

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 229

TTU - URGENT 2022

4

GÉRER NOS FINANCES PUBLIQUES

**Le plan de redressement
2022-2030**

Décembre 2021 - 8 €

FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

GÉRER NOS FINANCES PUBLIQUES

Le plan de redressement 2022-2030

3

Sur l'ensemble des trois derniers quinquennats, la dette publique française a augmenté de 50 points de PIB (+1415 milliards € constants de 2021) et le poids des dépenses publiques a augmenté de 7,5 points de PIB (+325 milliards €). Confrontés à des crises imprévues, celle des Subprimes puis celle de la dette souveraine européenne et enfin celle du coronavirus, les trois derniers présidents français ont lâché les vannes des dépenses publiques pour sauver l'économie, « quoi qu'il en coûte ». L'action non conventionnelle de la Banque centrale européenne (rachat de titres de dette, principalement de dette publique) a depuis 2015 permis de limiter les conséquences de ce niveau d'endettement inédit.

Le budget 2022 en cours d'adoption ne modifie pas ce constat : l'exécutif insiste sur le recul, sur le dernier quinquennat, des prélèvements obligatoires d'environ 30 milliards €. Mais dans le même temps, la dépense publique a grimpé de 28 milliards par an... On peut légitimement se demander quelle est la durée de vie des baisses d'impôts qui ne sont pas financées autrement que par de la dette ? La dette publique croîtrait encore de 115,3 milliards € (2022) par rapport à 2021. Le Haut Conseil des Finances Publiques appelle à la « plus grande vigilance sur la soutenabilité à moyen terme des finances publiques ». La stratégie du Gouvernement compte sur la croissance pour éponger la dette, mais néglige de maîtriser véritablement les dépenses... trop tôt, dit le Gouvernement, renvoyant à 2023 les effets d'une modernisation des lois de finances. Le risque ? Que ces mesures correctives interviennent beaucoup trop tard.

Le prochain président de la République doit être celui du redressement des finances publiques et de la baisse des dépenses publiques. Rappelons que si la France avait les mêmes ratios de finances publiques que la zone euro, nos dépenses publiques seraient inférieures de 211 milliards, nos prélèvements obligatoires de 141 milliards et notre dette publique de 453 milliards €.

La Fondation iFRAP présente un plan de redressement des finances publiques, pour faire en sorte que la dette publique française demeure soutenable et puisse continuer à être financée sur les marchés. Le plan d'économies de dépenses publiques associé à une baisse des prélèvements obligatoires (avec notamment une baisse sensible des impôts de production et de prélèvements sur les revenus du capital) permet d'atteindre cet objectif.

- La dette publique en 2030 apparaît aux alentours de 105 points de PIB, soit près de 7 points de PIB inférieur à son niveau dans le scénario de référence du Gouvernement qui projette la trajectoire des finances publiques au-delà de 2022. La dette est inférieure en 2030 de 297 milliards €.
- Avec ce plan, les dépenses publiques atteindraient 50,6 % du PIB en 2030 (contre 53 % sans réforme) et les prélèvements obligatoires représenteraient 42,2 % du PIB en 2030 (contre 42,8 %).
- Le solde public s'améliorerait de 58 milliards € d'ici 2030 et le solde public avant charge de la dette redeviendrait positif dès 2027.
- Le solde commercial est quasiment à l'équilibre en 2030 (-0,4 % de PIB) et s'améliore de 1,3 point de PIB en volume.
- En 2030, le nombre d'emplois non marchands serait très légèrement supérieur à son niveau de 2022 (+57 000) tandis que le nombre d'emplois supplémentaires dans les secteurs marchands non agricoles atteindrait 2,25 millions d'emplois.

Finances publiques

Les chiffres clés

France en milliards €, 2021

PIB	Dépenses publiques	Dépenses publiques hors intérêt dette	Prélèvements obligatoires y c. crédits d'impôts	Déficit public
2 457,8	1 484,8	1 456,7	1 104,1	-200,4

2021, en % de PIB

	Dépenses publiques	Prélèvements obligatoires	Déficit public
France	60,5 %	44,7 %	-8,2 %
Zone euro	53,3 %	40 %	-7,1 %
Zone euro hors France	51,5 %	38,9 %	-6,9 %
Allemagne	52,3 %	39,7 %	-6,5 %

Si la France avait les mêmes ratios que la zone euro



Dette publique

France en milliards €	France en % PIB	Zone euro	Zone euro hors France	Allemagne
2 853,2	114,6 %	100 %	96,3 %	71,4 %

Si le poids de la dette française était identique à celui du reste de la zone euro (96,3 %) alors la dette française serait inférieure de 453 milliards €

Bilan des trois derniers quinquennats

Évolution du PIB

5

Variation du PIB	N. Sarkozy (2006-2011)	F. Hollande (2011-2016)	E. Macron (2016-2021)
En milliards € courants	+210,2	+175,7	+211,7
En milliards € constants de 2014	+79,4	+86,9	+86
En points de PIB	+3,7	+4,0	+4,0

Évolution des finances publiques

En milliards € constants de 2021	N. Sarkozy (2006-2011)	F. Hollande (2011-2016)	E. Macron (2016-2021)
Dépenses publiques	+122,3	+61,0	+143,3
Recettes publiques	+59,1	+91,5	+32,2
Prélèvements obligatoires	+46,3	+92,7	+2,6
Dette publique	+581	+319	+515
Solde public	-63,2	+30,5	-111,1

Évolution des finances publiques (en points de PIB)

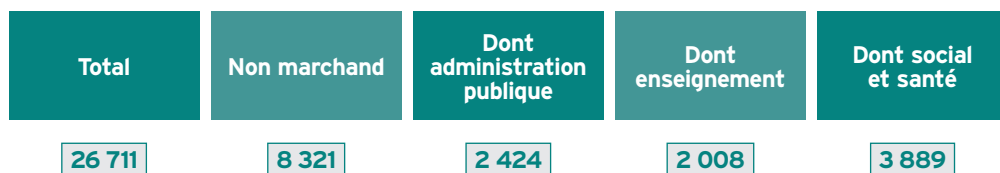
	N. Sarkozy (2006-2011)	F. Hollande (2011-2016)	E. Macron (2016-2021)
Dépenses publiques	+5,0	+2,5	+5,9
Recettes publiques	+2,4	+3,7	+1,3
Prélèvements obligatoires	+1,9	+3,8	+0,1
Dette publique	+23,7	+13,1	+21,0
Solde public	-2,6	+1,2	-4,5

François Hollande est le président qui a le plus augmenté les prélèvements obligatoires au cours de son quinquennat (+3,8 points de PIB). Emmanuel Macron aura été le président qui a le plus augmenté les dépenses publiques (résultat du « quoi qu'il en coûte ») avec un surcroît de 5,9 points de PIB. Il est en revanche le président qui a su maintenir quasi constant le niveau des prélèvements obligatoires de sorte qu'il présente la plus forte dégradation de solde public au cours de son quinquennat. Au cours des trois derniers quinquennats, la dette publique a augmenté de 50 points de PIB (soit 1 415 milliards € constants de 2021) et le poids des dépenses publiques de 7,5 points de PIB (+325 milliards € constants de 2021).

Emploi, emploi public et masse salariale publique

Les chiffres clés

Emploi en France 2019, en milliers

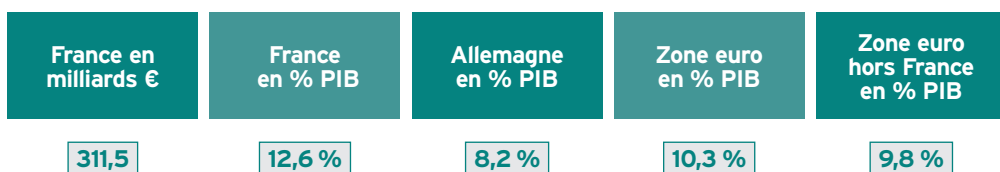


Part de l'emploi non-marchand en % de l'emploi total



Si la France avait la même part d'emploi non-marchand que le reste de la zone euro, elle aurait 1,7 million d'emplois non-marchand en moins, dont 670 000 en moins dans les administrations publiques, 96 000 en moins dans l'enseignement et 950 000 emplois en moins dans le secteur de la santé et de l'action sociale.

Masse salariale publique



Le plan de redressement 2022-2030

■ 81,4 milliards € d'économies sur les dépenses publiques au niveau de l'État, des collectivités et des dépenses sociales (retraites, assurances-maladie, allocation sociale unique) ;

■ Une baisse de 64 milliards des prélèvements obligatoires dont :

- 20 milliards € de baisse des impôts de production ;
- 15 milliards € de baisse des cotisations employeur famille ;
- allègement de la fiscalité du patrimoine pour 16,7 milliards € ;
- allègement de la fiscalité immobilière pour 4,9 milliards €.

I. LE PLAN DE REDRESSEMENT DE LA FONDATION IFRAP

L'objectif principal du plan que présente la Fondation iFRAP est le redressement des finances publiques, à savoir, faire en sorte que la dette publique française demeure soutenable et puisse continuer à être financée sur les marchés.

Avec le plan de redressement des finances publiques proposé par l'iFRAP, la dette publique en 2030 apparaît aux alentours de 105 points de PIB, soit près de 7 points de PIB inférieure à son niveau du scénario de référence. La dette est inférieure en 2030 de 297 milliards € à son niveau du scénario de référence.

Avec ce plan, les dépenses publiques (hors crédits d'impôts) atteindraient 50,6 % du PIB en 2030 (contre 53 % dans le scénario de référence). Les recettes publiques représenteraient 49,6 % du PIB en 2030 (contre 50,3 % dans le scénario de référence).

Ce serait ainsi un recul sensible du poids de l'État dans l'économie, permettant au système productif de créer un supplément de 525 400 emplois marchands à l'horizon de la fin de la décennie. En 2030, le nombre d'emplois non marchands serait très légèrement supérieur à son niveau de 2022 (+57 000) tandis que le nombre d'emplois supplémentaires dans les secteurs marchands non agricoles atteindrait 2,25 millions d'emplois. Le plan proposé par l'iFRAP ne fait donc que maintenir relativement constant l'emploi non marchand tout en permettant le développement de 525 000 emplois supplémentaires

dans les secteurs marchands (par rapport au scénario de référence).

Malgré les économies de dépenses publiques qui amoindrissent forcément le revenu disponible des ménages (moindres prestations sociales versées par exemple), la croissance serait relativement équivalente, voire légèrement supérieure à celle du scénario de référence. Le commerce extérieur contribuant positivement à la croissance et compensant la moindre contribution de la consommation des ménages à la croissance.

L'iFRAP propose un plan qui s'étalerait sur 7 années jusqu'en 2030, avec près de 81,5 milliards € d'économies de dépenses publiques à la clé.

Une part importante de ce plan serait réalisée au cours du prochain quinquennat, mais le redressement des finances publiques ne peut, sous peine de peser trop fortement sur la croissance et l'emploi, être réalisé trop hâtivement. L'expérience de l'ajustement trop rapide réalisé au sortir de la crise des Subprimes à partir de 2011 a montré que l'efficacité d'un tel plan reposait en grande partie sur la détermination du degré optimal d'effort de baisse des dépenses compatible avec un maintien de la croissance. Les niveaux élevés de la dette publique actuelle (114 % du PIB fin 2022) et du déficit public (5 % du PIB en 2022) obligent donc à s'inscrire dans une dynamique longue et continue d'effort en matière de réduction des dépenses publiques.

Le plan d'économies de dépenses publiques (en milliards €)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Baisse de la masse salariale – 180 000 agents*	0,8	1,6	2,3	3,1	3,9	4,7	5,5	6,3
Baisse des PSR collectivités territoriales	2,1	4,1	5,4	6,7	8	9,3	10,6	16,5
Inclusion dans la contractualisation des BA/ODAL	0,5	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3
Baisse des dépenses de fonctionnement	0,5	1	1,5	2	3	4	4	4
Allocation sociale unique		2	3	4	5	5	5	5
Réforme des retraites à 65 ans dès 2028	4,6	6,9	9,2	11,5	13,8	16,1	18,4	20,7
Suppression des régimes spéciaux			1	2	2,5	2,5	2,5	2,5
Réforme de l'assurance chômage	1	2	3	4	4	4	4	4
Maîtrise de l'ONDAM	1,4	2,9	4,3	5,8	7,2	8,6	10,1	11,5
Baisse des subventions	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Mise en concurrence des caisses d'assurance maladie au 1 ^{er} €		2	2	2	2	2	2	2
Fusion des ODAC/re-budgétisation	0,7	1	1,3	1,6	1,9	2,2	2,5	2,8
Baisse de la charge d'endettement par rachat des OATI	0,6	1,1	0					
Conditionnalité de l'APD à la mise en place d'accords de réadmission				2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Fusion URSSAF/DGFIP				0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Regroupements hospitaliers				2	2	2	2	
Regroupements scolaires				1,7	1,7	1,7	1,7	
Total économies	12,5	25,4	34,3	50,9	60,1	67,7	74,4	81,4

*: auxquels s'ajoutent 120 000 emplois transférés au secteur marchand (externalisation, effets de périmètre).

Le plan de baisse de prélèvements obligatoires (en milliards €)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Suppression de l'IFI		2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Baisse de cotisations employeurs ciblées	5	10	15	15	15	15	15	15
Baisse des droits de succession/donation (DMTG)	3	3	6	6	9	9	9	9
Suppression de la CVAE	2,1	4,2	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Suppression de la CFE		1,4	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Suppression de la C3S			5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Suppression du forfait social				2	4	5	5	5
Baisse de la composante IR du PFU de 12,8 % à 7,8 %						2,7	2,7	2,7
Bascule des revenus fonciers au PFU						2,8	2,8	2,8
Suppression de la TVA sur l'électricité, le gaz et les carburants (taxe sur taxe)							4,0	8,0
Total baisse des prélèvements obligatoires	10,1	20,7	42,9	44,9	49,9	56,4	60,4	64,4

Les détails du plan de redressement

L'année 2022 étant une année électorale, dont le budget initial a été voté en décembre 2021 par la précédente majorité législative, et la mise en place de la nouvelle majorité n'intervenant qu'en milieu d'année, il semble prudent de considérer que la trajectoire des finances publiques ne sera modifiée qu'à compter de 2023. Pour un programme aussi ambitieux, il est nécessaire d'enjamber le prochain quinquennat pour se projeter à horizon 2030.

81 milliards d'économies sur les dépenses publiques

Les 81,4 milliards € du plan d'économies que nous proposons se ventileront pour 28,5 milliards € au niveau de l'État, pour 4,5 milliards au niveau des opérateurs, 5,3 milliards au niveau des collectivités territoriales et pour 43 milliards au niveau des administrations de sécurité sociale.

Au niveau de l'État

Les économies seraient dégagées à hauteur de 2,4 milliards € en 2030 sur la masse salariale, via le non-remplacement des effectifs de titulaires partant à la retraite et des plans de départs volontaires complémentaires (soit près de 70 000¹ ETPT).

Les dépenses de fonctionnement baisseraient de 3,3 milliards €, l'économie se ventilant entre économies sur les consommations intermédiaires (dépenses de fonctionnement courant) et baisse des subventions. La baisse proposée représenterait donc 5,5 % de la dépense de fonctionnement 2022.

À l'instar de la ponction sur la DGF des collectivités territoriales de 11 milliards opérée sous le mandat de François Hollande, la même contrainte serait appliquée à l'endroit des collectivités territoriales afin de freiner l'évolution de leurs dépenses à champ constant entre 2023 et 2030. Objectif : 8 milliards € de baisse en 2027, 16,5 en 2030.

La mise en place progressive d'une l'allocation sociale unique, fusionnant les minima sociaux

et les prestations non contributives aurait des effets sur les prestations sociales délivrées par l'État au sein des dépenses d'intervention (123,2 milliards). Les économies sur ce champ sont chiffrées à 0,9 milliard € en 2030. S'y ajoutent la suppression des régimes spéciaux de retraites (-2,5 milliards € en régime de croisière dès 2027) ainsi que des baisses de subventions aux associations grâce à la mise en place d'une traçabilité globale des financements associatifs, soit -0,3 milliard à comparer aux 7,3 milliards € accordés en 2020.

Par ailleurs, une politique de désensibilisation de la dette publique à l'inflation serait menée dès 2023 aboutissant à un rachat prioritaire des OATi (225 milliards en 2021) ce qui permettrait de faire baisser encore la charge de la dette entre 2023 et 2024 (jusqu'à 1,1 milliard € d'économie).

À compter de 2026, en cas de pays d'émigration réfractaire à la délivrance en retour du laissez-passer consulaire, justifierait des annulations de crédits en matière d'aide publique au développement, pour un montant de 2,5 milliards € par an.

Au niveau des agences de l'État

Une mise sous contrainte des dépenses de personnel devrait aboutir à la suppression de près de 30 000 ETPT aboutissant à des économies de l'ordre de 1 milliard € d'ici 2030, associées à des économies en dépenses de fonctionnement de 0,7 milliard €. Parallèlement la « fusion » et la suppression² dans le cadre d'un acte III de la décentralisation de certains opérateurs, permettraient de réduire et de massifier les « agences de l'État », permettant de dégager des économies supplémentaires de l'ordre de 2,8 milliards € (centralisation des trésoreries, rationalisation des dépenses, etc.) Au total, les baisses proposées représenteraient 4,5 milliards en 2030 (à comparer au volume financier des opérateurs, soit 74,4 milliards € en 2019³).

■ 1 : Un montant qui équivaut au volume des nouveaux pensionnés de droits directs de la FPE et des ouvriers d'État, soit 70 960 pensions en 2019, voir Jaune budgétaire pensions de la fonction publique, 2022, p.180, tableau B-12. On notera que la ponction est d'autant plus réalisable qu'elle s'étalerait sur 8 ans, ce qui permettrait de compenser l'allongement progressif des départs à la retraite impacté par la réforme paramétrique proposée par ailleurs (voir ci-contre).

■ 2 : Ou la « rebudgétisation » voir le transfert

S'agissant des collectivités territoriales

Sur le champ plus large des administrations publiques locales comportant également les établissements locaux, des mesures d'économies complémentaires (et symétriques des baisses de dotations enregistrées au niveau de l'État⁴) sont nécessaires pour un volume de 5,3 milliards € à horizon 2030.

Tout d'abord une trajectoire de baisse des dépenses de personnels titulaires serait négociée avec les collectivités concernées dans le cadre du renouvellement des accords de contractualisation État-collectivités (Pactes de Cahors) à renouveler dès 2022 pour une application en 2023. L'objectif serait d'aboutir à une baisse des effectifs de 60 000 ETP à horizon 2030 pour une économie estimée de 2,1 milliards €. S'y ajouteraient des baisses de dépenses de fonctionnement pour un volume de 1,5 milliard € à atteindre dès 2029. Le périmètre concernerait les budgets principaux mais aussi des budgets annexes des collectivités (régies, caisses des écoles, EHPAD, CCAS, Offices HLM...). Et les économies se concentreraient sur les dépenses courantes de fonctionnement (achats...). Pendant le prochain quinquennat des réformes complémentaires génératrices d'économies seraient réalisées au niveau local, comportant une nouvelle vague de décentralisation⁵, mais aussi une puissante réforme de « simplification » du mille-feuille administratif territorial permettant de désintriquer les financements, de relancer les fusions au sein du bloc local (entre communes et communes/intercommunalités) ainsi que celle des exécutifs régionaux et départementaux. Une réforme de regroupement des établissements scolaires publics permettrait de générer à horizon 2026 des économies de 1,7 milliard €. Enfin, s'agissant de la mise en place de l'allocation sociale unique, l'inclusion de prestations extralégales permettrait de générer des économies récurrentes à partir de 2027 de l'ordre de 180 millions € par an.

S'agissant des administrations de sécurité sociale

Leur poids au sein de la dépense publique (45,1 % en 2019, soit 24,9 pts de PIB) justifie qu'elles réalisent le plus gros des économies budgétaires demandées, soit près de 43 milliards € courants (mais qu'il faut relativiser en volume, puisque cela représenterait une économie de 1,5 point de PIB de 2030), à rapprocher des 87 milliards de progression des dépenses entre 2017 et 2022⁶.

Tout d'abord, une économie sur les dépenses de personnel serait recherchée au sein d'effectifs hospitaliers administratifs publics de l'ordre de -20 000 ETPT, et ce, dès 2027, soit une économie de 700 millions € en rythme de croisière. La mise en place de l'ASU (allocation sociale unique) représenterait une baisse des dépenses d'intervention portées par la Sécurité sociale de l'ordre de 3,9 milliards € à aussi dès 2027, date à partir de laquelle une transformation en impôt négatif serait réalisée.

La réforme des retraites à 65 ans dès 2027 par décalage de l'âge de départ à la retraite de 6 mois/an dès 2023 permettrait de générer des économies de l'ordre de 20,7 milliards € à horizon 2030. Le choix d'une économie désormais tournée vers l'offre permettrait de poursuivre la réforme de l'assurance-chômage qui dégagerait dès 2026 des économies de l'ordre de 4 milliards €.

Une maîtrise inédite de l'ONDAM serait appliquée avec des économies de l'ordre de 11,5 milliards € par rapport au tendancier à compter de 2030. L'ONDAM ayant un taux de 2,6 % hors Ségur de la Santé en 2022, soit 218,8 milliards hors Ségur, la progression de l'ONDAM serait freinée par le reflux des dépenses exceptionnelles dès 2023, ainsi que par une rationalisation de l'offre de soins, la mise en place d'une meilleure répartition entre la médecine de ville et les urgences hospitalières et une réforme de l'ONDAM lui-même⁷. Par ailleurs, à compter de 2024, la mise en concurrence des caisses d'assurance

■ 3 : Comptes consolidés nets de flux dernière publication de l'INSEE, 25 février 2021, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4494198?sommaire=4494218>

■ 4 : En comptabilité budgétaire de l'Etat en effet les PSR (prélèvements sur recettes) en direction des collectivités territoriales sont traitées à la fois en atténuation de dépenses et de recettes. En comptabilité nationale il s'agirait de baisses de transferts de l'Etat vers le bloc APUL.

■ 5 : Mais qui pourrait reprendre une partie substantielle des économies « de fonctionnement » dégagées à chaque niveau d'administration.

■ 6 : Voir rapport Sénat tome 1 annexé au PLF 2022, p.78, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/15b4524-ti_rapport-fond.pdf#page=78

maladie publiques et privées au 1^{er} euro, devrait permettre de dégager des économies de gestion complémentaires de l'ordre de 2 milliards € en rythme de croisière. La fusion des URSSAF et des services de Bercy parallèlement à la mutualisation des services de recouvrement, devraient permettre de générer des économies supplémentaires de 250 millions € environ à compter de 2026. Des regroupements hospitaliers produiraient des économies d'échelle (plateaux techniques...) de l'ordre de 2 milliards € supplémentaires à partir de 2026.

Une baisse des prélèvements obligatoires de 64 milliards €

Il s'agit d'un contrepoint nécessaire à la baisse des dépenses publiques. Par ailleurs, la baisse des prélèvements obligatoires permet de soutenir la croissance potentielle alors même qu'une baisse substantielle de la dépense publique tend à avoir des effets récessifs à court terme. Elle permet en outre la mutation de l'économie française d'une économie de consommation vers une économie d'exportation et d'investissement.

1^{er} volet : suppression de 20 milliards d'impôts de production : dans le droit fil des 10 milliards de baisse de la fiscalité de production opérée en 2021 et reconduite en 2022, en 2023, une nouvelle baisse de 20 milliards additionnels serait décidée. Elle s'appuierait sur la suppression de la C3S promise sous le quinquennat de François Hollande dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité (-5,5 milliards €) et jugée particulièrement nuisible pour les entreprises (2025). Par ailleurs les taxes économiques partiellement réduites lors du présent quinquennat seraient définitivement supprimées à horizon 2027. La CVAE baisserait dès 2023 pour une suppression totale à compter de 2025 (-9,6 milliards €), la CFE baisserait à partir de 2024 pour une suppression complète à compter de 2026 (-4,7 milliards €). Ces 20 milliards

seraient toutefois minorés par les retours d'IS générés, qui devraient s'élever à 2,8 milliards € à compter de 2027-2028.

2^e volet : amélioration du pouvoir d'achat et de l'emploi : le plan de redressement allège les cotisations employeurs pour la branche famille avec une montée en charge progressive pour atteindre 15 milliards € dès 2025. À cela s'ajoute à compter de 2029, la TVA additionnelle prélevée en sus de la fiscalité énergétique sectorielle sur l'électricité, le gaz et les carburants, qui serait supprimée en deux temps, 4 milliards € en 2029 puis le reste en 2030, soit une baisse totale de 8 milliards €.

3^e volet : allègement de la fiscalité du patrimoine : à l'instar de ce qui se passe dans les pays nordiques (Norvège, Suède), Autriche et de 11 autres pays de l'OCDE⁸, les impôts sur les successions ont été, soit supprimés, soit jamais créés (Estonie, Lettonie⁹). En conséquence, la France se distingue par le très haut niveau d'imposition de ses successions (1,38 point de PIB) avec la Belgique (1,46 pt de PIB) et la Corée du Sud (1,59 pt de PIB), quand la moyenne de l'OCDE est de 0,36 pt de PIB. La mesure proposée ne ferait pas de distinguo entre successions et donations, ni entre patrimoines privé et professionnel de façon à simplifier la législation fiscale applicable en matière de transmissions et les frais additionnels dont jouissent certaines professions réglementées. La baisse des DMTG s'étalerait jusqu'en 2030, pour un montant de 9 milliards €¹⁰. Par ailleurs, la « massification » voulue de l'actionariat salarié suppose la disparition d'une première tranche du forfait social, contribution actuellement payée par l'employeur sur les rémunérations et les primes non soumises aux cotisations sociales mais imposées à la CSG et les contributions de prévoyance supplémentaire. Le forfait social baisserait de 5 milliards € à horizon 2030. Enfin, la composante IR du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de capitaux mobiliers serait abaissée de 12,8 %

■ 7 : Ainsi qu'y invitent l'avis et le rapport du HCAAM du 27 mai 2021 relatif à la régulation du système de santé, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_regulation_hcaam_2021_-_juin.pdf

■ 8 : OCDE, Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE, 16 octobre 2021.

■ 9 : <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/14-des-38-pays-de-l-ocde-ont-ils-supprime-les-droits-de-succession-20211110#:~:text=Lors%20du%20premier%20d%C3%A9bat%20de,%20est%20pas%20par%20hasard%20BB.>

■ 10 : Le rapport relatif aux voies et moyens tome 1 annexé au PLF 2022, p.51 fait état de droits de mutations à titre gratuits entre vifs (donations) de 2 995 milliards € en 2021 (n°1705) et de droits de mutations à titre gratuit par décès de 12,26 milliards € (n°1706), soit un total de 15,25 milliards €. Les DMTG devraient atteindre 20,2 milliards € en 2028.

à 7,8 % de façon à aligner le taux du PFU sur celui de l'IS, soit 25 %. Une mesure estimée à 2,7 milliards €.

4^e volet : allègement de la fiscalité immobilière : celle-ci s'appuie dès 2024 sur la suppression de l'IFI (-2,1 milliards €). Il s'agit de mettre rapidement le frein à la politique qui, faute de mise en place d'une dose de

capitalisation dans les retraites, a essayé jusqu'à présent de réorienter l'épargne immobilière vers l'épargne financière en activant le levier fiscal. Mesure d'accompagnement, un PFU sur les revenus fonciers serait proposé en cas de déclaration de ces revenus via des centres de gestion agréés (soit une baisse de -2,8 milliards €).

Baisse des cotisations famille : explications

Le plan de redressement intègre une baisse de 15 milliards € des cotisations sociales employeurs pour la branche famille.

Ces cotisations représentent actuellement 3,45% pour les salariés sur la totalité de la rémunération. Précisons qu'il n'y a pas de cotisations sociales salariés pour cette branche. Les cotisations sont estimées pour 2021 à un peu plus de 30 milliards €. Il s'agirait donc de diminuer la moitié de la recette de cotisations. Le taux de cotisation sociale famille serait alors de 1,7%.

Pour que cette mesure soit efficace, elle ne doit pas cibler que les bas salaires mais doit concerner toute la grille de salaires, y compris au delà de 1,6 SMIC. Les réductions Fillon ont enfermé la France dans une économie de bas salaires. Aujourd'hui, il existe un plafond de verre qui rend difficile le développement de secteurs avec des salaires intermédiaires ou élevés en raison du poids des cotisations sociales, avec un effet de seuil.

Pourquoi choisir de baisser les cotisations famille et non les cotisations vieillesse ? Il faut tout d'abord rappeler qu'après la crise sanitaire que notre pays a traversée, la branche vieillesse est en net déficit à -18 milliards € en 2020. Même avec la reprise en 2021-2022, les projections à moyen et long terme restent déficitaires. Les prévisions du COR indiquent que le solde du système de retraite redeviendrait positif à partir de 2040, dans le meilleur des cas (croissance à 1,8 %). Par ailleurs, il est important de conserver le caractère contributif de la retraite.

Surtout, une majorité des prestations de la branche famille correspond à des aides sous conditions de ressources qui visent en priorité à lutter contre la pauvreté (aide sociale à l'enfance pour 8 milliards €, allocation de rentrée scolaire pour 2,5 milliards €, allocation de soutien familial et complément familial pour 4 milliards €...). Ces prestations versées sous conditions de ressources devraient être fusionnées et financées par l'État. Le prochain quinquennat doit être celui d'une remise à plat de notre modèle social avec la mise en place de l'allocation sociale unique plafonnée. Cette transformation permettra de mieux piloter l'aide sociale, de traquer la fraude et de diminuer le non-recours. Avec des dépenses sociales qui représentent 32 % du PIB (et 5 % des dépenses mondiale), la France se classe en tête pour ses dépenses de protection sociale, au prix d'une lourde taxation en cotisations et en impôts. Après la crise que nous avons connue, il faut "remettre le moteur en marche", créer de l'activité, favoriser la compétitivité de nos entreprises, et encourager le travail.

II. LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Les résultats des simulations du modèle macroéconomique Némésis permettent de dégager les points suivants :

■ Le plan de redressement proposé par l'iFRAP permet de conserver une trajectoire économique proche, voire très légèrement améliorée, de celle du scénario de référence où les finances publiques évolueraient de la façon prévue par le Gouvernement dans le dernier programme de stabilité et le PLF 2022.

■ Le redressement des finances publiques n'est donc pas incompatible avec la croissance lorsqu'une baisse des prélèvements obligatoires accompagne la réalisation d'un plan progressif mais résolu de baisse des dépenses publiques.

■ En 2030, la dette publique serait allégée de 297 milliards € (7 points de PIB) pour atterrir légèrement en-dessous de 105 points de PIB. Le déficit public ne serait plus que de 1,1 point de PIB contre 2,8 points de PIB dans le scénario de référence. Le solde public hors charge de la dette redeviendrait positif dès 2027.

■ Le plan de baisse des dépenses publiques vise 81,5 milliards € d'économies à l'horizon 2030, le plan de baisse des prélèvements obligatoires vise des baisses de 64,4 milliards €. Le stimulus budgétaire et fiscal devrait donc être négatif de 25 milliards et en considérant un multiplicateur budgétaire de l'ordre de 1,1, cela pourrait déboucher théoriquement sur un PIB inférieur de 27 milliards € à son niveau du scénario de référence. Or, le PIB est, avec le scénario iFRAP, supérieur de 60 milliards € en 2030. Ceci s'explique par une plus forte sensibilité (élasticité plus forte) du PIB à la baisse des prélèvements obligatoires qu'à la baisse des dépenses publiques.

■ Le scénario économique avec mise en œuvre du plan de redressement présente un caractère légèrement déflationniste, les prix y progressent moins rapidement. Par

conséquent, le PIB en volume (en milliards € constants) est largement supérieur dans le cas de la mise en place du plan iFRAP que dans le scénario de référence alors que le PIB en valeur (en € courants) est plus faible en fin de période. Malgré un moindre PIB en valeur, les ratios de finances publiques (dette publique en points de PIB, déficit public en points de PIB) sont tous améliorés grâce aux importants efforts réalisés en matière de redressement des dépenses publiques.

■ La croissance serait davantage portée par le commerce extérieur et moins par la consommation des ménages que dans le scénario de référence. Le solde commercial serait quasiment à l'équilibre en 2030 (-0,4 point de PIB en volume). La suppression d'un certain nombre d'impôts de production permettrait de redonner de la compétitivité aux entreprises françaises. 525 000 emplois supplémentaires seraient créés dans le secteur marchand. En 2030, l'emploi marchand serait supérieur de 2,25 millions d'emplois par rapport à son niveau de 2022.

■ Le diagnostic est arrêté en 2030 mais après cette date, les effets retardés de la baisse de fiscalité de production continueraient de produire leurs effets et la croissance pourrait être renforcée. Certaines mesures de baisses de dépenses en fin de période occultent la manifestation de la montée en charge des mesures structurelles sur la croissance et l'emploi.

Résultats économiques détaillés

Pour mesurer les effets du plan de redressement de la Fondation iFRAP, nous choisissons de retenir une trajectoire économique pour le scénario de référence, très proche, voire identique à celle proposée par le Gouvernement dans le programme de stabilité d'avril 2021 et le projet de loi de finances pour 2022.

Construction d'un scénario de référence

Cette trajectoire est marquée par la fin du rebond en 2023 suite à la profonde récession

de 2020. Avec un taux de croissance de 4,1 % en 2022 et encore de 2,3 % en 2023, l'économie française reviendrait ensuite vers un rythme de croissance de 1,4 % l'an qui peut être jugé optimiste mais pas totalement irréaliste. Certains analystes avancent en effet la baisse du potentiel de croissance

qui interviendrait comme après chaque crise (car destruction de capital physique et humain) quand d'autres mettent en avant le possible renforcement de la croissance qui résulterait des nouvelles technologies et des réformes structurelles engagées depuis quelques années (baisse de la fiscalité du

Taux de croissance du PIB et contributions des agrégats dans le scénario de référence

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PIB	4,07	2,29	1,60	1,42	1,42	1,39	1,42	1,41	1,41
Consommation	3,25	1,75	1,17	0,98	0,98	0,98	0,97	0,97	0,97
Investissement	1,13	0,79	0,40	0,41	0,33	0,30	0,32	0,33	0,30
Solde extérieur	-0,32	-0,24	0,03	0,03	0,11	0,11	0,12	0,10	0,13

capital, baisse des impôts de production et des cotisations sociales à la charge des employeurs).

Les conséquences de la mise en œuvre du plan proposé par l'iFRAP sont positives du point de vue économique. La moindre

croissance qui résulte des efforts en matière de réduction des dépenses publiques est plus que compensée par le supplément de croissance associée à la baisse des prélèvements obligatoires. **On note un basculement des « moteurs » de la croissance : la croissance**

Taux de croissance du PIB et contributions des agrégats avec le plan iFRAP

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PIB	4,07	2,40	2,84	2,23	1,76	1,46	1,49	1,30	1,28
Consommation	3,25	1,79	1,35	1,15	1,04	0,95	1,00	0,87	0,89
Investissement	1,13	0,79	0,69	0,63	0,47	0,38	0,36	0,34	0,30
Exportations	2,66	0,88	1,76	1,48	1,23	1,12	1,11	1,08	1,10
Importations	-2,98	-1,06	-0,95	-1,03	-0,99	-0,99	-0,98	-1,00	-1,00
Solde extérieur	-0,32	-0,18	0,81	0,46	0,24	0,13	0,12	0,08	0,10

est un peu moins tirée par la consommation et davantage par le commerce extérieur et l'investissement

Les taux de croissance du PIB dans le scénario

de référence et dans le scénario iFRAP, ainsi que l'écart entre ces taux de croissance sont présentés dans les tableaux précédents et suivants.

Écarts des taux de croissance du PIB du scénario « plan iFRAP » et de référence et contributions des agrégats à ces écarts

Écart au scénario de référence (en %)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PIB	0,00	0,11	1,24	0,81	0,34	0,07	0,07	-0,11	-0,12
Consommation des ménages	0,00	0,04	0,17	0,17	0,06	-0,03	0,03	-0,10	-0,08
Investissement	0,00	0,01	0,29	0,22	0,14	0,08	0,04	0,01	-0,01
Commerce extérieur	0,00	0,07	0,78	0,42	0,13	0,02	0,00	-0,02	-0,04

Taux de croissance des prix dans le scénario de référence et dans la variante « Plan iFRAP »

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Référence	1,68	1,55	1,56	1,57	1,59	1,60	1,60	1,62	1,97
Plan iFRAP	1,68	1,18	-1,05	0,19	1,25	1,60	1,54	1,64	2,07

15

Le plan d'économies de dépenses publiques présenté par l'iFRAP prévoit la suppression de 300 000 postes de fonctionnaires par rapport au scénario de référence. Les gains de productivité dans les services publics permettraient un maintien de la production non marchande malgré cette plus faible force de travail. 180 000 postes seraient supprimés tandis que 120 000 postes seraient transférés en direction

du secteur marchand (externalisation, effets de périmètre). Les fortes créations d'emplois dans le secteur marchand permettent une baisse du taux de chômage en dessous de son niveau du scénario de référence en 2030 (5,9 % contre 6,7 % dans le scénario de référence). Le supplément d'emplois marchands provient notamment des baisses d'impôts de production et des baisses de cotisations sociales famille.

Emploi marchand (en milliers)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Var 2022-2030
Emploi marchand (base)	19 177	19 400	19 638	19 901	20 114	20 379	20 642	20 801	20 903	1 726
Emploi marchand (variante iFRAP)	19 177	19 426	19 790	20 241	20 568	20 884	21 187	21 343	21 428	2 251
Variation emploi marchand	0	26	152	340	453	505	545	543	525,4	-

Emploi non marchand (en milliers)

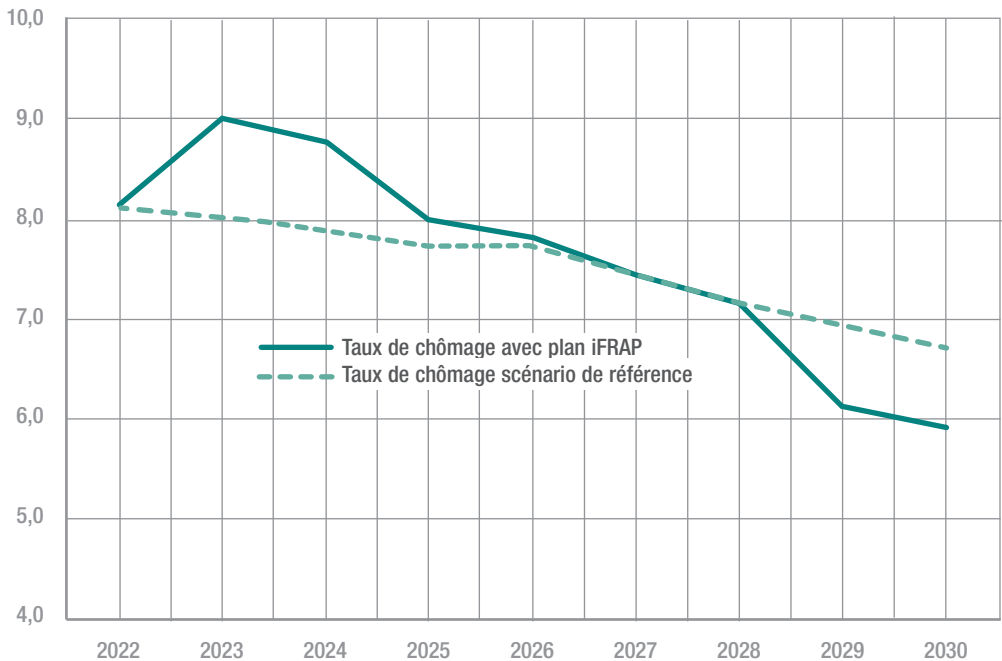
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Var 2022-2030
Emploi non marchand (base)	9 384	9 424	9 466	9 505	9 557	9 604	9 651	9 689	9 741	356
Emploi non marchand (variante iFRAP)	9 384	9 383	9 378	9 380	9 368	9 380	9 392	9 397	9 442	57
Variation emploi non marchand	0	-41	-88	-125	-188	-224	-258	-292	-299	-

Emploi total (en milliers)

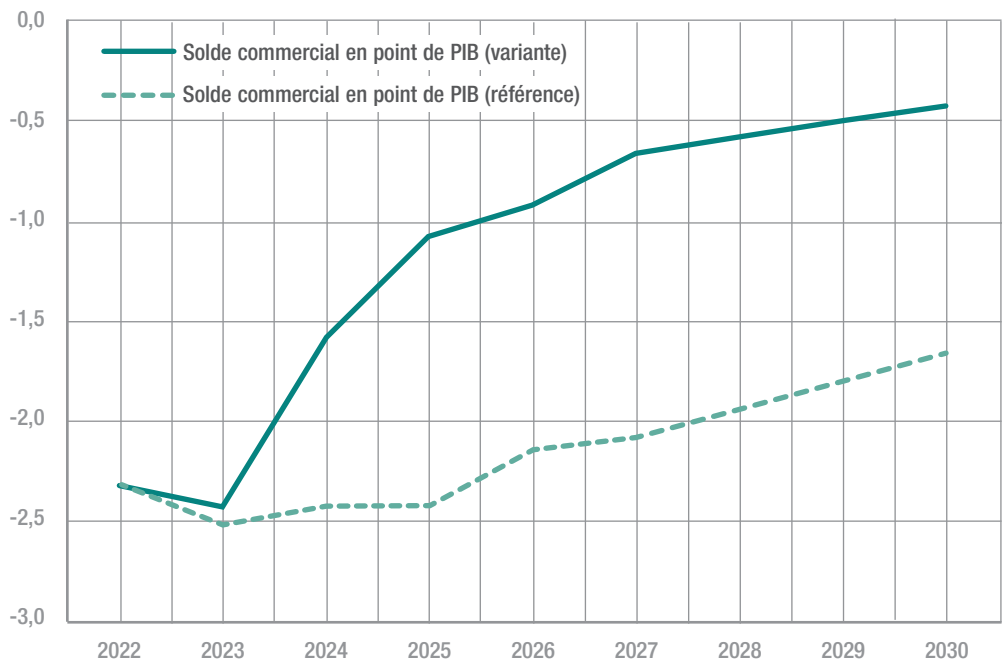
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Var 2022-2030
Emploi total (base)	28 561	28 824	29 104	29 407	29 671	29 983	30 293	30 489	30 643	2 082
Emploi total (variante iFRAP)	28 561	28 809	29 169	29 622	29 936	30 263	30 580	30 740	30 870	2 308
Variation emploi total	0	-15	64	215	265	280	287	251	226	-

Evolution du taux de chômage avec et sans le plan d'économies et de baisse de la fiscalité (en % de la population active)

16



Evolution du solde commercial avec et sans le plan d'économies et de baisse de la fiscalité (en points de PIB en volume)



Répartition des créations et destruction d'emplois par grand secteur (en milliers d'emplois)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Industrie	0	6	50	98	124	133	139	136	129
Construction	0	1	8	16	22	25	28	29	29
Services marchands	0	18	88	209	286	323	353	354	345
Services non marchands	0	-41	-88	-125	-188	-224	-258	-292	-299

17

Solde commercial (en points de PIB en volume)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Solde commercial (plan iFRAP)	-2,3	-2,4	-1,6	-1,1	-0,9	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4
Solde commercial (référence)	-2,3	-2,5	-2,4	-2,4	-2,2	-2,1	-1,9	-1,8	-1,7
Ecart de solde commercial	0	0,1	0,9	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3

Evolution du PIB (en milliards €)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PIB en valeur (référence)	2593,8	2688	2774	2857	2944	3032	3125	3220	3330
PIB en valeur (plan iFRAP)	2593,8	2681	2728	2794	2879	2967	3058	3148	3255
PIB en volume (référence)	2244	2295	2332	2365	2399	2432	2467	2501	2536
PIB en volume (plan iFRAP)	2244	2298	2363	2416	2458	2494	2531	2564	2597

Le PIB en volume (en milliards € constants) est très supérieur dans le cas de la mise en place du plan d'économies de dépenses publiques et de baisse de la fiscalité que dans le scénario de référence (+61 milliards € constants). Cependant, ce plan de redressement présente un caractère déflationniste. Le PIB en valeur (en € courants) est donc plus faible en fin de période avec le plan de redressement iFRAP que dans le scénario de référence (-75 milliards €). L'indice du prix du PIB est inférieur de 4,5 % à son niveau du scénario de référence en 2030, alors que le PIB en volume est supérieur de 2,4 % à son niveau du scénario de référence.

Les résultats détaillés en matière de finances publiques

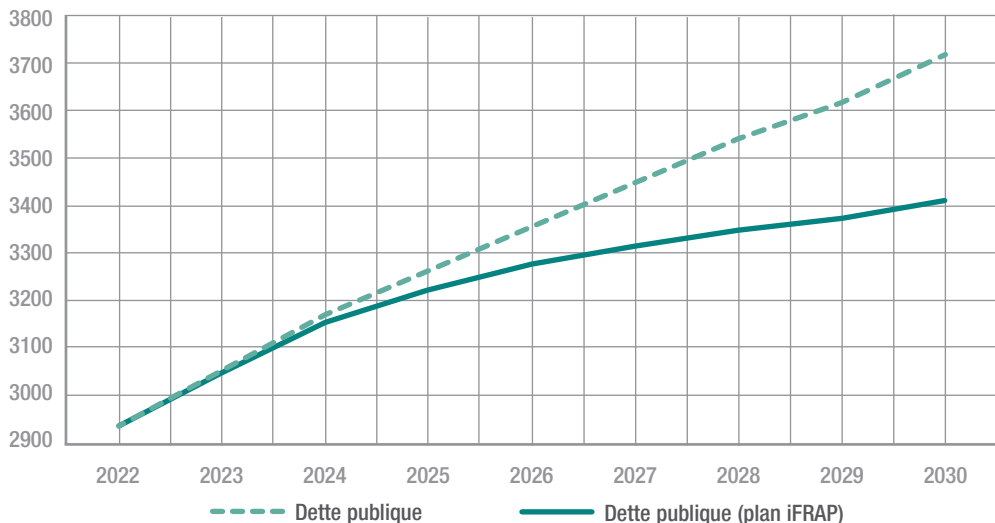
Malgré un moindre PIB en valeur du fait

d'une moindre progression de l'indice du prix du PIB, les ratios de finances publiques (dette publique en points de PIB, déficit public en points de PIB) sont tous améliorés grâce aux importants efforts réalisés en matière de redressement des dépenses publiques.

Le plan d'économies de dépenses publiques et de baisse de la fiscalité proposé par l'iFRAP permet de ramener le poids de la dette publique en dessous de 105 % du PIB (contre plus de 111 % dans le scénario de référence) et le déficit public aux environs de 1 % à l'horizon 2030, soit un gain de 1,7 point de PIB. Le poids de la dette publique serait allégé d'un peu moins de 7 points de PIB en 2030 (297 milliards € de dette publique en moins).

Evolution de la dette publique avec et sans le plan d'économies et de baisse de fiscalité (en milliards €)

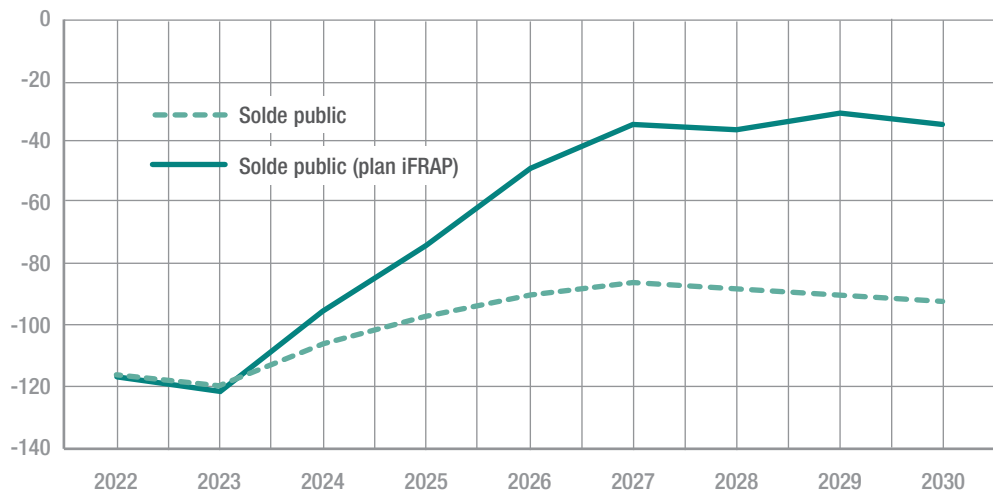
18



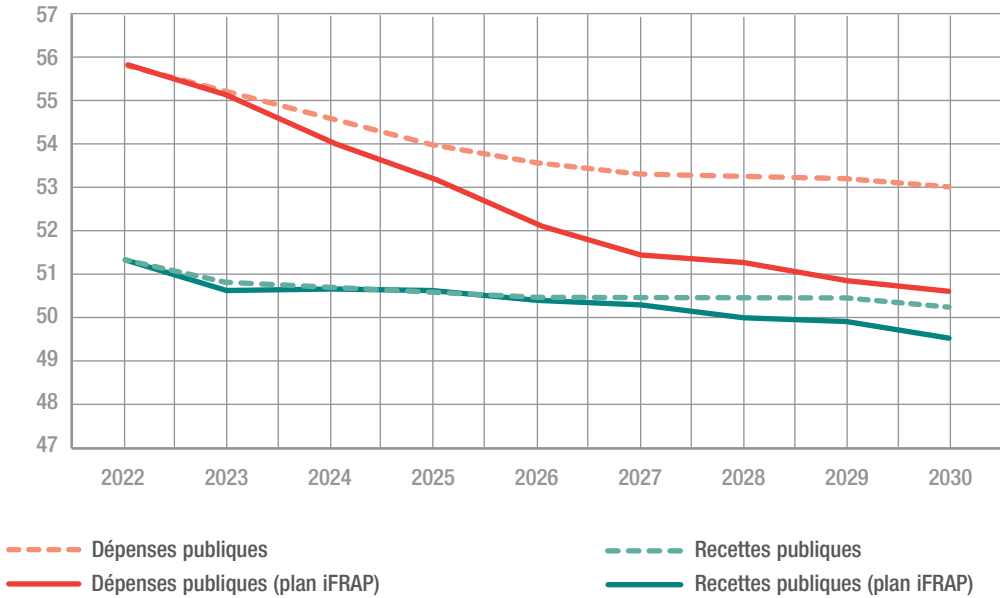
Le déficit public ne serait plus que de 1,1 point de PIB en 2030 (contre 2,8 points de PIB dans le scénario de référence). Le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 42,2 % contre 43,4 % en 2022 (taux de prélèvements obligatoires après déduction des crédits d'impôts). Il serait de 0,6 point de PIB inférieur

à son niveau du scénario de référence. En 2030, les dépenses de fonctionnement seraient inférieures de 42 milliards € (dont 32 milliards de masse salariale) et les prestations sociales de 65 milliards € (notamment grâce à la baisse du chômage). Les charges d'intérêts seraient également abaissées de 4 milliards €.

Evolution du solde public avec et sans le plan d'économies et de baisse de la fiscalité (en milliards €)



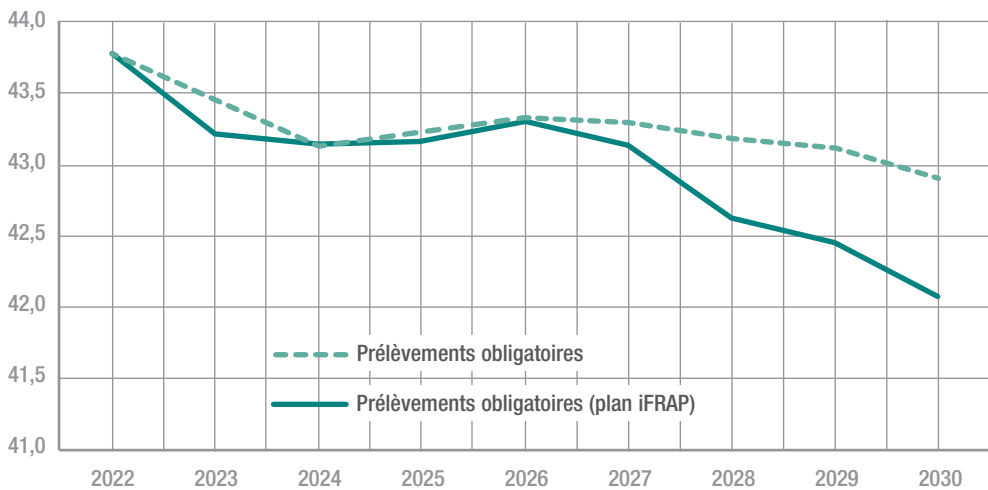
Evolution des dépenses et des recettes publiques avec et sans le plan d'économies et de baisse de la fiscalité (en points de PIB)



Les prélèvements obligatoires (nets des crédits d'impôts) s'établissent à 43,4 % du PIB en 2022. Dans le scénario de référence, ils s'établiraient à 42,8 % en 2030

(et 43,1 % en 2027). Avec le plan de baisse des prélèvements obligatoires, ils seraient de 43 % du PIB en 2027 et de 42,2 % du PIB en 2030.

Evolution des prélèvements obligatoires avec et sans le plan d'économies et de baisse de la fiscalité (en points de PIB)



Les prélèvements obligatoires 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
Total des prélèvements obligatoires (y compris cotisations sociales imputées), en milliards €	1092,2	1142,5	1187,8	1237,3
En points de PIB	47,4	46,2	45,7	45,8
Total des prélèvements obligatoires nets des cotisations sociales imputées, en milliards €	1050,6	1104,1	1148,3	1198,8
En points de PIB	45,6	44,7	44,3	44,4
Total des prélèvements obligatoires nets des cotisations sociales imputées et hors crédits d'impôts, en points de PIB	44,5	43,8	43,4	43,5

Source : AMECO, Commission européenne et PLF 2022

Dépenses, recettes publiques et prélèvements obligatoires en points de PIB

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses publiques* (scénario de référence)	55,8	55,3	54,5	54	53,6	53,3	53,3	53,2	53
Dépenses publiques* (plan iFRAP)	55,8	55,2	54,1	53,2	52,2	51,5	51,2	50,9	50,6
Écarts de dépenses publiques	0	-0,2	-0,4	-0,8	-1,4	-1,8	-2,1	-2,4	-2,4

Recettes publiques (scénario de référence)	51,3	50,9	50,6	50,6	50,5	50,5	50,5	50,5	50,3
Recettes publiques (plan iFRAP)	51,3	50,7	50,7	50,6	50,4	50,3	50	49,9	49,6
Écarts de recettes publiques	0	-0,2	0	0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,6	-0,7

Prélèvements obligatoires* (scénario de référence)	43,4	43,2	42,9	43	43,1	43,1	43	42,9	42,8
Prélèvements obligatoires* (plan iFRAP)	43,4	43	43	43	43,1	43	42,6	42,5	42,2
Écarts de prélèvements obligatoires	0	-0,2	0	0	0	-0,1	-0,4	-0,5	-0,6

*: hors crédits d'impôts

Solde et dette publics (en milliards €)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Solde public (scénario de référence)	-129,7	-119,8	-107,5	-98,2	-91,1	-84,7	-87	-89,7	-92,4
Solde public (plan iFRAP)	-116,6	-120,3	-95,1	-73,3	-49,4	-34,5	-36,9	-30,5	-34,3
Écarts de Solde public		-0,5	12,3	24,9	41,7	50,2	50,2	59,2	58,1

Dette publique (scénario de référence)	2936	3056	3163	3261	3353	3437	3524	3614	3706
Dette publique (plan iFRAP)	2936	3056	3151	3224	3273	3308	3345	3375	3409
Écarts de dette publique	0	0	-12	-37	-79	-129	-180	-239	-297

À noter que le supplément de croissance qui résulte de la mise en place du plan de redressement des finances publiques, améliore le solde conjoncturel de 0,6 point. L'amélioration du solde public est de 1,1 point résultant de

l'effort structurel. Il s'agit donc d'un effort de 1,7 point de PIB qui est réalisé en un peu plus d'un quinquennat grâce aux efforts en matière d'économies de dépenses et au supplément de croissance permis par le plan.

Solde et dette publics (en points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Solde public (scénario de référence)	-5	-4,5	-3,9	-3,4	-3,1	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8
Solde public (plan iFRAP)	-5	-4,5	-3,5	-2,6	-1,7	-1,2	-1,2	-1,0	-1,1
Écarts de Solde public		0,0	0,4	0,8	1,4	1,6	1,6	1,8	1,7

Dette publique (scénario de référence)	113,5	113,7	114	114,1	113,9	113,4	112,8	112,2	111,3
Dette publique (plan iFRAP)	113,5	114,0	115,5	115,4	113,7	111,5	109,4	107,2	104,7
Écarts de dette publique		0,3	1,5	1,2	-0,2	-1,9	-3,4	-5,0	-6,6

Détermination de l'effort structurel dans le cadre du scénario de référence et avec plan iFRAP (en points de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Scénario de référence									
Solde conjoncturel	0,2	0,5	0,3	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,2	-0,2	-0,1	0	0	0	0	0	0
Solde structurel	-5,0	-4,7	-4,1	-3,9	-3,5	-3,3	-3,2	-3,3	-3,2
Effort structurel		0,3	0,6	0,2	0,5	0,1	0,1	-0,2	0,1
Scénario iFRAP									
Solde conjoncturel	0,2	0,5	0,9	0,9	1,1	1,0	1,1	0,9	1,0
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,2	-0,2	-0,1	0	0	0	0	0	0
Solde structurel	-4,5	-4,8	-4,3	-3,6	-2,8	-2,1	-2,3	-1,8	-2,1
Effort structurel		-0,3	0,5	0,8	0,7	0,7	-0,2	0,5	-0,2

Note : à l'instar du Haut conseil des finances publiques, nous considérons que l'écart de production est légèrement positif en 2022. Le taux de croissance potentielle est de 1,35 % sur l'ensemble de la période.

Écarts de soldes structurels et d'efforts structurels entre le scénario de référence et le scénario avec plan iFRAP

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Écarts de solde structurel	0,5	-0,1	-0,2	0,4	0,6	1,2	0,9	1,5	1,1
Écarts d'effort structurel	0	-0,6	-0,1	0,6	0,3	0,6	-0,3	0,7	-0,4

L'effort structurel supplémentaire réalisé dans le cadre du plan proposé par l'iFRAP est en moyenne supérieur à 0,1 point de PIB. Il est du reste supérieur lors des années 2025-2027 puis faiblit (et est même légèrement

négatif en 2027) du fait de la montée en puissance des baisses de prélèvements obligatoires qui accompagnent les économies de dépenses publiques.

Déficit public stabilisant et solde primaire stabilisant, scénario de référence

En % du PIB	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Taux de croissance du PIB en valeur	5,8%	3,9%	3,2%	3%	3%	3%	3%	3%	3,4%
Déficit en points de PIB	-5%	-4,5%	-3,9%	-3,4%	-3,1%	-2,8%	-2,8%	-2,8%	-2,8%
Déficit primaire en points de PIB	-3,9%	-3,4%	-2,7%	-2,1%	-1,6%	-1%	-1%	-1%	-1%
Dette publique	113,5%	113,7%	114%	114,1%	113,9%	113,4%	112,8%	112,2%	111,3%
Déficit public stabilisant	-6,7%	-4,4%	-3,6%	-3,4%	-3,5%	-3,4%	-3,4%	-3,4%	-3,8%
Solde primaire stabilisant	-5,5%	-3,3%	-2,4%	-2,2%	-2%	-1,6%	-1,6%	-1,6%	-2%

Note : calcul réalisé sur la base du scénario de référence

Déficit public stabilisant et solde primaire stabilisant, scénario Fondation iFRAP

En % du PIB scénario Fondation iFRAP	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Taux de croissance du PIB en valeur	5,8%	3,6%	1,8%	2,4%	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	3,4%
Déficit en points de PIB	-5%	-4,5%	-3,5%	-2,6%	-1,7%	-1,2%	-1,2%	-1,0%	-1,1%
Déficit primaire en points de PIB	-3,9%	-3,4%	-2,3%	-1,3%	-0,2%	0,6%	0,6%	0,8%	0,6%
Dette publique	113,5%	114%	115,5%	115,4%	113,7%	111,5%	109,4%	107,2%	104,7%
Déficit public stabilisant	-6,7%	-4,1%	-2,0%	-2,8%	-3,5%	-3,5%	-3,4%	-3,2%	-3,6%
Solde primaire stabilisant	-5,5%	-3,0%	-0,8%	-1,5%	-1,9%	-1,6%	-1,6%	-1,4%	-1,8%

Source : Fondation iFRAP décembre 2021, modèle Nemesis

La trajectoire économique et de finances publiques du scénario de référence, largement inspirée de celle envisagée par le Gouvernement dans le programme de stabilité d'avril 2021 légèrement remaniée lors de la présentation du PLF 2022, peut apparaître

assez optimiste puisqu'elle situe le déficit public toujours en dessous du niveau qui permet de stabiliser la dette, ce qui permet d'envisager une trajectoire dans laquelle le poids de la dette diminue lentement mais sans effort.

Mise en place d'un frein à l'endettement

Aucune trajectoire de désendettement sérieuse et pérenne ne peut faire l'économie de la mise en place d'une règle d'or des finances publiques permettant de ralentir l'évolution des dépenses afin de les faire converger vers les recettes en niveau. Il en va d'ailleurs de la nécessité de faire face à la prochaine crise économique et de reconstituer dans l'intervalle les marges de manœuvre budgétaires.

La France part, post-crise 2020-2021, avec un niveau de dépenses (dont des dépenses de soutien et d'urgence) fortement dégradé, ce qui suppose de faire converger les dépenses primaires (hors charges d'intérêt) en priorité vers le niveau des recettes publiques. Le programme de baisse de 81 milliards € des dépenses publiques entre 2023 et 2030 parallèlement au programme de 64 milliards de baisse des prélèvements obligatoires sur la période, permettrait d'atteindre en fin de quinquennat l'équilibre primaire, voire de le dépasser légèrement pour repasser en territoire positif et atteindre +0,6 point de PIB. À cette date, l'endettement public représenterait encore 111,5 points de PIB.

Notre règle d'or propose dans cette phase de convergence, 3 étapes :

- Les dépenses primaires rejoignent le niveau des recettes publiques (2022-2027).
- Le déficit structurel devrait être amélioré de 0,3 point par an minimum (ce qui est inférieur aux engagements dans le volet préventif du Pacte de Stabilité européen aujourd'hui fixé à +0,5 point de PIB/an), jusqu'à l'atteinte d'un solde effectif équilibré, tandis que l'ensemble des dépenses publiques convergent pour atteindre en niveau celui des recettes publiques.
- Au-delà, le frein à l'endettement se déclenche véritablement et limite l'endettement aux dépenses d'investissement stricto sensu pour l'État comme pour les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale (hors situations d'urgence). La phase de désendettement par amortissement de la dette publique commence (autour de 2033).

Le frein à l'endettement : comment cela fonctionne ?

À l'instar de la Suisse, l'Allemagne s'est dotée d'un frein à l'endettement. Il s'agit d'un dispositif de niveau constitutionnel (articles 109 et 115 GG de la Loi Fondamentale Allemande) proposée par la commission allemande du fédéralisme (Föderalismuskommission) en 2009 et approuvé par le Bundesrat le 12 juin 2009. Le dispositif a commencé à s'appliquer au niveau fédéral à compter du budget 2011 et à compter de 2020 pour le budget des Länder (dispositif suspendu par l'activation d'une clause de sauvegarde suite à la crise sanitaire).

En théorie, le dispositif limite l'endettement fédéral pour financer les dépenses courantes à 0,35 % du PIB (soit l'acceptation à compter de 2016 d'un déficit structurel maximal de 0,35 % du PIB) et pour les états fédérés à 0 %. L'objectif étant de faire en sorte que l'équilibre budgétaire soit la norme, aucune recette courante ne pouvant provenir de l'endettement (hors refinancement de la dette existante et son amortissement progressif). À compter de 2016, les écarts constatés pour le budget fédéral entre le solde structurel et le déficit structurel maximal autorisé (0,35 %) sont enregistrés dans un compte notionnel de contrôle. Si le solde structurel est plus dégradé que le solde plafond, des mesures d'apurement correctrices sont décidées qui ne peuvent être supérieures à 0,35 pt de PIB par an et à condition que l'économie soit en haut de cycle (évitant tout effet de resserrement pro-cyclique¹¹).

Des exceptions existent néanmoins en cas d'événements graves et imprévisibles : en cas de catastrophes naturelles ou de situations d'urgences, permettant d'en suspendre l'application.

■ 11 : Avis de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'équilibre des finances publiques 8 juin 2011 <http://www.senat.fr/rap/a10-591/a10-5911.pdf>, ainsi que <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/note-reactive-allemande-2012-1>.

III. FOCUS SUR LES BAISES DE DÉPENSES DE PERSONNEL

24

Entre 550 000 et 1,2 million d'emplois non marchands (assimilés emplois publics) en trop par rapport à l'Allemagne

L'emploi non marchand en France et en Allemagne :

	France	Allemagne	Écart France Allemagne
PIB (en milliards d'euros)	2 424,4	3 447,1	-30%
Population (en milliers)	67 249	83 093	-19%
Population 20-64 ans (en milliers)	36 671	49 572	-26%
Emploi 20-64 ans (en milliers)	26 513	39 955	-34%
Taux d'emploi 20-64 ans	72,3	80,6	-10%
PIB par habitant	36 051	41 485	-13%

	France	Allemagne	Écart France Allemagne
Rémunération des salariés dans le secteur non marchand (en Mds €)	355,5	472,3	-25%
Rémunération des salariés des administrations publiques (en Mds €)	297,5	271,5	10%
Emploi marchand	20 113	33 962	-41%
Emploi non marchand	8 382	11 306	-26%
Emploi total	28 495	45 268	-37%
Part de l'emploi non marchand dans l'emploi total	29,4	25,0	18%

Source : Eurostat

Pour appréhender la problématique de l'emploi public, on peut se pencher sur une comparaison avec l'Allemagne. La population en âge de travailler (20-64 ans) est inférieure de 26 % en France à celle de l'Allemagne et le PIB inférieur de 30 %. Donc tout écart inférieur (en valeur absolue) à 26 ou 30 % peut être jugé comme un excès.

Répartition de l'emploi par sous-secteurs non marchands :

En milliers	France	Allemagne	Surcroît d'emplois en France par rapport à l'Allemagne*
Non marchand	8 382	11 306	+1 265,2
Administration	2 462	2 689	+371,6
Enseignement	1 987	2 574	+299,9
Santé et action sociale	3 933	6 043	+593,6

*à part d'emploi non-marchand comparable à l'Allemagne

La part de l'emploi non marchand est de 29,4 % de l'emploi total en France et de seulement 25,0 % en Allemagne (excès de 4,4 % de l'emploi total). Si la part de l'emploi non marchand dans l'emploi total en France était identique à celle de l'Allemagne (25 %), il y aurait 7 116 000 emplois non marchands en France et non 8 382 000 soit **1 265 200 emplois non marchands en moins, avec une économie de 53,7 milliards €.**

Répartition de la masse salariale par sous-secteurs non marchands :

En milliards d'euros	France	Allemagne	Surcroît d'emplois en France par rapport à l'Allemagne*
Non marchand	355,4	472,3	+549,9
Administration	121,6	156,5	-217
Enseignement	98,4	119,5	-180,9
Santé et action sociale	135,4	196,3	+950

*à part de rémunération dans le PIB comparable à l'Allemagne

On peut calculer cet écart avec une autre méthode : la rémunération des salariés des secteurs non marchands dans le PIB est de 14,7 points de PIB en France et de 13,7 points de PIB en Allemagne. Si la rémunération des salariés dans le secteur non marchand était identique en France (en termes de poids dans le PIB) à ce qu'elle est en Allemagne (13,7 %), il y aurait 7 832 100 emplois non marchands en France et non 8 382 000 soit **550 000 emplois non marchands en moins, avec une économie de 23,3 milliards €.**

Répartition des heures travaillées par sous-secteurs non marchands :

En milliards d'heures	France	Allemagne	Écart France Allemagne
Non marchand	11,2	15,3	-27 %
Administration	3,4	3,9	-13 %
Enseignement	2,3	3,4	-32 %
Santé et action sociale	5,5	8,1	-32 %

Quelles sont les baisses de personnel dans le plan de redressement de la Fondation iFRAP ?

La baisse des dépenses publiques indispensable au redressement de la trajectoire des dépenses publiques passe par une baisse de l'ordre de -180 000 ETPT. Des départs volontaires, sorties de périmètres, non-renouvellement de contrats pourraient également intervenir à l'occasion des restructurations de services (-120 000 emplois). Elles ne peuvent à ce stade être documentées. Néanmoins, ces conclusions sont cohérentes avec les préconisations faites dans nos précédentes études. Ainsi dans notre récente étude sur l'Éducation¹², nous constatons qu'il existe une surdépense, dans le public par rapport au privé, de 1,5 milliard € sur le personnel de direction et de l'administration centrale

et de 4,5 milliards € sur le personnel non enseignant travaillant dans les établissements (surveillance, assistant éducatif, restauration, ménage...). En 2019, plus de 250 000 agents à temps plein étaient employés par le ministère, et donc au sein des établissements publics et des rectorats, pour des missions « non-enseignement ». À ces personnes, il faut ajouter tous les personnels techniques (entretien, restauration, transport scolaire, médecine scolaire...) et les surveillants employés par les collectivités pour une masse salariale de 12 milliards €, en 2017.

De même, dans une étude sur la suradministration en santé¹³, nous rappelons que la France est le pays où la part des emplois hospitaliers dans l'emploi total est la plus élevée : 5 % et où plus du tiers de ces effectifs sont des agents administratifs, techniques

■ 12 : Éduquer mieux, en réallouant et en baissant les dépenses, Société Civile 227, octobre 2021

■ 13 : Sortir de la suradministration de la santé, les solutions, Société Civile 215, septembre 2020

ou de services alors que ce pourcentage se situe plutôt autour de 25 % en Espagne, en Allemagne ou en Italie.

Enfin, comme nous l'avons souvent évoqué à travers nos études sur les doublons administratifs Etat-collectivités territoriales, il existe un enchevêtrement administratif à tous les échelons qui nous coûte environ 60 milliards de surcoût annuel. Si l'État cède bien quelques-unes de ses compétences aux collectivités territoriales, cela reste encore anecdotique à ce stade, et un nouvel acte de décentralisation serait nécessaire afin de définir les transferts de responsabilités et les blocs de compétences concernés. Sans cela, ce sont toujours 1,3 million d'agents de l'État qui seront en poste

dans les territoires, doublonnant pour beaucoup d'entre eux avec les agents territoriaux ou les agents sociaux. La Cour des comptes comme la Fondation iFRAP réclame de longue date à l'État de se recentrer sur ses missions régaliennes.

Même au nom d'une politique de « proximité », il est possible d'agir en fusionnant et en transférant des services publics portés par les collectivités territoriales et ceux portés par l'État, alors que la carte de France montre un des réseaux les plus denses d'Europe, même dans les territoires ruraux, contrairement aux idées reçues. Nous livrons ici une cartographie des services/filières/organismes où les suppressions sont envisagées :

Suppression de postes dans l'administration centrale

En 2019	Effectifs en milliers	Baisses envisagées
Services nationaux (hors armées et gendarmerie)	161,4	-17
Administration centrale (hors écoles de la fonction publique)	65,0	-5
Services à compétence nationale (hors écoles de la fonction publique)	21,6	-2
Directions générales et autres directions nationales des Établissements publics nationaux	48,6	-5
Écoles de formation de la fonction publique	26,2	-5
Établissements d'enseignement supérieur et de recherche (hors écoles de la FP)	249	-5
Établissements d'enseignement primaire et secondaire	1 134,40	-30
Services territoriaux	570,4	-28,5
Administration territoriale de l'État	98,2	-7,5
Directions départementales interministérielles (DDT, DDTM...)	32,4	-3
Directions régionales (Dreal, Direccte, Drac...)	28,1	-2
Préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux (admin Min. Intérieur)	37,7	-2,5
Autres services territoriaux	472,2	-21
dont rectorats et services déconcentrés de l'éducation nationale	54,4	-5
dont tribunaux	34,5	
dont Police nationale	131,6	
dont DR/DD FiP	88,5	-6
dont établissements publics (EP) à dimension territoriale (EP territoriaux ou unités locales d'EP nationaux)	100,4	-10
Autres	82,5	
dont services des armées et de la gendarmerie nationale	76,6	
dont autres	5,9	
Ensemble	2 197,70	-80,5

Source : DGAFP 2021, retraitement Fondation iFRAP décembre 2021

S'agissant de l'administration centrale, les baisses d'effectifs représenteraient 100 000 ETPT soit 70 000 au niveau de l'État et 30 000 au niveau des opérateurs. Ces baisses s'effectueraient principalement au niveau de l'administration centrale, des services déconcentrés et des établissements publics concernés.

Les baisses envisagées toucheraient les services nationaux à hauteur de -17 000 ETPT dont 5 000 au niveau de l'administration centrale, des directions générales des établissements publics nationaux, ainsi qu'au niveau des écoles de formation de la fonction publique (baisse du nombre d'élèves titulaires en formation au profit de contractuels).

Les universités verraient également une baisse de 5 000 postes à comptabiliser principalement au sein de leurs effectifs administratifs et support.

Les établissements primaires et secondaires enregistreraient une baisse des effectifs de 30 000 postes liée à la rationalisation proposée des effectifs non enseignants au sein des établissements d'enseignement, soit une baisse de 12 % par rapport à leur niveau de 2019 (252 393 ETP¹⁴). Des baisses de l'ordre de 28 500 postes seraient réalisées au sein des services territoriaux eux-mêmes dont 7 500 au sein de l'administration territoriale de l'État et 21 000 au sein des autres services dont 5 000 au sein des rectorats, 6 000 au sein des services de la DGFIP (mise en place du compte financier unique et des agences des finances locales rattachées aux collectivités territoriales), et 10 000 au sein des opérateurs de l'État. Au total 80 500 postes budgétaires seraient supprimés d'ici 2030, tandis que 19 500 autres seraient économisés par rapport au tendancier de hausse des effectifs des ministères et de leurs opérateurs en maîtrisant

Suppression de postes dans l'administration locale

Effectifs dans la fonction publique territoriale selon la filière d'emploi	Effectifs au 31/12/2019 (p)	Baisse des effectifs envisagée d'ici 2030	En % des effectifs totaux
Administrative	431,6	-9,2	-2,1 %
Technique	858,1	-31,6	-3,7 %
Culturelle	80,2	-2,6	-3,2 %
Sportive	18,7	-0,4	-2,0 %
Sociale	170,5	-5,9	-3,4 %
Médico-sociale	92,2	-1,0	-1,1 %
Médico-technique	2,5	-0,7	-27,6 %
Police municipale	24,0	0,0	0,0 %
Incendie et secours	41,3	-2,0	-4,9 %
Animation	131,9	-5,9	-4,5 %
Autres cas	25,0	-0,9	-3,5 %
Ensemble	1 876,2	-60,0	-3,2 %

■ 14 : Voir DEP, repère statistique 2021 : sfs 8-01 Les personnels de l'Éducation nationale, évolution.

■ 15 : <https://mobile.interieur.gouv.fr/fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Parution-du-BIS-n-148>

Source : DGCL, BIS n°148, 2021, retraitement Fondation iFRAP décembre 2021, (p) pour estimation provisoire¹⁵.

le suivi des plafonds d'emploi correspondants. À noter que les ministères régaliens « prioritaires » seraient sanctuarisés (Intérieur, Justice, Défense).

Sur la sphère locale, les efforts en matière d'effectifs seraient les suivants :

Une baisse de 60 000 postes serait réalisée, se ventilant principalement sur la filière technique (-3,7 % soit -31 600 postes) et sur la filière administration (-2,1 % soit -9 200 postes). À noter que ces imputations devraient simplement doubler la compensation des augmentations récentes intervenues depuis le début 2017 et malgré l'adoption des Pactes dits de Cahors (contractualisation financière). Aucune suppression ne serait envisagée s'agissant de la police municipale qui dans le cadre d'une loi de programmation de sécurité et de justice aurait vocation au contraire à s'étoffer de nouveaux effectifs en devenant une compétence obligatoire et standardisée pour les communes de plus de

3 500 habitants. L'ensemble de ces objectifs seraient contractualisés avec les collectivités territoriales elles-mêmes dans le respect du principe de leur libre administration (fongibilité des postes à supprimer permise).

Enfin s'agissant de la fonction publique hospitalière, les efforts à réaliser seraient répartis uniquement au niveau des personnels administratifs d'encadrement. L'évolution connue par la DREES¹⁶ montre un accroissement assez sensible des effectifs non médicaux salariés au sein des établissements de santé, et significativement des personnels administratifs au sein des établissements publics. La baisse envisagée serait de -20 000 personnels soit -19,6 %. Cette dynamique serait portée par les réformes de « sortie » de périmètre public de certains établissements et par les rationalisations administratives proposées aux autres dans le cadre de leurs regroupements.

■ 16 : Les Établissements de santé édition 2021, chapitre 7, Les postes de personnel non médical salarié.

Suppression de postes dans l'administration hospitalière

Évaluation des personnels administratifs dans les établissements publics hospitaliers et assimilés	Évolution 2019-2015	Cible 2030	En %
Effectifs	6 001	81 914	-19,6 %

Source : DREES, et calculs Fondation iFRAP décembre 2021.