables sur cette période, et représentent environ 0,3 % du PIB.

Dans les dernières années, une classification des dépenses de l'Etat en fonction de leur contribution positive ou négative à la transition écologique – dépassant le seul enjeu des émissions de gaz à effet de serre – a



¹ Anne-Laure Delatte, L'Etat droit dans le mur, 2023, Fayard.

Les besoins d'investissements climat en 2030 par rapport à leur niveau en 2021



Source : I4CE, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est la cible 2030 la plus souvent retenue.

été mise en place. Le « budget vert de l'Etat¹ » – annexé au PLF – recense désormais les dépenses de l'Etat ayant un impact marqué sur l'environnement. En 2023, 33,9 Md€ ont un impact favorable, principalement au travers de crédits budgétaires. A l'inverse, 19,6 Md€ ont un impact défavorable ; il s'agit principalement de dépenses fiscales². Si la complétude de cet outil pourrait encore être améliorée, ce budget, qui présente une vision consolidée des financements, à la fois publics et privés, mobilisés en faveur de la transition écologique, met en avant pour la période 2019-2028 un besoin d'investissement supplémentaire d'au moins 25 Md€/an.

2 – Des investissements massifs nécessaires à la transition écologique

Les travaux du GIEC mettent en évidence que, pour limiter le réchauffement climatique à l'échelle planétaire à 1,5°C d'ici à la fin du siècle, les émissions de GES doivent culminer en 2025. A travers sa prochaine stratégie climat prévue pour l'été 2023, la France doit tenir compte du nouvel objectif européen de réduire les émissions nettes de GES de 55 % entre 1990 et 2030, bien au-delà des objectifs initiaux, et atteindre la neutralité carbone à horizon 2050, c'est-à-dire un équilibre entre la quantité de gaz à effet de serre émis et celle de gaz à

effet de serre absorbés par les puits. Le récent rapport Pisani-Ferry-Mahfouz souligne ce point avec clarté : « Pour atteindre nos objectifs pour 2030 et viser ainsi la neutralité en 2050, il va nous falloir faire en dix ans ce que nous avons eu de la peine à faire en trente ans. »

Si un consensus existe sur la nécessité, afin d'accélérer la transition, d'accroître les dépenses d'investissement en faveur du climat, le dimensionnement de ce soutien fait débat chez les économistes. L'Institut for Climat Economics (I4CE) estime ainsi que les investissements climat devront atteindre 105,7 milliards d'euros par an d'ici 2030, contre 81,5 milliards d'euros par an en 2021³. France Stratégie⁴ estime que les investissements du pays devraient croître de 70 milliards d'euros par an pour atteindre

³ Panorama des financements climat- Y compris les subventions d'investissement mais aussi les prêts et sur un champ plus large que les APU qui inclut des entreprises et établissements financiers publics. L'étude examine les investissements dans trois secteurs du bilan de l'énergie : les bâtiments hors construction, les transports et la branche énergie. L'industrie, l'agriculture, les déchets et la forêt ne sont pas couverts.

⁴ Note d'analyse de novembre 2022 – l'action climatique : un enjeu macroéconomique – France stratégie

“Pour atteindre nos objectifs pour 2030 et viser ainsi la neutralité en 2050, il va falloir faire en 10 ans ce que nous avons eu de la peine à faire en 30 ans

Rapport Pisani-Ferry-Mahfouz, 2023

¹ Elaboré par le commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et par la direction du Budget (DB), la direction de la Législation fiscale (DLF) et la direction générale du Trésor (DGT), rattachées au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN). Ce budget présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales inscrits dans le PLF dans le but d'évaluer leur compatibilité avec les engagements de la France.

² Les montants ne peuvent pas être comparés : un euro “vert” peut avoir un impact climat bien moindre qu'un euro “brun”. La mesure de la réponse aux défis de l'enjeu climatique ne peut être appréciée en termes purement budgétaires et doit s'exprimer dans des échelles en lien avec les objectifs.

les objectifs climat. L'Institut Rousseau⁵ estime les investissements supplémentaires à 57 milliards d'euros. Ces chiffres, qui comprennent à la fois des dépenses publiques et privées, ne font pas les mêmes hypothèses sur le niveau de référence, la nature de l'investissement et les secteurs couverts⁶.

3 — Un amoindrissement de la capacité publique à investir du fait de la diminution des ressources

Au-delà d'un financement insuffisant, il est nécessaire de réorienter les choix d'investissements vers les dépenses ayant un impact favorable sur l'environnement. Parallèlement à la hausse des dépenses favorables, les dépenses défavorables seraient amenées à reculer, notamment si la consommation d'énergies fossiles diminue dans les secteurs bénéficiant aujourd'hui de niches fiscales. Le solde de ces deux tendances – croissance des dépenses favorable et recul des dépenses défavorable – n'est pas clairement identifié et devrait s'exprimer en termes carbone plutôt qu'en termes budgétaires.

Mais parce que les objectifs climatiques se renforcent et parce que les investissements précèdent les économies réalisées sur les dépenses fossiles, on peut penser que la dépense publique nette va croître, au moins temporairement. La nécessité d'un surcroît de dépense publique de 0,5 à 1,5 points de PIB d'ici 2030 est d'ailleurs identifiée dans une étude européenne menée par Agora

Energiewende⁷.

En tout état de cause, alors qu'il apparaît qu'un effort minimal de l'ordre de 2,5 points de PIB doit être consacré aux investissements en faveur de la transition écologique, la capacité des investisseurs publics à les financer, sauf à recourir à l'endettement⁸, semble compromise si les orientations contenues dans le PLPFP 2023-2027 étaient confirmées⁹. En effet, sur la période de programmation, le Gouvernement prévoit de poursuivre la baisse des impôts amorcée lors du quinquennat précédent (moins 50 Md€ de ressources publiques) en supprimant notamment des ressources affectées aux collectivités locales, premier investisseur public (CVAE, TH...).

⁵ 2 % pour 2°C : les investissements publics et privés nécessaires pour atteindre la neutralité carbone de la France en 2050. L'Institut Rousseau considère, de manière normative, qu'environ 2/3 des investissements supplémentaires doivent être à la charge de l'Etat.

⁶ Hadrien Hainaut, "Investissements climat : la querelle des milliards", Institute for Climate Economics, 7 avril 2023, URL : <https://www.i4ce.org/investissements-climat-querelle-des-milliards/>

⁷ How to align the EU fiscal framework with the green deal – Janek Steitz, Dr. Claudio Baccianti

⁸ Option qui en soi ne saurait être exclue.

⁹ Texte non voté.

06

LE FINANCEMENT DES
ORGANISMES DE SÉCURITÉ
SOCIALE

**Une socialisation de la
dépense croissante
dans ses visées
universelle et
redistributive**

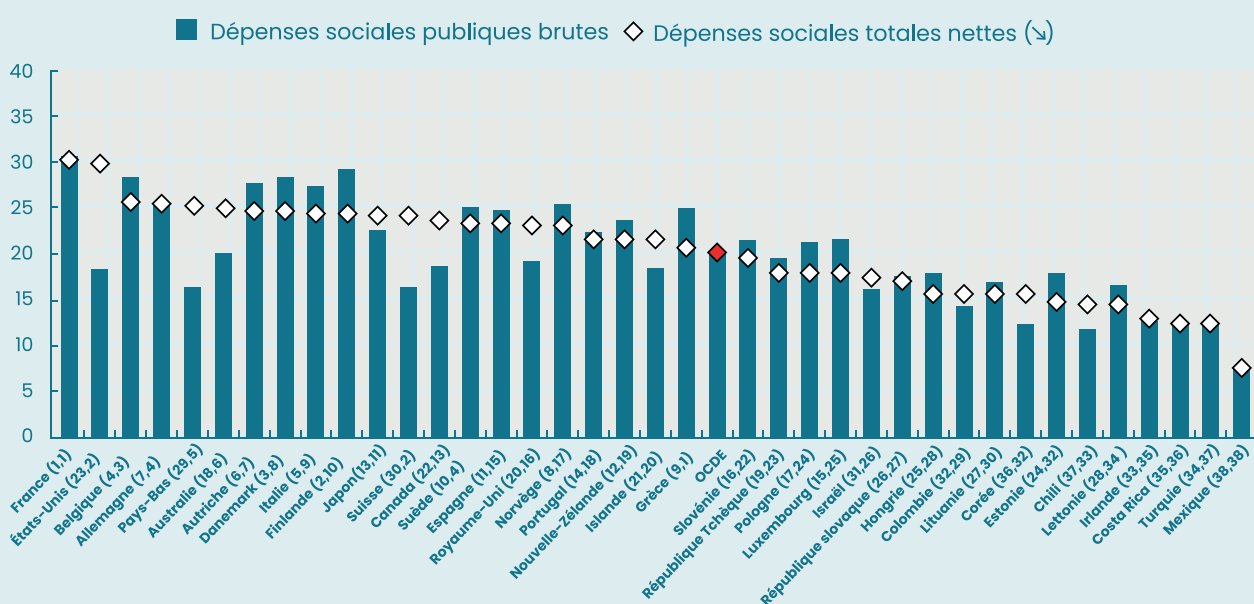
1 — Sur longue période, le système français se caractérise par une part croissante de dépenses socialisées notamment sous l'effet de l'extension du champ de la protection sociale

Originellement, le régime de sécurité sociale français a été conçu suivant une logique assurantielle (modèle bismarckien) : les prestations sont financées par des cotisations sociales (salariés, employeurs) dont le paiement constitue une condition nécessaire pour en bénéficier (régime assurantiel). Dans un tel modèle, les gestionnaires des régimes doivent équilibrer les prestations et les cotisations et, si un déficit apparaît, augmenter le taux des cotisations ou réaliser des économies sur les prestations.

“ En France, le choix a historiquement été fait d'un système ambitieux et redistributif, que ce soit en matière de santé, de retraite publique ou de soutien aux plus précaires

Si elle prend ses origines à la fin du XIX^e siècle avec la première loi d'assurance sociale sur les accidents du travail, c'est principalement au lendemain de la deuxième guerre mondiale en 1945, que le champ de la protection sociale s'étend avec entre autres l'assurance vieillesse obligatoire (1974), universalisation des prestations familiales (1978), création du revenu minimum d'insertion (RMI, 1986), mise

Dépenses sociales publiques rapportées aux dépenses sociales totales au sein de l'OCDE



Source: OCDE (2023) Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

Lecture : En 2019, les dépenses sociales totales nettes de la France s'élèvent à 30,1 % et les dépenses sociales brutes à 30,7 %, la différence s'expliquant notamment par les cotisations sur ces dépenses.

en place de la couverture maladie universelle (CMU, 1999).

Les écarts concernant le ratio de dépenses publiques des pays, indicateur souvent utilisé pour justifier la nécessité de les réduire, dépendent surtout des préférences collectives en termes de socialisation des besoins et de biens publics. En France, le choix a historiquement été fait d'un système ambitieux et redistributif, que ce soit en matière de santé, de retraite publique, de soutien aux revenus en cas de situation précaire (assurance chômage). Ainsi, le champ du système de protection sociale explique en majeure partie l'écart du niveau de dépenses publiques française par rapport à de nombreux pays.

Par ailleurs, certaines de ces dépenses de protection sociale connaissent une dynamique intrinsèque en raison de facteurs structurels tels que le vieillissement de la population. A titre illustratif de cette socialisation de la dépense, en 2021 en France, les prestations sociales représentent en moyenne 12 350 euros¹ par an et par habitant contre 10 150 euros en moyenne dans l'UE-27.

Afin de faire des comparaisons internationales, le périmètre de la protection sociale – plus large que le périmètre de la seule sécurité sociale – apparaît davantage adapté. La protection sociale englobe en effet les organismes de sécurité sociale (maladie, vieillesse, famille), le régime de chômage et les régimes complémentaires (santé, retraite)². Ainsi

¹ Les prestations du risque vieillesse-survie – les retraites – restent la première composante avec, en moyenne, 5 300 euros par an et par habitant en 2021 (soit 43 % du total). Du fait de la crise économique, la part des prestations versées au titre du risque emploi – le chômage – s'élèvent à 900 euros en moyenne par habitant en 2021. Les prestations liées au risque santé – les soins – s'élèvent, quant à elles, à 4 550 euros en moyenne par habitant, soit 37 % du total des prestations versées (après 35 % en 2020).

² Seuls les comptes de la protection sociale sont comparables sur un champ identique.

selon l'OCDE, les Etats-Unis et la France ont des dépenses de protection sociale rapportées au PIB comparables, mais avec une différence de taille : en France la quasi intégralité des dépenses sont socialisées, tandis qu'aux Etats-Unis une grande partie relève du marché privé, limitant de fait la capacité des moins dotés en ressources à y accéder et expliquant le caractère profondément inégalitaire du système américain.

Entre 2001 et 2017, les dépenses sociales totales nettes françaises ont moins progressé que celles du Royaume-Uni et des Etats-Unis, ce qui souligne la stabilité du système redistributif français. Entre 2001 et 2017, les dépenses sociales totales nettes françaises ont moins progressé que celles du Royaume-Uni et des Etats-Unis..

La socialisation de nos dépenses peut s'incarner dans les systèmes français de retraite³ et de santé⁴. Dans ces deux domaines, la dépense totale – la somme des dépenses publiques et privées – française est équivalente à celle des principaux pays européens. En

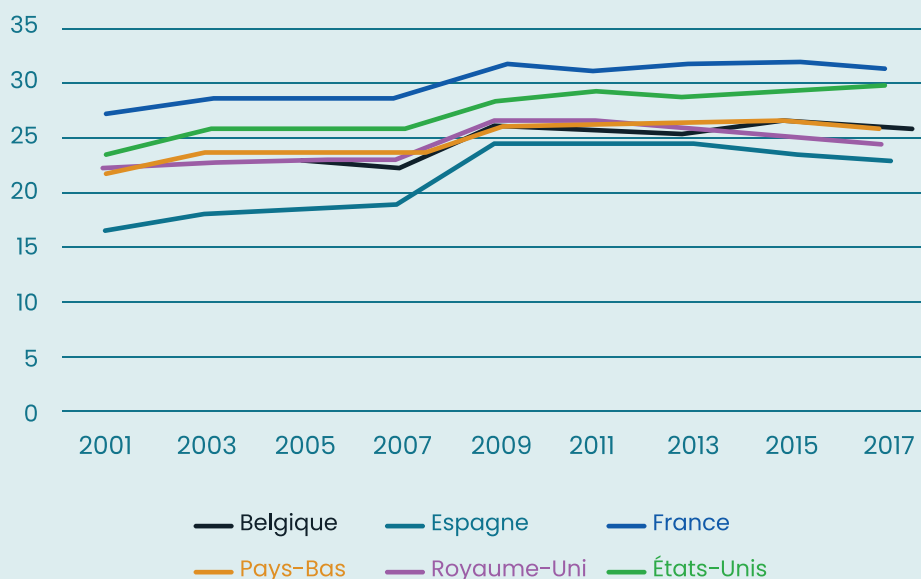
³ Source: OECD Social Expenditures Database (SOCX); OECD Main Economic Indicators Database. See Adema and Ladaïque (2009) for more details on the data, sources and methodology. StatLink <https://stat.link/kp4d5j>

⁴ Joint OECD, EUROSTAT and WHO Health Accounts SHA Questionnaires (JHAQ)

Seconde place

du reste à charge le plus faible des pays de l'OCDE

Évolution comparée des dépenses sociales totales nettes, en % du PIB



revanche, la socialisation des dépenses permet notamment d'assurer un prix d'achat de biens et services inférieur en France⁵ et de limiter les dépenses de gouvernance des systèmes de santé⁶. De même, la France est l'un des pays où le reste à charge des ménages en santé est le plus faible : 8,8 % de la dépense courante de santé en 2020 (soit le deuxième niveau le plus faible au sein des pays de l'OCDE après le Luxembourg).

Le mode de financement de la protection sociale, mais également la fourniture de services publics, participent à la redistribution opérée par le système⁷. L'INSEE indique que

la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics plutôt que les seuls prélèvements et transferts monétaires. Le caractère redistributif du système socio-fiscal français provient donc avant tout des transferts en nature, comme l'éducation, la santé et le logement, qui contribuent pour 50 % à la réduction des inégalités au sens de la redistribution élargie ; viennent ensuite les prestations sociales monétaires (23 %), les dépenses de consommation collective (16 %) et

“ Le caractère redistributif du système socio-fiscal français provient donc avant tout des transferts en nature, comme l'éducation, la santé et le logement, qui contribuent pour 50 % à la réduction des inégalités

⁵ Selon les dépenses de santé en 2021 - édition 2022 DREES - aux États-Unis, en 2017, les niveaux des prix dans le secteur de la santé, avec la France comme pays de référence (base 1), s'élèvent à 1,64. Cela signifie que pour un panier de biens similaires en santé, les prix aux États-Unis sont 64 % supérieurs à ceux pratiqués en France.

⁶ Selon les dépenses de santé en 2021 - édition 2022 DREES - en France en 2020, les dépenses de gouvernance des systèmes de santé représentent 5,4 % de la DCSi, dont 2,7 % de dépenses des assurances privées obligatoires ou facultative, 2,4 % de dépenses de l'assurance maladie obligatoire et 0,3 % de dépense de l'État.

⁷ Insee Références - édition 2021 - dossiers - Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics

les retraites (10 %). *A contrario*, les prélèvements sont eux légèrement anti-redistributifs du fait d'une part, des taxes sur les produits (telles que la TVA) et des cotisations qui font plus que compenser la progressivité des impôts sur les revenus et le patrimoine et, d'autre part, de la substitution de prélèvements progressifs (baisse de l'IS, suppression de l'ISF) par des prélèvements proportionnels voire régressifs (flat tax, CSG, TVA)¹.

L'universalisation progressive des prestations sociales (assurance maladie, famille, vieillesse...) a constitué une rupture ambitieuse avec la logique assurantielle. La perception des prestations par un individu n'est plus systématiquement conditionnée au paiement préalable de cotisations. Conséquence, le financement de la sécurité sociale a été adapté, l'impôt remplaçant progressivement

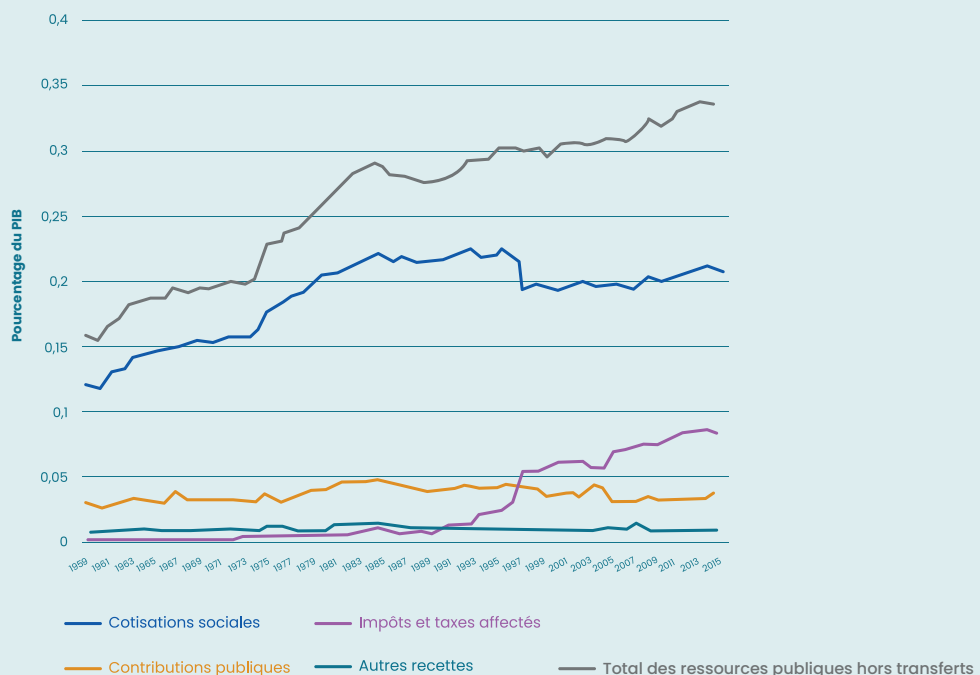
2 – L'universalisation progressive du financement de la protection sociale fait désormais des ménages les premiers financeurs des administrations de sécurité sociale

¹ Oxfam France : manifeste fiscal juste, vert et féministe : quelles réformes pour un modèle fiscal moins inégalitaire ?

+18%

c'est la hausse c'est 30 dernières années de la contribution des ménages au financement des administrations de sécurité sociale (ASSO)

Évolution du financement de la protection sociale en France depuis 1959



Source : DREES, Comptes de la protection sociale

les cotisations sociales (création et le développement de la CSG et de la CRDS, affectation de TVA...). Le lien entre cotisations et prestations a en outre été distendu du fait des allègements et exonérations de cotisations accordées aux entreprises notamment sur les bas salaires², ceux-ci n'entraînant pas une diminution des prestations dues aux assurés. La sécurité sociale a ainsi évolué vers un modèle hybride où, bien que restant à plus des deux tiers financées par les cotisations sociales, les prestations sont également en partie financées par l'impôt et par l'Etat.

Conséquence des mutations de ce mode de financement, les ménages sont désormais les principaux financeurs des administrations de sécurité sociale. En 2020, les administrations de sécurité sociale (ASSO) sont financées à hauteur de 53 % par des prélèvements sur les ménages, qui correspondent essentiellement à des impôts et taxes affectés (35 % des ressources des ASSO) et aux cotisations sociales des assurés (18 %). Les employeurs (entreprises et administrations publiques) assurent pour leur part 47 % du financement des administrations de sécurité sociale, la plus grande partie sous forme de cotisations patronales (40 % des ressources des ASSO). Entre 1990 et 2020, la part de la contribution des ménages au financement des administrations de sécurité sociale s'est accrue de 18 points. Cette évolution, intervenue au cours des années 1990, s'explique principalement par la montée en charge de la CSG et des exonérations

² Suivant une logique de baisse du coût du travail supposée permettre des gains de compétitivité. Certaines de ces baisses de cotisations employeurs n'ont toutefois pas produit les effets escomptés tant en termes de création d'emplois (100 000 emplois selon le bilan de France Stratégie, loin du milliard escompté par le Medef, le tout pour une dépense de 20 mds d'euros) qu'en termes d'amélioration de la compétitivité (le CAE considère ainsi que les baisses de charges sur les salaires plus élevés (au-delà de 1,6 SMIC) n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, aucun impact positif sur les exportations n'étant trouvé alors qu'elles étaient en grande partie motivées par un objectif de compétitivité).

“ Une rupture semble se dessiner avec une entreprise de réduction des dépenses sociales succédant à l'effort de maîtrise de l'évolution de ces dépenses

de cotisations sociales patronales, compensées à la sécurité sociale par l'affectation de recettes fiscales le plus souvent à la charge des ménages (dernier exemple en date : en 2019, avec une hausse de la part de TVA affectée au financement des ASSO, en compensation des baisses de cotisations employeurs créées après la transformation du crédit d'impôt compétitivité ou CICE en allègement de charges).

3 – Un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement concomitant avec une politique de maîtrise de l'augmentation, voire récemment de diminution, des dépenses sociales (% PIB)

Avant 1996, alors même que les masses financières en jeu étaient supérieures à celles du budget de l'État, le contrôle de la politique du Gouvernement en matière de sécurité sociale échappait très largement au Parlement en raison du fonctionnement et du financement originellement paritaires de la sécurité sociale.

A la suite de la mise en place de la CSG, les LFSS ont été créées en 1995 afin d'accroître les prérogatives du Parlement en matière sociale. L'article 34 al.19 de la Constitution prévoit désormais que "les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique". Chaque année, le PLFSS, après avoir dressé la situation de la branche à la période précédente, fixe les recettes et le déficit prévisionnel de l'année suivante. Ce n'est que dans un dernier temps que les objectifs de dépenses de l'année à venir sont décidés. Ces objectifs de dépenses sociales ne sont pas limitatifs et peuvent être dépassés : un manque de financement n'entraîne pas de refus de remboursement des soins. Le champ des LFSS porte sur les régimes de base et les organismes concourant à leur financement, à l'exception des régimes de retraite complémentaires, de l'assurance chômage ou des dépenses sociales servies par l'Etat et les collectivités locales (ex : RSA). Le pilotage par les recettes des organismes de sécurité sociale tient dans cette impossibilité de limiter l'accès aux dépenses sociales. Le niveau des ressources de la sécurité sociale, dont la part contributive diminue depuis plusieurs années, peut être ajusté par la fiscalité et l'affectation à la sécurité sociale de ressources supplémentaires – soit des recettes existantes en provenance de l'Etat, soit par une augmentation du niveau des prélèvements obligatoires.

La maîtrise de l'augmentation des dépenses de la protection sociale constitue un des facteurs ayant présidé à la création des PLFSS. Cette volonté s'est notamment traduite par la création de l'ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance maladie), lequel constitue un objectif de dépenses à ne pas dépasser en matière de soins de

ville et d'hospitalisation dispensés dans les établissements privés ou publics, mais aussi dans les centres médico-sociaux. Un comité spécifique est chargé, au plus tard le 1^{er} juin, d'alerter le Parlement, le Gouvernement et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement dans la LFSS. Si le risque de dépassement de l'Ondam est jugé sérieux (i.e. Si son ampleur prévisible est supérieure à un seuil fixé par décret et qui ne peut excéder 1 %), des mesures de régulation doivent être engagées.

Sans préjuger des orientations à venir, une rupture semble se dessiner avec une entreprise de réduction des dépenses sociales succédant à l'effort de maîtrise de l'évolution des dépenses, les récentes réformes de l'assurance chômage (durcissement des règles d'éligibilité, baisse de 25 % de la durée d'indemnisation) et des retraites (recul de l'âge légal de départ à 62 ans) témoignant de cette dynamique.

Janvier 2023 : « il faut augmenter la dette financière pour réduire la dette écologique » déclare Eric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

En janvier 2023, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations rappelait, dans une interview à la Gazette des communes, que la dette financière était un instrument de politique publique et non une finalité en elle-même. Ce rappel témoigne d'une prise de conscience récente à un très haut niveau des services publics, qui va à l'encontre de la vision longtempore répandue qui faisait de la réduction de la dette publique un objectif en lui-même.

Si les taux d'emprunt ont sensiblement augmenté sur la période récente, pour

partie suite à la normalisation progressive de la politique monétaire des banques centrales, la France dispose à court terme des marges de manœuvre pour au moins trois raisons. Les valeurs de ces dernières années le démontrent en premier lieu. En 2021 et 2022, la valeur du PIB a fortement rebondi et le solde stabilisant faisait état d'un déficit de 9% puis 6,2 % du PIB alors que le solde public était en déficit de 6,5 % puis 4,7 % du PIB. En conséquence, la dette a diminué sur ces deux années. Dans la mesure où le Gouvernement estime que le déficit se rapprocherait de 3,4% dans la seconde partie de l'année 2023, il est possible d'affirmer que la dette demeurera contenue (pour mémoire elle s'établit à 112,5% de PIB).

En second lieu, la situation de la France doit être appréciée relativement à celles d'autres pays, en particulier européen et de la zone euro. Le *spread*, c'est-à-dire l'écart entre les taux auxquels l'Allemagne (pays de référence pour les marchés financiers) et la France empruntent pour 10 ans était début juillet 2023 de 49 points de base tandis que celui de l'Italie était de 154 points de base, celui de l'Espagne de 100 points de base, celui de la Belgique de 55 points de base, celui du Portugal de 84 points de base. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette énumération démontre néanmoins la robustesse de la signature française sur les marchés financiers relativement à ses voisins.

Enfin, l'environnement actuel d'inflation constitue l'occasion de mettre l'endettement financier au service de la dette écologique. L'endettement est en effet un outil particulièrement pertinent en période d'inflation. Alors que l'écart du taux d'intérêt à 10 ans et l'inflation est conséquente, une partie du remboursement de la dette se fera naturellement, en raison de l'érosion liée à l'inflation. En effet, quand il y a de l'inflation, le pouvoir d'achat de chaque euro baisse, puisque les prix de ce qu'on achète avec augmentent. Ce qui signifie aussi que chaque euro emprunté coûte, en termes réels (c'est-à-dire en baguettes de pain, en kg de carottes, etc.), moins cher à rembourser. Mécaniquement, l'inflation fait ainsi diminuer le poids réel de la dette.

L'environnement macroéconomique actuel constitue ainsi l'occasion de réaffirmer des priorités de politiques publiques, en l'occurrence l'habitabilité de la planète. Un tel

choix suppose de prendre conscience que la dette financière est une variable technique, dont le niveau fluctue au cours de l'histoire pour divers motifs (choix politiques, réponses à un choc systémique, crises...), alors que la dette écologique est la traduction d'un capital qui s'érode sans réversibilité.

Cette réhabilitation de l'outil de la dette publique est convergente avec d'autres initiatives nationales et européennes visant à rappeler l'importance du levier fiscal, notamment pour couvrir les importants besoins de financement en matière de transition écologique. Le rapport remis par Jean Pisany-Ferry et Selma Mahfouz recommande ainsi de financer la transition écologique en combinant recours à l'endettement et fiscalité exceptionnelle et temporaire sur le patrimoine financier des plus aisés : "Il ne sert à rien de retarder les efforts au nom de la maîtrise de la dette publique. Sauf à parier sur la technologie, ce ne pourrait qu'accroître le coût pour les finances publiques et l'effort nécessaire les années suivantes pour atteindre nos objectifs climatiques. L'endettement public n'est pas le premier instrument de financement de la transition. Contraindre à l'excès la possibilité d'y avoir recours risque cependant de compliquer encore la tâche des décideurs publics".

En ce sens, une initiative citoyenne européenne appelant à la mise en place d'un impôt de solidarité sur la fortune (ISF) européen afin de financer la transition écologique a également été enregistrée par la Commission européenne, la mise au vote prochaine étape consistant en l'ouverture de la procédure de recueil des soutiens telle qu'exigée par les traités européens (un million de signatures dans au moins sept pays, en un an), condition qui, sous réserve d'être satisfaite, contraint la Commission à engager un débat institutionnel au niveau européen.

Le recours au levier fiscal constitue en outre une approche cohérente avec des objectifs redistributifs. Alors qu'un désendettement par une hausse des prélèvements obligatoires pèse davantage sur les ménages les plus aisés, une baisse de la dépense publique cible proportionnellement les ménages modestes. Les effets de la numérisation excessive des services publics sur le non recours et la complexification du parcours usager en constitue une illustration manifeste.

07

DÉFICIT PUBLIC ET MODALITÉS
DE SON ÉVOLUTION

**Une priorité quasi
systématique donnée
à la baisse des
dépenses au détriment
d'éventuelles hausses
des recettes**

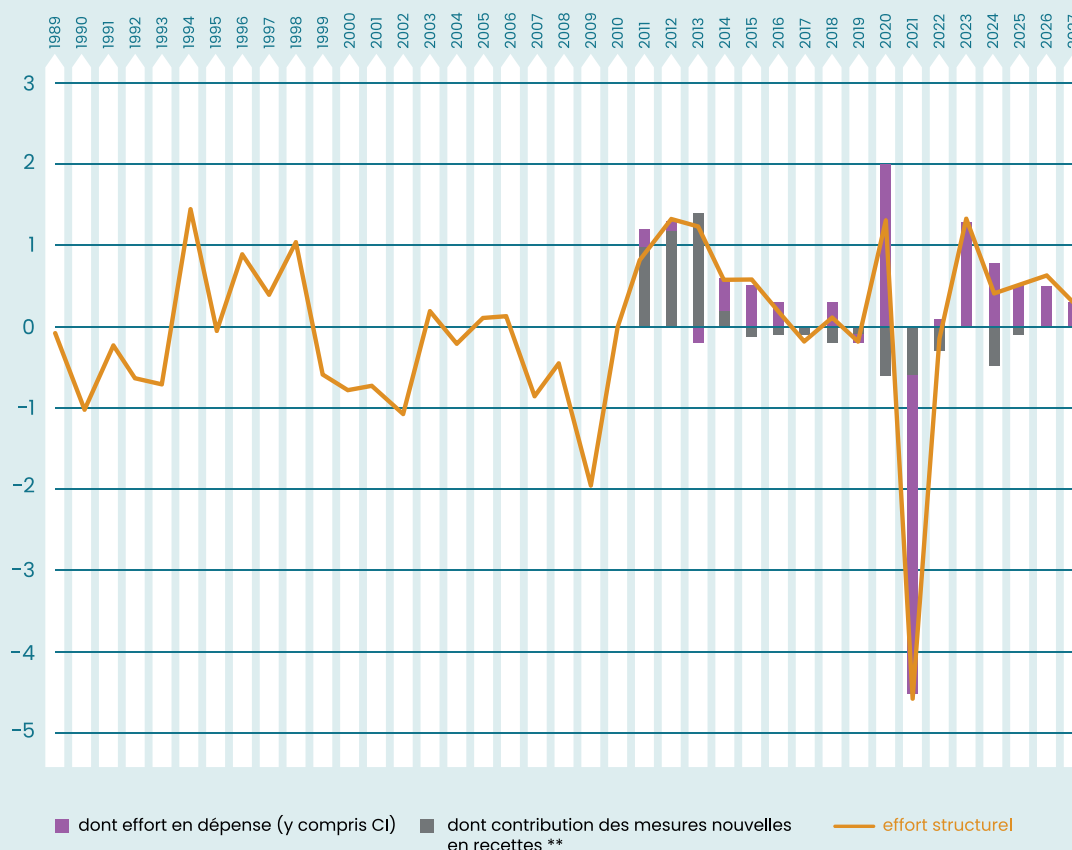
1 — Sur longue période, un effort structurel différencié selon la majorité politique, tendant récemment à la maîtrise des dépenses

On peut rendre compte des orientations principales des pouvoirs publics en matière de financement des services publics au travers de l'indicateur d'effort structurel, qui mesure la contribution des décisions de politique publique à la réduction du déficit. Si la construction de cet indicateur d'effort structurel peut paraître technique (cf annexe 2), il permet néanmoins utilement de préciser,

au-delà des aléas de l'activité économique¹, de combien l'action des décideurs va réduire le déficit public, et dans quelles mesures les leviers de hausse des recettes ou de baisse des dépenses ont été actionnés pour y parvenir.

¹Le niveau du déficit public dépend fortement de l'activité économique et donc de la situation conjoncturelle. En effet, tant les dépenses contracycliques (RSA, assurance chômage, aides sociales) que les recettes publiques (dont l'élasticité depuis les années 1990 est généralement légèrement supérieure à une unité ce qui signifie que les recettes fiscales augmentent tendanciellement un peu plus que la croissance du PIB).” par “Le niveau du déficit public dépend fortement de l'activité économique et donc de la situation conjoncturelle. En effet, les dépenses (RSA, assurance chômage, aides sociales) apparaissent procycliques alors qu'à l'inverse les recettes publiques sont procycliques (leur élasticité depuis les années 1990 est généralement légèrement supérieure à une unité ce qui signifie que les recettes fiscales augmentent tendanciellement un peu plus que la croissance du PIB).

Contribution de l'évolution respective des dépenses et des recettes publiques à la réduction du déficit public ("effort structurel", en % du PIB) depuis 1989 et jusqu'en 2027



Source : De 1989 à 2011, chiffres Fipeco, de 2011 à 2027 loi de programmation des finances publiques.

Note de lecture : En 2023, le déficit doit être diminué selon les prévisions du gouvernement de 1,3 % de PIB potentiel. Cette diminution s'effectue intégralement par une diminution des recettes.

L'effort structurel est la somme de deux composantes : un effort structurel en matière de dépenses d'une part, qui sera "positif" dans le cas d'une diminution par rapport à leur augmentation tendancielle (maîtrise des dépenses)¹, et un effort structurel en matière de recettes d'autre part, qui sera "positif" si elles augmentent plus rapidement que leur augmentation tendancielle (hausse d'impôts). par le passé, comme le détaille le site Fipeco², l'évolution du solde structurel peut se lire par mandature et permet de capter les grandes orientations des gouvernements successifs en matière de financement des administrations publiques :

- Sous les deux septennats de F. Mitterrand (1989-1993) un effort "néгатif" de -2,2 % a été constaté : une forte croissance des dépenses publiques (3,5 % en volume en moyenne sur 1989-1992 sous l'effet notamment de la progression des pensions et des dépenses d'assurance maladie et d'éducation) s'est conjuguée à une baisse d'impôts (suppression du taux majoré de TVA et allègement de l'IS supérieurs à l'augmentation des cotisations et impôts locaux);
- Sous la cohabitation puis le début du septennat Chirac (1993-1997) un effort "positif" de 2 % : la croissance des dépenses a été comprimée pour être ramenée à 1,8 % en moyenne avec la réforme des retraites ou le contrôle des remboursements d'assurance maladie, mais surtout une forte hausse des prélèvements obligatoires (hausse de 2 points du taux normal de TVA, de l'IS, de la CSG et de la TIPP...) explique l'essentiel de l'effort structurel ;
- La cohabitation du septennat de J.

¹ Car une moindre augmentation des dépenses contribue à la réduction du déficit

² François Ecalte, "L'effort structurel de réduction du déficit public depuis 30 ans, Fipeco, 2019, URL : <https://fipeco.fr/pdf/0.93179300%201559727322.pdf>

“ Sur période récente, la tendance est à la baisse des dépenses conjuguée à la diminution des prélèvements obligatoires

Chirac (1997-2002) a conduit à un effort "néгатif" de -2,1 % : de fortes baisses des prélèvements obligatoires (allègements de cotisations patronales dans le cadre du passage aux 35 heures, baisse d'un point de la TVA et application d'un taux réduit aux travaux d'entretien, suppression de la composante salariale de la taxe professionnelle...) sont allées de pair avec un rebond de la croissance des dépenses en volume sur les années 1999-2001 (2,4 % en moyenne annuelle) sous l'effet notamment de la mise en place des 35 heures dans la fonction publique et d'une accélération des remboursements d'assurance maladie.

- Le quinquennat de J. Chirac (2002-2007) un effort "néгатif" limité, de -0,5 % : les

-30

milliards d'euros de baisse des dépenses prévue en 2023 dans le projet de loi de programmation des finances publiques

prélèvements obligatoires ont d'abord augmenté légèrement avant une forte baisse en 2007 (IR et IS) prise pour moitié dans l'effort de la législature 2002-2007. Sous celle-ci, la croissance des dépenses est restée relativement forte (2,0 % en moyenne sur 2003-2006) sous l'effet notamment de la hausse des dépenses des collectivités locales.

- Le quinquennat de N. Sarkozy (2007-2012), marqué par la crise économique, a conduit à un effort "négatif" de -1,8 % : les prélèvements obligatoires ont d'abord fortement baissé, dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat puis dans le cadre du plan de relance de l'activité économique. Ils ont ensuite augmenté sous l'effet de l'arrêt du plan de relance puis des mesures de redressement budgétaire décidées à partir de l'été 2010 (réforme des retraites). La croissance des dépenses en valeur a nettement ralenti de 2007 (4,4 %) à 2011 (2,1 %) mais l'inflation et la croissance potentielle du PIB ont encore plus fortement ralenti.
- Le quinquennat de F. Hollande (2012-2017) a été marqué par un effort structurel "positif" de 2,5 % : jusqu'en 2013, de fortes hausses des prélèvements obligatoires sont enregistrées, suivies de baisses de moindre ampleur, conduisant à un effort en recettes sur 2012-2017 particulièrement important. A partir de 2013, hors crédits d'impôt, c'est sur les dépenses que l'effort structurel est réalisé, avec une croissance des dépenses en volume ramenée à 1,0 % en moyenne sur 2013-2017. Cet effort structurel en dépense est légèrement négatif si, conformément aux normes internationales en matière de comptabilité nationale, les importants crédits d'impôts de la deuxième moitié du quinquennat sont ajoutés aux réductions de dépenses publiques.

2 — Pour la période à venir, le Gouvernement fait état de perspectives de réduction inédites des dépenses et des recettes publiques

Les lois pluriannuelles de programmation des finances publiques imposent un effort structurel minimal pour chaque année de la période de programmation : sur période récente la tendance est à la baisse des dépenses conjuguée à la diminution des prélèvements obligatoires. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 affiche une volonté de poursuivre et d'accélérer cette tendance, dans une ampleur inédite jusqu'alors³.

La loi de programmation prévoit pour 2023 une amélioration du solde structurel d'environ 5 Md€. En dépenses, cette amélioration se traduit en une baisse de la dépense d'environ 30 Md€ (obtenue par exemple via une revalorisation du point d'indice des fonctionnaires inférieure à

³ L'effort structurel correspond à la différence entre la croissance potentielle et l'évolution des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. Exprimé en points de PIB, il comprend deux volets : un effort de hausse des prélèvements obligatoires et un effort de maîtrise des dépenses publiques. L'effort de hausse des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) est égal au rendement total des « mesures nouvelles » concernant ces prélèvements. Il est éventuellement négatif, en termes d'impact sur les finances publiques, si les baisses d'impôts l'emportent sur les hausses.

“ En recettes, l'effort structurel est "négatif", c'est à dire qu'il conduit à une diminution des recettes, notamment de CVAE en 2024.

l'inflation et sur une demie-année seulement). En recettes, l'effort structurel est "négatif", c'est à dire qu'il conduit à une diminution des recettes, notamment de CVAE en 2024, suivie de leur stagnation en pourcentage du PIB¹.

3 — Le levier fiscal demeure un tabou pour le Gouvernement, alors même que le consentement à l'impôt et aux cotisations sociales est réel sous réserve d'un système juste et redistributif

L'augmentation des impôts et des cotisations n'apparaît pourtant pas comme un levier impossible pour le financement des services publics et de la sécurité sociale. Selon une enquête récente de la Cour des Comptes, la

¹ Absente du graphique, une composante non discrétionnaire est également renseignée par le document du gouvernement. Cette baisse de -25 Md€ s'explique par la hausse mécanique des dépenses sociales et la baisse des recettes suite au ralentissement de l'activité économique. C'est la dimension conjoncturelle des recettes, indépendante des choix gouvernementaux.

0,2%

le taux moyen d'impôt sur le revenu des 37 familles les plus riches. 60% des interrogés sont contre une baisse des impôts et des cotisations si cela se répercute par un recul de la protection sociale

majorité des Français trouve la redistribution des richesses insuffisante².

La question de la redistributivité du système fiscal pourrait contribuer à résoudre le conflit apparent entre financement de notre protection sociale et de nos services publics d'un côté et consentement à l'impôt de l'autre. Une étude récente de la Banque mondiale montre que le consentement à l'impôt est d'autant plus fort que le système fiscal est progressif et lisible³. Si les prélèvements obligatoires sont élevés en France, la progressivité du système fiscal s'est progressivement érodée. L'Institut des politiques publiques a récemment mis en évidence que, quand le taux d'imposition effectif de la majorité des français, tous prélèvements confondus, est d'environ 50 %, le taux effectif pour les 1 % les plus riches est deux fois moins important⁴. L'impôt sur le revenu ne représente que 2 % du revenu économique des 370 familles les plus riches. Pour les 37 familles les plus riches, il représente 0,2 %⁵.

Le modèle des assurances sociales peut également participer à un fort consentement aux prélèvements. Ainsi, selon le baromètre 2021 de la DREES, 60 % des interrogés sont contre une baisse des impôts et des cotisations si cela se répercute par un recul de la protection sociale (retraites, assurance maladie notamment), et l'opposition à cette baisse conjointe augmente sur le moyen terme. Les hausses de cotisation des vingt dernières

² Baromètre des prélèvements obligatoires en France – Première édition 2021 du conseil des prélèvements obligatoires

³ How Does the Progressivity of Taxes and Government Transfers Impact People's Willingness to Pay Tax? Experimental Evidence across Developing Countries Christopher Hoy

⁴ Institut des politiques publiques, Quels impôts les milliardaires payent-ils ? Bach et al. n°92, juin 2023

⁵ Billionaires Pay Taxes? (with L. Bach, A. Bozio et A. Guillozouic). Si les milliardaires ne payent pas d'impôt sur le revenu ou sur la fortune, ils payent en revanche de l'impôt sur les sociétés d'un montant inférieur à 25 %, soit le taux facial.

années, progressives et permettant de financer des prestations auxquelles les cotisants étaient éligibles, n'ont pas entraîné de diminution du consentement aux cotisations des assurés sociaux⁶.

⁶ A paraître, Guillaud, Zemmour et Baudouin, Le financement des assurances sociales est-il devenu insoutenable ?

Janvier 2023 : L'entrée en vigueur des cours criminelles départementales, illustration des apories d'un discours qui décrète la "confiance" dans les services publics plutôt qu'il ne la construit

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les jurys populaires de citoyens tirés au sort au sein des cours d'assises sont départis de la majeure partie de leurs attributions désormais confiées à des cours criminelles départementales composées de magistrats professionnels. Cette réforme, justifiée par ses promoteurs comme devant permettre tant de réduire les dépenses de ces cours que d'accroître la célérité de la justice, effets qui demeurent à prouver, a été prévue par la "loi sur la confiance dans l'institution judiciaire" de 2021. Alors que le rapport conclusif des Etats généraux de la justice plaidait pour un rapprochement des citoyens et de leur justice, cette réforme semble aller en sens inverse, le jury populaire étant à la fois un instrument historique de 1789, un outil au service de la citoyenneté et un des rares lieux dans les services publics où le pouvoir était directement partagé avec les citoyens.

Loin de constituer une exception, cette loi sur la confiance dans l'institution judiciaire s'inscrit dans la lignée de lois mettant à l'honneur le terme de confiance : loi pour la confiance dans la vie politique (2017), loi pour un État au service d'une société de confiance (2018), loi pour une école de la confiance (2019). Si cette succession témoigne de la conscience de l'existence d'un sentiment de défiance au sein de la société à l'égard de certains services publics, la stratégie retenue semble

ignorer que décréter la confiance ne suffit pas : elle doit s'éprouver au quotidien dans le cadre de pratiques, d'expériences qui fondent le rapport entre la population et les services publics.

Les travaux de sociologues sont à cet égard particulièrement éclairants. C'est bien de l'expérience au service public que découle le sentiment de confiance ou de défiance. La multiplicité des expériences expliquent ainsi les divergences parfois très substantielles entre la déclaration par les citoyens de leur confiance dans une institution et leur appréhension concrète de l'égalité de traitement. Ainsi, la confiance manifestée à l'égard de l'institution policière dans les baromètres des services publics tend en réalité à décroître à mesure que le contact avec les policiers est fréquent.

De surcroît, les positions sociales influent sur le rapport de confiance, témoignant d'expériences pratiques désavantageuses pour les classes les moins favorisées. Les résultats de l'enquête Profet (Pratiques et représentations ordinaires face à l'État, 2017) soulignent ainsi que les cadres disent 10% à 20% de plus que les ouvriers avoir confiance dans les services publics de la justice, de la police et des impôts. La confiance symbolique dans les institutions est également marquée générationnellement : les jeunes non seulement se prononcent moins sur leur confiance dans ces trois services publics que leurs aînés, mais de plus, lorsqu'ils le font, ils témoignent une moindre confiance que ceux-ci.

Une moindre confiance *a priori* peut également se conjuguer avec un plus grand recours, en pratique, à ces services publics : c'est par exemple le cas du recours à la police, plus fréquent chez les ouvriers que chez les cadres, et cela malgré une moindre confiance symbolique des premiers que des seconds. Ce phénomène peut s'interpréter de deux façons distinctes, bien que compatibles entre elles : l'hypothèse du moindre choix, du fait de moindres ressources ou de plus de nécessités, et l'hypothèse du recours pratique à certains services publics qui dégraderait le niveau de confiance que l'on a dans ceux-ci. Dans le cas de la police, cette deuxième hypothèse est confirmée par l'enquête Profet. Cet état de fait n'est pourtant pas une fatalité, et on retrouve le phénomène inverse pour les services fiscaux : les personnes y ayant été confronté ont, tendanciellement, une propension plus importante à déclarer une appréhension positive de ces services que celles qui n'y ont pas été confrontées.

Revivifier la confiance, notamment de celles et ceux qui éprouvent des difficultés au contact des services publics, passe donc également par une amélioration des conditions d'exercice des services publics, notamment les plus emblématiques, dans le quotidien des populations (éducation, santé, transports, sécurité, administrations sociale et fiscale). Plus que des lois de principe, c'est de l'expérience pratique des citoyens que découle un lien de confiance envers les services publics.

Annexe 1 : Le financement des services publics – de quoi parle-t-on ?

L'article 1B de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit un pilotage d'ensemble des dépenses publiques : les lois de programmation comprennent une déclinaison par catégorie d'administrations publiques de l'objectif des dépenses publiques, et notamment le plafond des crédits des missions du budget général ; un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'ONDAM. Les lois de programmation ne comportent que des perspectives d'évolution pour leurs recettes, dépenses et soldes qui, si elles n'ont pas de caractère obligatoire, révèlent les évolutions désirées pour nos services publics : ce sont ces évolutions que nos indicateurs cherchent à mettre en évidence.

De grands principes budgétaires permettent un renforcement des contrôles parlementaires sur l'activité budgétaire du gouvernement. Les principes d'unité et d'universalité garantissent la transparence et donc la discussion démocratique du budget : il faut que le budget soit suffisamment analytique pour que la présentation en soit claire. L'universalité vise à séparer de façon stricte les dépenses et les recettes. La non affectation théorique des recettes aux dépenses vise à éviter que chaque catégorie de recettes soit réservée à la couverture d'une seule catégorie de dépenses. Les dépenses et les recettes doivent donc être considérées comme deux masses indépendantes¹, sans lien autre que global (calcul du solde budgétaire)². Dans une

perspective historique, le solde budgétaire, différence entre les recettes et les dépenses, est égal à -6,4 % en 2021 (en 2021, la dépense publique est égale à 59 % du PIB et elle est financée par des recettes publiques qui représentent 52,6 % du PIB).

Le financement des administrations – que l'on segmente traditionnellement entre les administrations publiques centrales (État et ses opérateurs), les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale – révèle une concentration de la moitié de la masse salariale publique dans la première, de l'investissement public local dans la seconde et de la quasi totalité des prestations sociales (retraites, santé, redistribution) dans la dernière. Cette répartition reflète ainsi clairement les choix de société opérés en France : l'État assume des services publics dont le cœur du fonctionnement repose sur de la ressource humaine (école, défense, police, justice), les collectivités assument l'essentiel de l'investissement public en lien avec les besoins des territoires (logique de subsidiarité), la Sécurité sociale finance notre modèle social particulièrement protecteur ainsi que la crise sanitaire l'a démontré.

¹ Il existe certes des exceptions mais celles-ci sont justifiées par l'existence d'un lien intrinsèque entre les recettes et les dépenses (Protection sociale, comptes d'affectation spéciaux).

² La LOLF prévoit une série d'exceptions à ce principe : les comptes spéciaux et les budgets annexes et trois procédures spécifiques d'affectation.

Principales dépenses et recettes des administrations publiques en 2021

En Md€	Administrations publiques centrales	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Ensemble des administrations publiques ¹
Total des dépenses¹	611,9	280	683,1	1 475,60
Dépenses de fonctionnement ² dont :				
Consommations intermédiaires ²	40,9	52	32	125
Rémunérations des salariés	150,1	86,5	75,7	312,4
Intérêts versés ²	31,1	4	3,1	38,1
Prestations sociales en espèces et en nature	126	27,4	518,7	672,1
Transferts courants entre administrations publiques	62,3	3,7	20	0
Autres transferts et subventions	167,8	48,3	20	222,9
Acquisitions nettes d'actifs non financiers, dont :				
Formation brute de capital fixe	30,4	52,7	6,6	89,7
Total des recettes¹	468,5	279,4	666,4	1 314,90
-dont Impôts et cotisations sociales	391	163,5	614,1	1 168,60
-dont Ventes	27	45,3	22,1	94,4
-dont Revenus de la propriété	8,2	3,1	3,7	14,9
-dont Autres transferts	42,2	67,6	26,6	37,1
Capacité (+) / Besoin (-) de financement	-143,4	-0,6	-16,7	-160,7

En 2021, les dépenses des administrations publiques centrales s'élèvent à 611,9 milliards d'euros et progressent de 4,3 % par rapport à 2020.

¹ Dans la colonne « Ensemble des administrations publiques », les transferts entre les trois sous-secteurs (administrations centrales, locales et de sécurité sociale) sont consolidés, si bien que les dépenses et recettes sont inférieures à la somme des dépenses et recettes des trois sous-secteurs.

² Hors correction au titre des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (Sifim) sur les intérêts versés.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2014.

Annexe 2 : solde structurel et effort structurel

Plus que le déficit, le solde structurel s'utilise pour apprécier la viabilité à long terme des finances publiques. En effet, les cycles économiques et les événements ponctuels peuvent influencer notablement sur le solde budgétaire. Lors des périodes de ralentissement économique, les recettes publiques ont tendance à diminuer du fait de la baisse des revenus. Ainsi le solde structurel équivaut au solde budgétaire qui serait celui d'un pays avec ses politiques en place si l'économie fonctionnait à son plein potentiel (avec son « PIB potentiel »). Un pays présentant un déficit (primaire) structurel afficherait également un déficit (primaire) même si son économie fonctionnait à plein régime.

La comparaison des soldes structurels demeure néanmoins très fragile pour au moins deux raisons. Premièrement, parce que le solde structurel s'apprécie grâce à l'estimation du PIB potentiel, lequel repose sur des méthodes statistiques et économiques non dépourvues de limites méthodologiques (calcul de l'output gap) ainsi qu'en témoigne le fait que les estimations du PIB potentiel des années passées sont fréquemment révisées pour tenir compte des données macroéconomiques sur la croissance dans la période la plus récente. Deuxièmement, les réalités recouvertes par les mesures ponctuelles et temporaires, neutralisées car considérées comme conjoncturelles, varient dans le temps et dans l'espace.

L'effort structurel correspond à la différence entre la croissance potentielle et l'évolution des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. Exprimé en points de PIB, il comprend deux volets : un effort de hausse des prélèvements obligatoires et un effort de maîtrise des dépenses publiques. L'effort de hausse des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) est égal au rendement total des « mesures nouvelles » concernant ces prélèvements. Il est éventuellement négatif, en termes d'impact sur

les finances publiques, si les baisses d'impôts l'emportent sur les hausses.

Le site Fipeco explique que la notion d'effort structurel a les trois avantages par rapport à celle de solde structurel. D'abord, si l'élasticité des prélèvements obligatoires est supérieure à 1,0, ce qui est plutôt le cas lorsque la croissance du PIB est forte, le solde conjoncturel est sous-estimé et le solde structurel surestimé (et inversement si l'élasticité est inférieure à 1,0). L'effort structurel est, quant à lui, indépendant de la valeur de cette élasticité.

Ensuite, l'estimation de l'effort structurel implique de retenir une hypothèse de croissance potentielle, pour mesurer sa composante relative aux dépenses, alors que l'estimation du solde structurel implique de retenir une hypothèse de niveau du PIB potentiel. Or l'incertitude sur le niveau du PIB potentiel est souvent plus grande que celle sur sa croissance.

Enfin, si la variation du solde structurel d'une année à l'autre résulte surtout des décisions de politique économique relatives aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques, il est en pratique difficile de décomposer cet ajustement structurel entre une composante relative aux recettes et une autre relative aux dépenses puis de relier chacune de ces deux composantes aux mesures de politique économique. L'effort structurel est quant à lui estimé en faisant la somme d'un effort en recettes et d'un effort en dépense et l'effort en recettes est lui-même calculé en faisant la somme des mesures nouvelles. La contribution des divers postes de la dépense publique à l'effort en dépenses est également envisageable.

La Commission européenne parle ainsi d'approche « top-down » pour l'ajustement structurel et « bottom-up » pour l'effort structurel.

