

LA REVUE DE LA

FONDATION

IFRAP

N° 262

Décembre 2024

REDRESSER
nos finances
PUBLIQUES
L'exemple
de **6 pays**
en Europe



Redresser nos finances publiques

L'exemple de 6 pays en Europe

Par l'équipe de la Fondation IFRAP

Le débat mouvementé sur le budget est l'occasion d'une prise de conscience : prise de conscience de la sortie de route de nos comptes publics, prise de conscience des efforts qu'il faudra programmer pour restaurer une trajectoire financière saine à même de redonner sa prospérité à notre économie et de restaurer la confiance des particuliers et des entreprises.

Le dérapage budgétaire 2023 et 2024 est aujourd'hui largement documenté et le Parlement a mis sur pied des rapports et des commissions d'enquête pour comprendre comment le déficit 2023 a pu être révisé de -4,9% du PIB à -5,5% entre l'automne 2023 et le printemps 2024, comment le déficit public 2024 a pu passer de -4,4% de PIB à l'automne 2023 à -6,1% à l'automne 2024.

La dérive des comptes s'explique par des dépenses publiques que les pouvoirs publics ont laissé filer alors que les impôts renaissent moins bien que prévu, tendant à démontrer un plafonnement des recettes dans un pays, la France, qui affiche un taux de prélèvements obligatoires record. Fait marquant, les dépenses ont de leur côté dérapé quasi symétriquement sur les trois niveaux d'administration : administrations centrales, collectivités locales,

administrations de Sécurité sociale de 14 milliards d'euros en 2023.

Acculée, la France n'a d'autre choix que de reprendre la maîtrise de ses dépenses publiques. Pour cela, elle peut s'aider des pays qui ont traversé la même épreuve et s'inspirer des programmes de réformes qui ont été mis en œuvre, obligés ou volontaires, pour faire baisser l'endettement et relancer l'économie.

Nous étudions la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Grèce, le Portugal, l'Irlande. Dans ces pays les dépenses publiques ont même réussi à baisser en valeur absolue. Dans chaque pays on retrouve un cocktail de mesures dont la France peut s'inspirer : décentralisation, externalisation, privatisation, libéralisation et mise en concurrence, renforcement des contrôles et des conditions d'accès aux aides sociales, réforme de la carte territoriale, frein à l'endettement. Ce sont donc bien des réformes structurelles dont la France doit s'inspirer. Dans les pays qui ont bénéficié de l'aide du FMI et de la Commission européenne, ces mesures se sont accompagnées parfois d'une baisse des salaires des agents publics et des pensions, extrémité à laquelle la France peut encore échapper si elle engage un vrai programme de réformes. Il est temps d'agir.

Maîtriser nos comptes publics : une priorité

La dégringolade des comptes publics : le solde public qui se situait encore à -3,4% du PIB en 2017 atteint désormais -6,1% du PIB en 2024. Une situation qui n'avait pas été anticipée par

le gouvernement : le décalage entre les projections en loi de finances initiale et l'exécution budgétaire s'est particulièrement creusé entre 2023 et 2024.

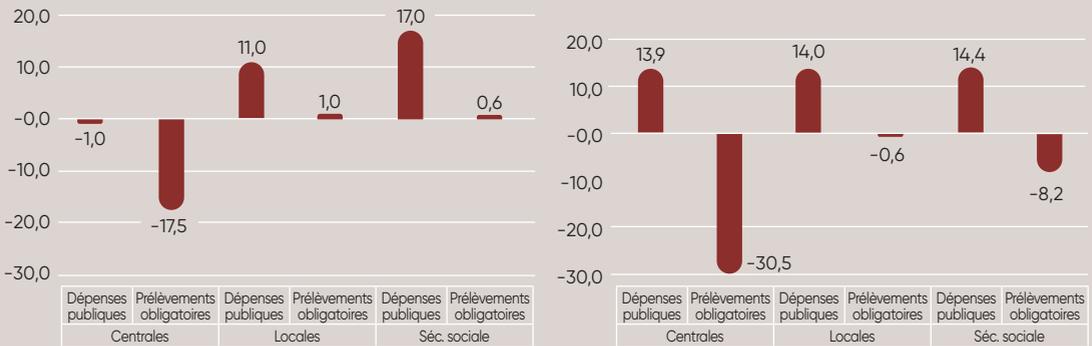
DÉCALAGE DES PRÉVISIONS DE SOLDE PUBLIC POUR 2023 ET 2024



Note de lecture : Solde public pour 2023 et 2024 entre les différentes étapes de la procédure budgétaire : loi de finances initiale (31 décembre n-1), projet de loi de fin de gestion PLFG (1^{er} décembre n) et exécution budgétaire (février n+1)

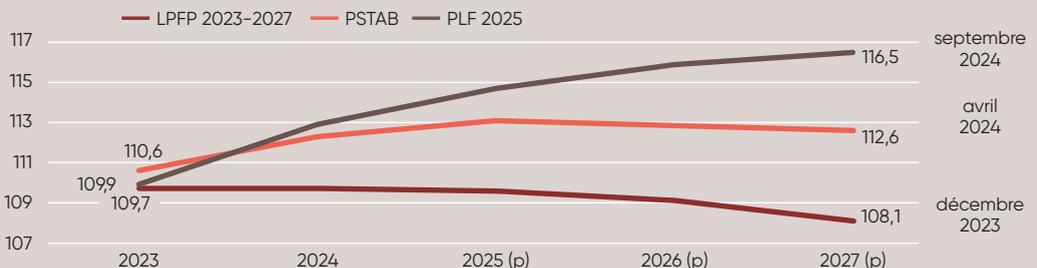
Le dérapage des comptes publics en 2023 et 2024 se confirme aussi par secteur d'administrations : centrales, locales et de sécurité sociale.

ECART ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET L'EXECUTION (2023)/ LE PROJET DE LOI DE FIN GESTION (2024) en Mds €



Conséquence, la trajectoire de la dette n'est plus maîtrisée.

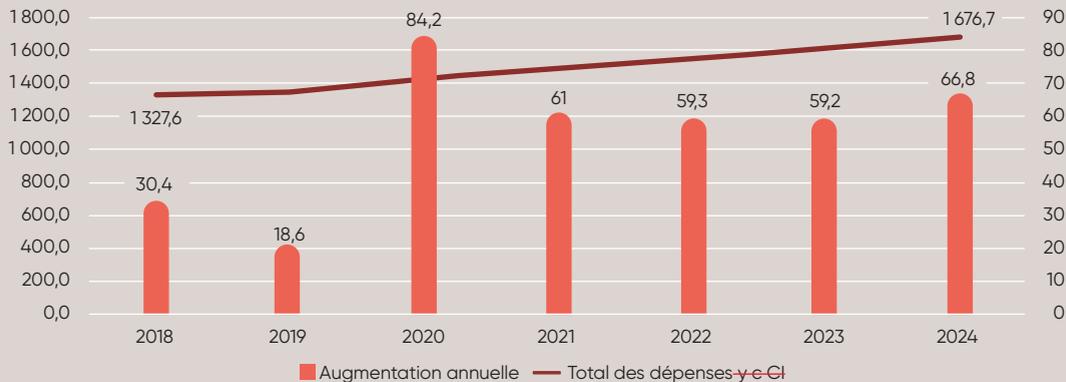
TRAJECTOIRE DE LA DETTE PUBLIQUE EN % DU PIB



Note de lecture : LPPF = loi de programmation des finances publiques ; PSTAB = programme de stabilité ; PLF = projet de loi de finances. LPPF en base 2014 PSTAB et PLF en base 2020.

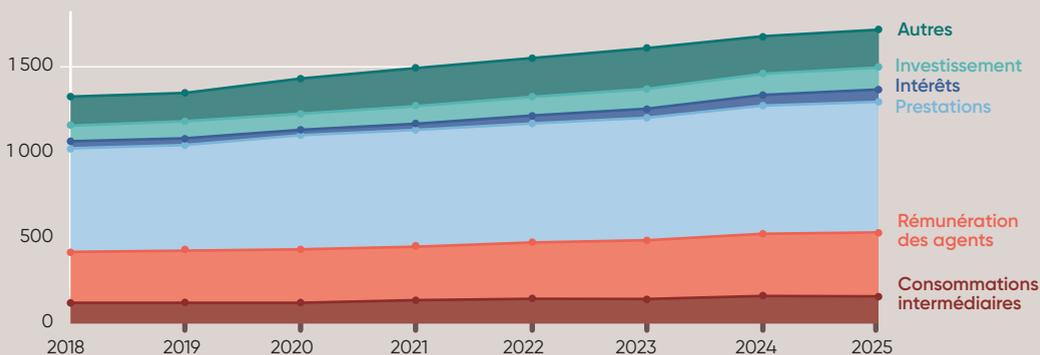
Depuis 2020, la France ne parvient plus à maîtriser l'évolution de ses dépenses publiques :

DÉPENSES PUBLIQUES (échelle de gauche) **ET AUGMENTATION ANNUELLE** (échelle de droite) en Mds €



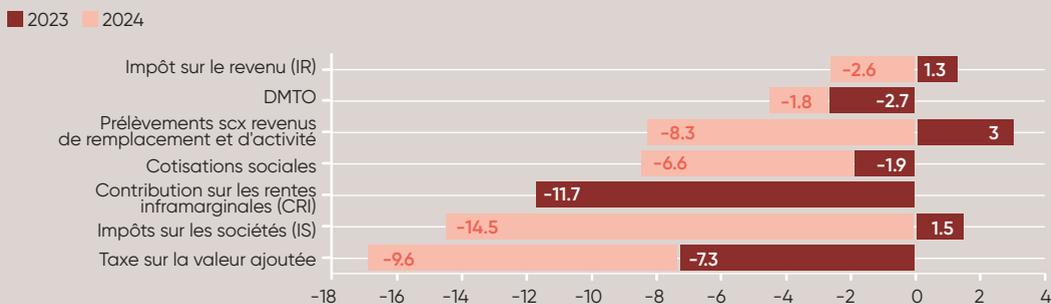
Les prestations sociales représentent l'essentiel des dépenses publiques et celles qui ont le plus progressé.

DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR NATURE en Mds €



Les deux derniers budgets montrent une lourde erreur d'appréciation sur les rentrées fiscales en raison d'une croissance surévaluée, ce qui explique le creusement du solde public.

ÉCART DE PRÉVISION SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (Mds €)



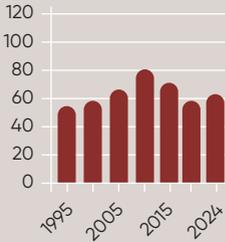
Les leçons de 6 pays européens :

Dettes publiques en % du PIB : la France demeure le seul pays au-dessus des 100% excepté la

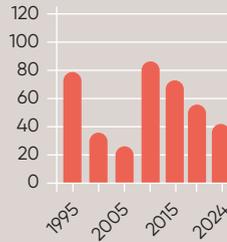
Grèce qui a toutefois produit un effort important depuis 2020 passant de 209% à 153%

DETTE PUBLIQUE en % du PIB

Allemagne



Irlande



Grèce



France



Pays-Bas



Portugal



Suède



Le solde public français se situe à -6% du PIB, bien au-delà des -3% du PIB prévus par les critères de Maastricht. Cela vaut à la France d'être

placée sous *procédure de déficit excessif* avec la Belgique, l'Italie, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie

SOLDE PUBLIC en % du PIB

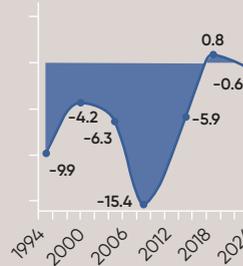
Allemagne



Irlande



Grèce



France



Pays-Bas



Portugal



Suède



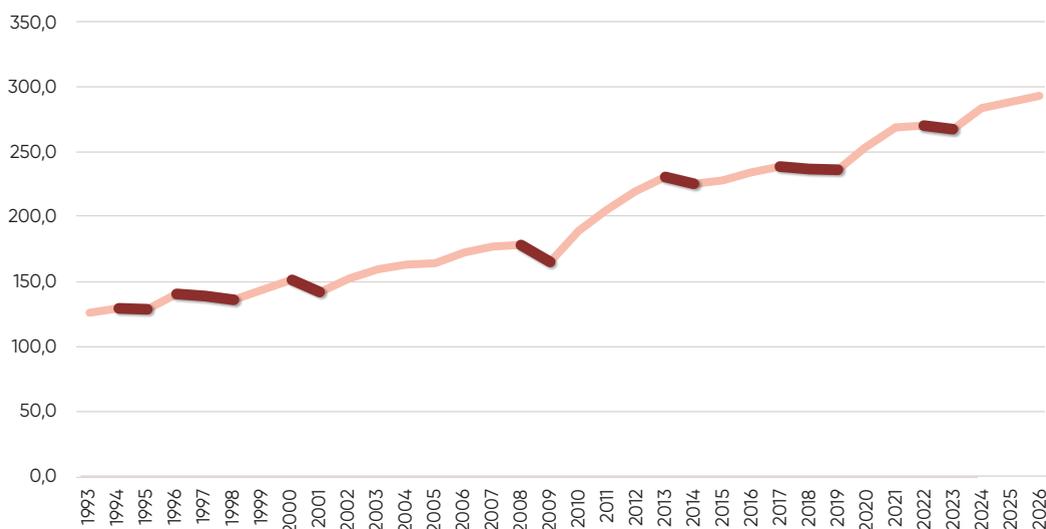
Réduire nos dépenses publiques : les leçons de 6 pays

I. Suède

Avec des finances publiques largement plus à l'équilibre que la plupart de ses homologues européens, une dette publique d'environ 31%

du produit intérieur brut¹ (contre 82% pour la moyenne de l'Union européenne et 111% pour la France) en 2023, le royaume scandinave revient de loin.

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, SUÈDE (en milliards d'ECU/euros)



Le rapport Lindbeck en 1992, un tournant majeur

Historiquement, la Suède a développé un modèle d'État-providence important, notamment sous les quarante ans ininterrompus de gouvernements sociaux-démocrates (1936-1976). Ce modèle imposait une redistribution forte et s'appuyait sur le plein-emploi. Mais l'explosion d'une bulle immobilière au début des années 1990 met en lumière le ralentissement de l'économie suédoise, l'endettement des ménages et l'inflation qui menace la couronne suédoise².

En 1991, le gouvernement conservateur de Carl Bildt tente de maîtriser l'inflation en accrochant la couronne au système monétaire européen avant d'en sortir un an plus tard. Le secteur

bancaire est également touché. Le gouvernement commande un rapport à l'économiste Assar Lindbeck. Celui-ci souligne qu'entre 1960 et 1990, le nombre de fonctionnaires a triplé : en 1990, les dépenses publiques s'élèvent à 61% du PIB, et le taux de prélèvements obligatoires est de 57% du PIB. Après la publication du rapport Lindbeck³, le gouvernement va adopter une stratégie radicale qui aura permis aux Suédois de préserver leur modèle social.

Le gouvernement réduit les investissements publics et les coûts de production des services publics, supprime 70 000 emplois publics entre 1993 et 2000, soit -4%. L'âge de la retraite est reporté à 65 ans. En outre, toute la décennie est marquée par une ouverture à la concurrence

1. Poids de la dette publique dans l'Union européenne, Insee, juillet 2024

2. Trésor-Eco n°105 - Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ? 18 septembre 2012

3. Options for economic and political reforms in Sweden, Assar Lindbeck, Universitet Stockholm, avril 1993

dans de nombreux secteurs (transports, communication, santé...).

L'État s'impose une règle d'or : son budget doit présenter un excédent de 2% du PIB, quel que soit le gouvernement. Cette règle est décidée par le gouvernement social-démocrate de Göran Persson en 1998. Trois ans auparavant, le budget présentait un déficit de 7% du PIB⁴ ! Depuis lors, le budget suédois a été en excédent la plupart du temps (14 années sur 26) et n'a dépassé les 3% de déficit imposés par l'UE qu'en 2020. Loin de casser la croissance, la réduction du déficit entraîne une hausse du PIB de 26% entre 1993 et 1996.

La dette publique était passée de 32% du PIB en 1991 à 88% en 1997⁵. Mais grâce aux réformes structurelles menées par les différents gouvernements sociaux-démocrates et conservateurs, la dette s'est résorbée atteignant moins de 60% du PIB dès 2002. Cette réduction rapide de la dette a d'ailleurs permis à la Suède de retrouver en 2004 son AAA, perdu en 1993. Non seulement la dette de la Suède a baissé en part de PIB pendant cette période, mais elle a même été réduite en valeur nominale.

Le rééquilibrage du budget, mère de toutes les batailles

Même s'il y a eu plusieurs alternances durant les années 1990, avec des gouvernements dressant des priorités différentes, tous ont concentré leurs efforts sur la maîtrise des dépenses. Malgré certaines phases avec une inflation, une dette ou un taux de chômage importants, l'objectif de réduction du déficit a permis à la Suède de retrouver une santé économique dans laquelle chacun de ces trois indicateurs est revenu au vert.

Les taux de cotisations sociales ont été majorés durant cette période, ainsi que le taux marginal d'imposition. La « réforme fiscale du siècle » qui devait garantir un taux marginal d'imposition inférieur à 50% fut abandonnée en 1995. Les réformes du début des années 1990 avaient également créé une forte augmentation du taux de chômage. Mais assez vite, une politique active

de l'emploi a été mise en place. La Suède place l'employabilité au cœur de ses préoccupations, s'appuyant sur le modèle Rehn-Meidner, qui est la base de l'État-providence suédois. Pour ce faire, l'État a dessiné deux priorités : l'emploi des jeunes, incités par de nombreux parcours de formation professionnelle et la délégation aux communes de la lutte contre le chômage de longue durée. Ainsi, dans de nombreuses communes, après les 24 mois d'assurance-chômage, les demandeurs d'emploi ont pu intégrer un programme d'insertion (Aktivitetsgaranti⁶) correspondant aux besoins de main-d'œuvre industrielle, au lieu de passer directement dans un régime d'assistance publique.

Sous les gouvernements de Carl Bildt (conservateur), d'Ingvar Carlsson et de Göran Persson (sociaux-démocrates), la Suède réduit drastiquement les coûts de certains secteurs. Dans l'éducation, cela se traduit à la fois par une décentralisation radicale, qui délègue l'organisation de l'enseignement aux communes, ne gardant qu'un document de 19 pages comme socle commun à l'échelle nationale, et par la création de nombreuses écoles privées (61 en 1991, 475 en 2000), encouragées par la mise en concurrence complète des établissements et la fin de la carte scolaire. Résultat : un taux de scolarisation record du monde en 2003 (95% des adolescents de 18 ans).

Dans la santé, l'administration et le financement des hôpitaux sont délégués aux Län (comtés), les médecins peuvent installer leur cabinet librement, etc. Au niveau de la garde des enfants, là aussi, la décentralisation est instaurée. Chaque municipalité est tenue de proposer et d'organiser elle-même des garderies. L'ouverture à la concurrence du secteur privé est aussi décidée, de même que pour les soins aux plus âgés, en centre comme à domicile.

Au niveau des impôts, la Suède a gardé sa tradition de pays redistributif. Les recettes augmentent de 77% entre 1993 et 2007 (tout en baissant en points de PIB de 58,9% à 52,8%). Mais comme l'explique l'ancien Premier ministre social-démocrate Göran Persson (1996-2006)⁷,

4. Site tradingeconomics.com Sweden

5. Donnée Banque Mondiale (voir site)

6. Cyril Coulet, « Les dispositifs d'activation de la politique suédoise de l'emploi dans une perspective historique », *Travail et Emploi*, 112 | 2007

7. Reforming the public sector in a crisis: An interview with Sweden's former prime minister, *McKinsey Quarterly*, juin 2009

le redressement des comptes passe d'abord par la réduction des dépenses avant l'augmentation des recettes. Les dépenses passent de 69,5 points de PIB à 49,1 sur la même période.

En 2006, les conservateurs reviennent aux affaires, avec Fredrik Reinfeldt. Celui-ci supprime les droits de succession et renforce le conditionnement de l'accès aux allocations chômage et aux indemnités en cas d'arrêt maladie. Il poursuit la politique d'ouverture au privé.

Les ouvertures au marché nécessaires pour préserver l'équilibre

Bilan des années 1990 : en dix ans, l'État a ouvert à la concurrence les taxis (1990), les maisons de retraite (1991), le trafic aérien intérieur, les écoles maternelles, les agences pour l'emploi (1992), la poste et les télécoms (1993), le fret ferroviaire (1996), le marché des pharmacies (2009), le

transport ferroviaire de passagers (2010). Ces économies permettent une baisse de 14 points du ratio de dépenses pour l'État.

Toutes ces réformes ont donné à la Suède un double mérite : celui de représenter la stabilité budgétaire en Europe, illustrée par sa notation budgétaire AAA ; celui d'avoir gardé un modèle social grâce à sa capacité de financement. Par exemple, la Suède, premier pays à avoir mis en place un congé parental, a aussi réussi à le maintenir au moment où le pays se serrait la ceinture. Mais cela n'a été rendu possible que par une maximisation de l'efficacité de toutes les dépenses. Malgré une crise immobilière, bancaire et monétaire il y a trente ans, la Suède a réussi à maintenir des comptes au vert. Même l'inflation est aujourd'hui plus basse que la moyenne européenne.

PRINCIPALES MESURES DU GOUVERNEMENT SUÉDOIS DANS LES ANNÉES 1990

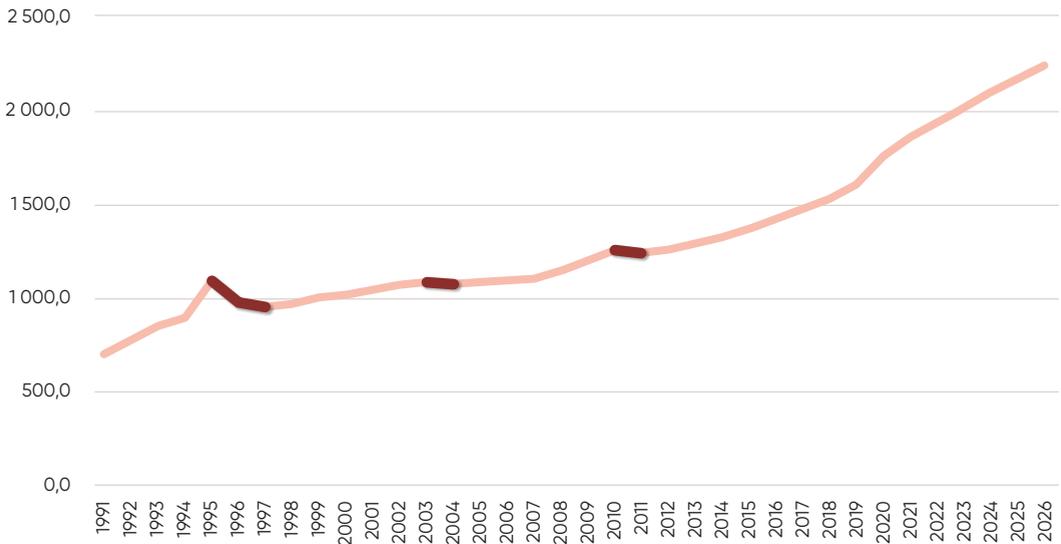
Type de mesure	Mesure
Mesures de décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme de l'éducation, avec la fin de la carte scolaire, délégation aux communes • Délégation aux communes des agences pour l'emploi • Délégation aux <i>län</i> des hôpitaux publics
Mesures de privatisation/libéralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Dérégulation des taxis, du transport aérien intérieur, du ferroviaire (fret puis passagers) • Ouverture à la concurrence du marché des maisons de retraite et des garderies • Libéralisation des postes et télécommunications • Mise en concurrence des écoles publiques avec le privé
Mesures d'économies directes	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression de 70 000 postes dans la fonction publique (soit -4%) • Économie dans la politique de l'emploi (de 3 à 1,5 pt de PIB entre 1994 et 1999) • Réduction du poids des prestations sociales (de 27 pts de PIB à 19 entre 1994 et 1999) • Allongement de l'âge de départ à la retraite à 65 ans
Mesures monétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Bref alignement de la couronne suédoise sur l'ECU • Puis politique monétaire restrictive d'appréciation du taux de change de la couronne suédoise
Mesures de relance de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> • Régime pour les chômeurs de longue durée de réinsertion à l'emploi après 2 ans d'inactivité par les communes
Autres mesures	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'agences rattachées au ministère des Finances pour contrôler les dépenses (Conseil de stratégie fiscale, inspection des commissaires aux comptes, inspection des finances), d'organiser la libéralisation (agence des postes et télécommunications) et de relancer le marché du travail (Commission d'appel de l'État)

II. Allemagne

Le redressement de l'Allemagne concerne une

période plus récente, à savoir le début des années 2000. L'Allemagne se décrit alors comme « l'homme malade de l'Europe », à la suite des coûts engendrés par la réunification.

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, ALLEMAGNE (en milliards d'ECU/euros)



Entre 2003 et 2005, la coalition rouge-verte (sociaux-démocrates et écologistes) met en œuvre un programme⁸ appelé « Agenda 2010 » censé redresser l'économie allemande et surtout rééquilibrer les comptes publics, avec une dette qui a fortement progressé depuis 1991.

Le volet le plus connu de l'Agenda 2010 est l'ensemble des réformes Hartz, votées entre 2003 et 2005. Celles-ci ont révolutionné le monde du travail et ont permis à l'Allemagne d'adapter son économie, historiquement basée sur un modèle industriel. Ces lois étaient directement dirigées contre le chômage de masse :

- Création d'agences pour l'emploi en intérim qui travaillent avec les agences publiques et

renforcement de la conditionnalité des mini-mas sociaux (Hartz I) ;

- Création du régime d'autoentrepreneur (*Ich-AG*) et des midi-jobs et mini-jobs (Hartz II) ;

- Réforme des agences publiques pour l'emploi et durcissement des conditions d'indemnisation pendant la période de recherche d'emploi (Hartz III) ;

- Rapprochement entre l'aide sociale forfaitaire et l'assurance-chômage, avec l'obligation pour l'allocataire de signer un contrat de réinsertion à l'emploi (Hartz IV).

Le principal succès des réformes Hartz réside

8. Les réformes sociales en Allemagne : l'agenda 2010 du gouvernement Schroder, Brigitte Lestrade, *Ifri*, février 2004

dans le raccourcissement des périodes de recherche d'emploi⁹.

Au-delà des réformes Hartz, l'Allemagne a poursuivi sa stratégie sous G. Schröder puis A. Merkel. Fait surprenant, les dépenses publiques n'ont pas particulièrement baissé pendant ces périodes, mais le déficit et la dette si (ou du moins, cette dernière a stagné au moment où elle s'envolait en France). Les efforts ont donc été mis sur la stimulation de la croissance, même lorsque la situation budgétaire était plus difficile (notamment lors de la crise de la zone euro). L'Allemagne a ainsi dépensé plus que la France sur l'ensemble des années Schröder et Merkel (rappelons que l'Allemagne compte une quinzaine de millions d'habitants de plus), mais grâce à un PIB supérieur et une maîtrise de la dette, elle s'en est mieux sortie.

L'Allemagne a procédé à une réduction du nombre des fonctionnaires, des libéralisations de certains secteurs publics (ferroviaire, télécoms, poste...). Mais c'est l'orientation plus stratégique des subventions qui a fait la différence dans la stabilisation de la dette publique allemande. Les services publics allemands sont ostensiblement plus performants que leurs homologues de ce côté du Rhin. Le solde public allemand est sans égal avec le français justement à partir de la mise en œuvre de l'Agenda 2010 (2005). Le taux de prélèvements obligatoires allemand est significativement plus bas qu'en France sur toutes les années (par exemple, en 2010 : 38% en Allemagne contre 44% en France). Mais cette différence au niveau de l'impôt ne suffit pas à expliquer l'écart au niveau des comptes publics.

Une population plus active au cours des trente dernières années

Là où les réformes Hartz ont été décisives dans l'histoire économique allemande, c'est sur l'augmentation de la population active. En 2022, le taux d'emploi des Français (pour les 15-64 ans) est de 68 % alors qu'il est de 77 % chez les Allemands. En 2003 pourtant, l'écart n'était que d'un point (63% en Allemagne contre

62 % en France). Cette activité plus importante, conjuguée à une croissance plus soutenue, et une meilleure gestion des dépenses publiques, allège sensiblement les comptes. Et contrairement à une idée préconçue, celui-ci n'a pas plongé des millions de salariés dans la pauvreté. D'ailleurs, il y a même moins de personnes vivant aujourd'hui sous le seuil de pauvreté en Allemagne (8,5%) qu'en France (9,1%).

La *Schuldenbremse*

L'Allemagne connaît une période de rétablissement budgétaire, juste interrompu entre 2009 et 2011 et qui permet au pays une maîtrise de la dette assez remarquable, surtout lorsqu'on la compare à la France. Sur cette période, la dette allemande augmente de 3,3% seulement, alors qu'en France, elle s'envole avec +51,48% !

L'un des succès de la santé budgétaire allemande réside aussi dans le fait que les déficits excessifs sont constitutionnellement réservés aux périodes de récession. Ce frein à l'endettement, *Schuldenbremse* en allemand, a par exemple empêché le budget 2024 d'être voté en l'état et l'a réduit de 60 milliards d'euros, décision prise par la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe. Le seuil est fixé à 0,35% de déficit pour l'État fédéral. Les Länder peuvent eux aussi adopter des freins à l'endettement. Si l'Allemagne est restée dans les clous fixés par l'UE la plupart du temps (3% du PIB), c'est aussi grâce à cette règle d'or. Cependant, elle n'a pas réussi à tenir l'objectif sur les dernières années (en 2021 et 2022, avec des règles certes plus souples en sortie de pandémie).

Aujourd'hui, cette *Schuldenbremse* est remise en cause en Allemagne à cause de la production de richesses en berne (une probable récession en 2024 d'environ 0,1%). Le manque d'investissements publics est pointé du doigt¹⁰, autant dans le secteur de l'environnement que de la défense. Mais si la reprise est possible en 2025, c'est aussi parce que le déficit public, qui reste maîtrisé selon les critères de Maastricht (2,5% du PIB), garantit des taux d'emprunt plus bas qu'en France (2,40% pour les obligations à 10 ans contre 3,16% en France).

9. 20 ans d'Agenda 2010 : une réussite sans précédent, Dr Michael Huether, www.iwkoeln.de, 11 mars 2023

10. L'Allemagne s'enlise dans la crise et se dirige vers une croissance zéro en 2024, *Les Echos*, 6 septembre 2024

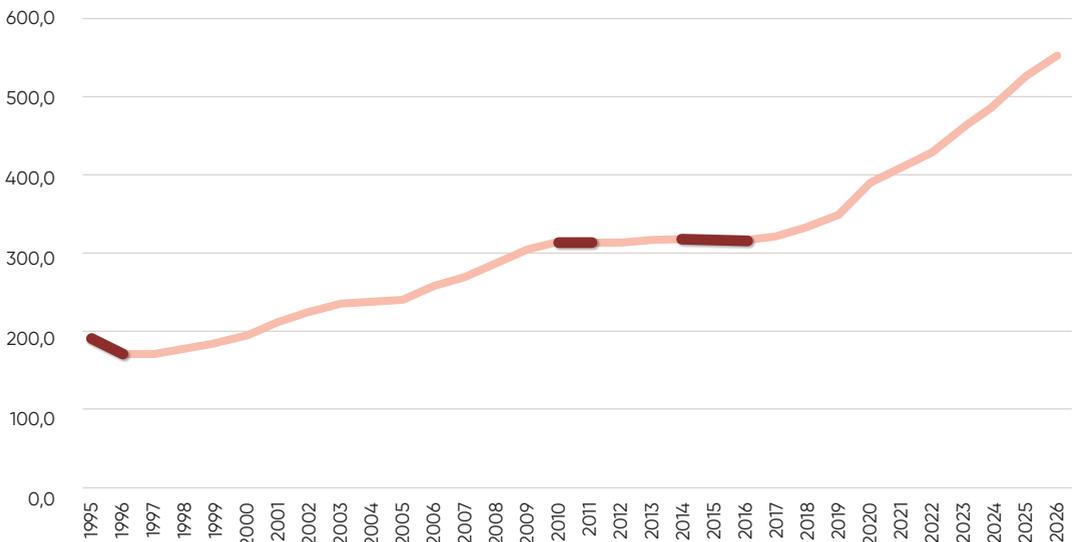
Type de mesure	Mesure
Mesures de décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Pays déjà largement décentralisé (éducation, santé, justice, police, etc.)
Mesures de privatisation/libéralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Ouverture à la concurrence et aux capitaux dans les entreprises publiques du ferroviaire, des télécoms, de la poste, de l'aérien, de l'électricité • Régime d'assurance maladie hybride (publique et privée)
Mesures de relance de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> • Réformes Hartz : réduction du chômage (12% en 2005, 7% en 2010, 5% en 2015, 3% en 2019), création des minijobs (1,4 million de personnes occupant un minijob à titre annexe en 2002, 2,7 millions en 2013) • Passage de l'âge de départ à la retraite de 65 à 67 ans • Réduction des allocations chômage et fusion entre l'aide sociale et l'assurance-chômage
Autres mesures	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration du frein à l'endettement protégé par la Loi fondamentale

III. Pays-Bas

Les Pays-Bas sont un autre pays qui a su faire des réformes pour faire baisser sa dette publique. Aujourd'hui, les Pays-Bas sont dans le vert selon les critères de Maastricht au niveau de la dette

publique (47,06% du PIB) et du déficit (0,3%). En 1998, la France et les Pays-Bas avaient pourtant un niveau de dette similaire : 62,78% du PIB pour les Néerlandais, 61,84% en France, alors qu'en 2024, le poids de la dette française rapporté au PIB est plus de deux fois supérieur.

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, PAYS-BAS (en milliards d'ECU/euros)



Marché du travail

La principale réforme a eu lieu en 2006, et a réduit la période d'indemnisation de base. Les Pays-Bas ont un régime d'assurance-chômage moins généreux qu'en France, qui couvre 75% du dernier salaire perçu pendant deux mois, avant que ce pourcentage passe à 70%¹¹, financé par les cotisations patronales et salariales. Au-delà de 3 mois, les prestations chômage sont versées au prorata des années d'activité, avec un maximum de 24 mois. Le plafond est fixé actuellement à 256,54 euros par jour¹². Aujourd'hui, les Pays-Bas peuvent se targuer de présenter l'un des taux de chômage les plus bas dans l'Union, avec seulement 3,8% de la population active, contre 7,8% en France.

Assurance maladie

Les Pays-Bas ont également entrepris des réformes importantes dans le système de couverture santé, en instaurant, aussi en 2006, un régime universel d'assurance maladie, qui repose sur deux piliers : d'abord, la décentralisation du financement des caisses publiques d'assurance maladie ; ensuite, l'introduction d'une complémentaire obligatoire pour tout résident aux Pays-Bas de plus de 18 ans. Concrètement, cela signifie qu'au-delà d'une franchise de 385 euros par an (en 2022) (mis à part quelques exceptions, comme une consultation chez un médecin généraliste, des soins liés à la maternité, des soins dentaires pour des mineurs, des maladies chroniques...), les soins sont pris en charge par l'assureur au premier euro.

Les services de base offerts par ces caisses d'assurance maladie privées doivent correspondre à certains standards fixés par la loi. Résultat : les Néerlandais dépensent moins que les Français dans la santé, avec un système globalement plus performant, notamment au niveau des urgences.

Retraites

Mais là où les Néerlandais font le plus d'économies dans leurs dépenses de protection sociale,

c'est dans les retraites. En effet, depuis 2010, l'âge légal de départ à la retraite a été fixé à 67 ans. Avant 2010, il était déjà de 65 ans. Le système de retraites néerlandais est caractérisé par une hybridation des pensions. Environ les deux tiers des pensions sont versés par les caisses publiques (elles-mêmes en partie autofinancées grâce à un système de fonds de réserve des retraites), et un tiers par des fonds de pension. Les seniors sont incités depuis longtemps à poursuivre leurs carrières après 65 ans (surcote). A cela s'ajoute, des transformations entamées dans les années 1990, où les conventions collectives entre salariés et employeurs ont soutenu l'emploi des seniors, qui était jusque-là très faible (26% en 1995, 37% en 2002 grâce aux conventions)¹³. Aujourd'hui, l'écart entre le niveau de dépenses en protection sociale français et néerlandais s'explique surtout par les retraites, qui ne coûtent que 6,1% du PIB en 2022 aux Néerlandais (contre 14,4% en France la même année).

Fonction publique

Aux Pays-Bas, le taux d'externalisation dans la fonction publique est l'un des plus élevés d'Europe (environ 50% en 2021, contre 38% en France), selon Fipeco¹⁴. Lorsque l'on regarde la différence dans la dépense totale en part du PIB, on constate une différence d'au moins dix points depuis 2013.

Décentralisation

Les Pays-Bas, contrairement à l'Allemagne, ont un système étatique unitaire. Cela ne les empêche pas de déléguer toute une série de compétences aux provinces et surtout aux communes, notamment l'éducation, l'emploi, les affaires sociales. À noter que les Pays-Bas, grâce à leur géographie très dense, mais aussi grâce à un effort politique, ont un nombre de communes réduit (345 communes). Si on faisait le même ratio communes/population, la France devrait en compter 12 660 et non 34 931. Les Pays-Bas comptaient pourtant un nombre très important de municipalités il y a encore peu : 1 015 en 1950 et 537 en 2000.

11. Site Cleiss, la protection sociale à l'international, Le régime néerlandais de sécurité sociale (salariés)

12. Site Commission européenne, Travailler en Europe : Pays-Bas - Chômage

13. Emploi : le gouvernement du Pays-Bas incite au travail après 65 ans, site *Ojraweb.com*, juin 2008

14. D'où provient l'écart entre les dépenses publiques de la France et de l'Union européenne ? *Fipeco*, 24 mars 2023

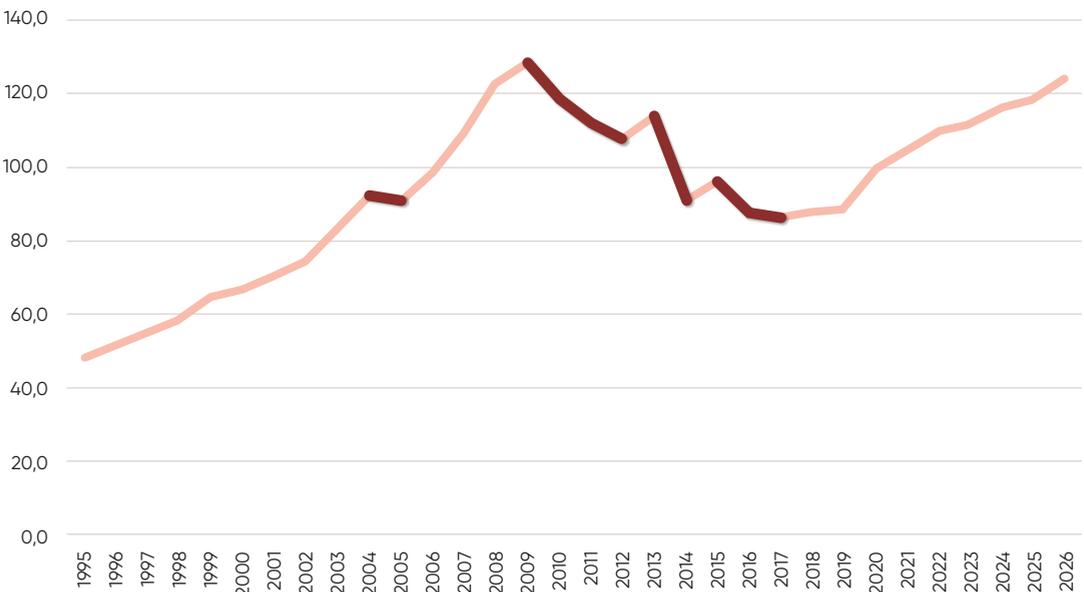
Type de mesure	Mesure
Mesures de décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation dans l'éducation, l'emploi, fusion de communes
Mesures d'économies directes	<ul style="list-style-type: none"> • Haut niveau d'externalisation des services publics • Limitation de la durée d'indemnisation des chômeurs • Allongement de l'âge de départ à la retraite à 67 ans (même 67 ans et 3 mois à partir de 2028-2029) • Allègement des dépenses dans les pensions grâce à la retraite hybride (répartition + capitalisation, via des fonds de pension) • Réforme du système d'assurance maladie, avec la franchise universelle et obligatoire et l'appel à des prestataires privés
Mesures de relance de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> • Passage à 3 mois pour une indemnisation standard, expérience professionnelle de longue durée requise pour obtenir le chômage à taux plein • Mesures favorisant l'emploi des seniors grâce à une surcote pour les plus de 65 ans

IV. Grèce

Nous nous sommes également penché sur le cas de pays européens ayant également redressé leurs comptes publics, mais après une intervention du Fonds monétaire international (FMI). L'un des cas les plus connus est la Grèce, qui, après avoir touché le fond en 2009 avec son déficit public de 15,22%, a été contrainte de mener de nombreuses réformes et

effectué de d'importantes économies, jusqu'à revenir quasiment à l'équilibre, avec un déficit de 1,6% en 2023¹⁵, qui entre donc largement dans les critères européens. Néanmoins, étant donné l'ampleur de la dette au début des années 2010, celle-ci dépasse encore la norme (163,6% du PIB). Petit à petit, la Grèce a retrouvé un équilibre budgétaire, mais a pris des solutions radicales pour y parvenir.

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, GRÈCE (en milliards d'ECU/euros)



15. Le déficit public des Etats de l'Union européenne, touteurope.com, 24 septembre 2024

Les économies directes faites par l'État après 2011

En mai 2011, la Grèce bénéficie d'un prêt de 110 milliards d'euros¹⁶, accordé par le FMI et d'une facilité de prêt de la zone euro (supervisée par la BCE et la Commission européenne). Cet emprunt massif est conditionné à des réformes structurelles et un plan d'austerité que l'Etat grec doit entreprendre (30 milliards de réduction des déficits publics sur trois ans). Le salaire des fonctionnaires est considérablement baissé (jusqu'à 30%) et s'accompagne d'une augmentation du temps de travail légal (de 37,5 à 40 heures par semaine). Les dépenses de santé sont plafonnées à 6% du PIB, et réduisent de moitié sur cinq années (2009-2014). Les pensions sont gelées entre 2011 et 2013, et les dépenses de protection sociale chutent de 20%.

Les premières années de sauvetage, particulièrement difficiles

Les trois années concernées par le plan de sauvetage FMI-UE de 2011 sont marquées par des coupes budgétaires très importantes, et un ralentissement de la dette opérés par les gouvernements conservateurs et sociaux-démocrates. En février 2012, un deuxième plan de sauvetage arrive sur la table, avec 130 milliards d'euros d'aide accordée¹⁷, plus 107 milliards de dettes privées qui sont effacées. Mais quand la gauche radicale arrive au pouvoir en 2015, le gouvernement grec tente de renégocier la dette, notamment à travers un référendum en juillet sur le plan d'aide, rejeté par une majorité de la population, ce qui fait planer la menace d'une sortie de la Grèce de la zone euro (Grexit). Un mois plus tard, un troisième plan d'aide est finalement accepté par le gouvernement (85 milliards d'euros en trois ans). C'est donc jusqu'en 2018 que la Grèce a bénéficié des plans d'aide.

Les mesures de privatisation

L'État grec a voulu économiser en ouvrant au capital ou en privatisant complètement un certain nombre de services et d'entreprises publics, parmi lesquels :

- Les deux principaux ports maritimes (Le Pirée, vendu à un groupe chinois et Thessalonique, à un consortium franco-allemand). Cette privatisation aurait rapporté 7,6 milliards d'euros¹⁸.
- Les aéroports secondaires. Quatorze d'entre eux sont vendus à Fraport¹⁹, le gestionnaire détenu par la Lufthansa. De plus, 30% du capital de l'aéroport international d'Athènes sont vendus également à des investisseurs²⁰.
- 45,47% de la compagnie nationale d'énergie Hellenic Petroleum ;
- La compagnie publique des eaux et celle de l'électricité (DEI) ;
- L'opérateur téléphonique OTE (la majorité à Deutsche Telekom) ;
- La compagnie gazière DEPA (35% à Hellenic Petroleum) ;
- La société de transport ferroviaire TrainOSE (vendue à 100% à la compagnie ferroviaire publique italienne) ;
- Les parts détenues dans les plus grandes banques grecques²¹ (Banque Nationale, Alpha Bank, Eurobank).

Tous ces processus de libéralisation sont gérés par une agence spéciale, appelée Taiped, créée en 2011, dont deux membres observateurs du CA sont directement nommés par l'Eurozone et la Commission européenne.

Lorsqu'on regarde les recettes, par rapport au PIB, on remarque que même au plus fort de la crise, les Grecs ont été relativement moins taxés que les Français.

Au début de la crise de la dette grecque, l'État a significativement réduit sa dette en valeur, sous la contrainte du FMI, et l'a assez bien stabilisée par la suite.

Le programme Kallikratis

Dès 2010, la Grèce se lance dans des économies

16. Grèce : une aide de 110 milliards d'euros en échange de "grands sacrifices", *La Tribune*, 3 mai 2010

17. Crise de la dette grecque : quelle situation après 9 ans de bras de fer ? *touteurope.com*, 31 août 2018

18. La Grèce relance la privatisation de certains de ses ports, *le journal de la marine marchande*, 16 juillet 2022

19. Grèce : Fraport signe l'accord d'1,2 md sur les aéroports, *Investir*, 14 décembre 2015

20. L'introduction en bourse de l'aéroport d'Athènes permet à la Grèce de lever 785 millions d'euros, *La Tribune*, 2 février 2024

21. La Grèce achève la privatisation de ses banques, *Les Echos*, 3 octobre 2024

d'échelle. Dans l'éducation, de nombreuses écoles sont fusionnées (1 933 entre 2008 et 2011, avec une baisse de 30% des salaires des enseignants et de 22% des dépenses dans l'éducation). La réforme Kallikratis utilise le même modèle pour les subdivisions territoriales. Une réforme territoriale d'ampleur dans les tiroirs depuis 1997 (avec le programme Kapodistriyas) est relancée. La Grèce passe de 1 034 communes à 370, de 54 nomes (l'équivalent des départements) et 13 périphéries (régions administratives) à 74 districts et 7 diocèses décentralisés. Le nombre d'élus payés diminue de moitié et 60% des salaires sont économisés. L'administration communale passe de 6 000 à 2 000 personnes. Les élections municipales passent d'une fréquence de 4 à 5 ans. Les estimations d'économie du programme Kallikratis seraient de 1,8 million d'euros par an en moyenne.

Le remboursement prématuré du prêt du FMI

Alors que l'échéance pour le remboursement du prêt contracté auprès du FMI était 2024, la Grèce l'avait déjà remboursé dès 2022. Elle avait aussi réussi à convaincre le fonds européen de stabilité financière et le mécanisme européen de stabilité du bon état de ses finances. D'ailleurs, la Grèce, qui avait vu sa notation budgétaire plonger au plus fort de la crise, a retrouvé une bonne note (C en 2013, Ba1 en 2023).

Le chômage, point noir des années 2010

Malgré son redressement financier, la Grèce n'a pas réussi à baisser son taux de chômage, aujourd'hui à plus de 10%. Ce chiffre était monté jusqu'à 27,8% en 2013.

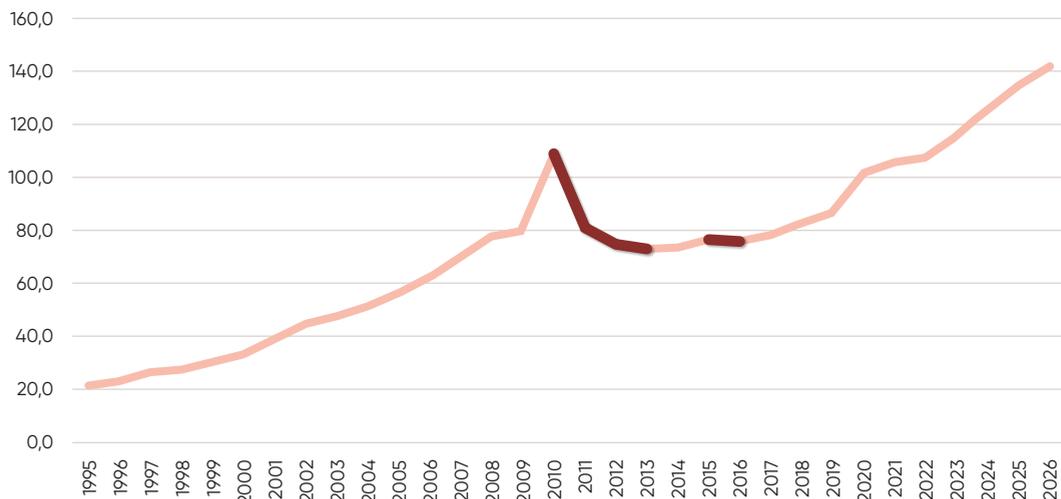
Type de mesure	Mesure
Mesures de décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme territoriale avec le programme Kallikratis, fusion de communes, redéfinition des échelons.
Mesures de privatisation/libéralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisations en série après 2010, dans les transports, les télécommunications, l'énergie, mais surtout les infrastructures (ports et aéroports).
Mesures d'économies directes	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse du salaire et du nombre de fonctionnaires pendant le plan d'austérité • Depuis 2013 : passage à 67 ans pour une retraite complète • Réduction des dépenses dans la défense (3,2% du PIB en 2009 contre 2,4 en 2013) et dans la santé
Mesures monétaires	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures de stabilité monétaire au niveau de la zone euro

V. Irlande

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, la République d'Irlande est considérée

comme le « Tigre celtique », une économie extrêmement dynamique, notamment grâce à l'arrivée d'investissements venant de multinationales nord-américaines.

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, IRLANDE (en milliards d'ECU/euros)



La demande pour accéder à la propriété augmente très rapidement, jusqu'à provoquer l'explosion d'une bulle immobilière, que les principales banques du pays n'arriveront pas à encaisser. Entre 2004 et 2008, les banques irlandaises se tournent vers l'État pour éviter la faillite²². L'Irlande plonge dans un endettement extraordinaire (qui va creuser le déficit jusqu'à 32,12% en 2010). Le cas le plus connu est celui de l'Anglo Irish Bank, dont le sauvetage coûte plus de 30 milliards au contribuable²³. L'Irlande, avec une situation économique pourtant bien différente de la Grèce, va subir le même sort, jusqu'à être redressée par le FMI et les instruments de stabilité financière de l'Union européenne. Le plan n'est pas aussi important que pour les Grecs : 67 milliards d'euros, dont 17,5 milliards du FMI. La dette qui s'est envolée entre 2007 et 2011, va conduire à imposer une thérapie de choc aux dépenses publiques, inspirée par le rapport McCarthy²⁴, publié en 2009.

Des impôts maîtrisés

Ce qui est caractéristique du cas irlandais,

c'est que les différents gouvernements ont refusé d'augmenter drastiquement l'impôt sur les bénéfices des entreprises, afin de préserver le modèle économique du pays, qui repose en grande partie sur une faible taxation des sociétés. Après une récession assez dure (qui se produit au tout début de la crise, c'est-à-dire entre 2006 et 2008), l'Irlande retrouve une croissance, d'abord faible, mais qui repart à partir de 2015 (+33,56% de PIB/habitant). L'Irlande a d'abord assaini son économie, et a ensuite misé sur la production, une faible imposition, et une politique d'exportation.

La réduction des dépenses au tournant des années 2010 comporte deux volets. Le premier concerne la fonction publique. L'Irlande va baisser son nombre de fonctionnaires : 293 000 en 2014, contre 325 000 en 2009. La durée de temps de travail par semaine passe de 35 à 37, et 39h pour certains postes. En une seule année (de 2009 à 2010), le salaire baisse de 14% en moyenne, et même de 20% dans la fonction publique territoriale. L'autre

²². Le sauvetage d'Anglo Irish Bank va faire exploser à 32 % le déficit public de l'Irlande, *Les Echos*, 30 septembre 2010

²³. Irlande: le FMI pourrait appuyer un refinancement du coût du sauvetage bancaire, *Investir*, 18 juillet 2012

²⁴. Report of the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes, *Special Group on Public Service Numbers*, juillet 2009

volet concerne son organisation territoriale en réformant les collectivités qui passent de 114 à 31 entre 2009 et 2014, ce qui allège également le poids de la dette. Le nombre d'élus locaux a aussi baissé de 40% sur cette période, leurs salaires d'environ 20% et leurs pensions de 10%.

Les finances publiques irlandaises doivent se redresser dans une période d'autant plus difficile que le taux de chômage augmente très rapidement (jusqu'à plus de 15%) entre 2009 et 2012, alors que le pays est habitué à un taux de chômage résiduel. Ce sont les budgets 2009 et 2010 qui sont les plus touchés par la crise.

Les budgets 2009 et 2010, marqués par la rigueur budgétaire

Dans celui de 2009²⁵, on trouve les mesures suivantes :

- Au niveau des recettes, doublement du taux d'imposition sur le revenu (jusqu'à 6% pour certaines tranches).
- Certains prix fixés par le public (cigarettes, diesel) sont rehaussés.
- Les aides sociales sont gelées pendant deux ans.
- Les aides sociales pour les moins de 20 ans

sont divisées par deux.

- Le bonus pour la garde des enfants est réduit de moitié entre 2009 et 2010 et ensuite supprimé et remplacé par une subvention à l'enseignement pour les enfants de 3 et 4 ans.
- Le management des banques est surveillé de près par une nouvelle agence gouvernementale (*Asset management agency*).

Dans le budget 2010 :

- Les dépenses de protection sociale baissent de 4% hors pensions.
- Les montants des allocations familiales baissent de 16 euros par mois, sauf pour les familles les plus modestes.
- Le revenu d'activité baisse de 100 euros par semaine pour les jeunes de 20 et 21 ans et de 150 euros par semaine pour les jeunes de 22 à 24 ans, s'ils refusent des offres d'emploi.
- La TVA marginale passe de 21,5% à 21%. Une taxe carbone est introduite.
- Chaque dépense médicale prescrite est accompagnée d'une franchise de 50 centimes.
- L'assurance maladie payée par l'employeur est remplacée par une cotisation sociale universelle.

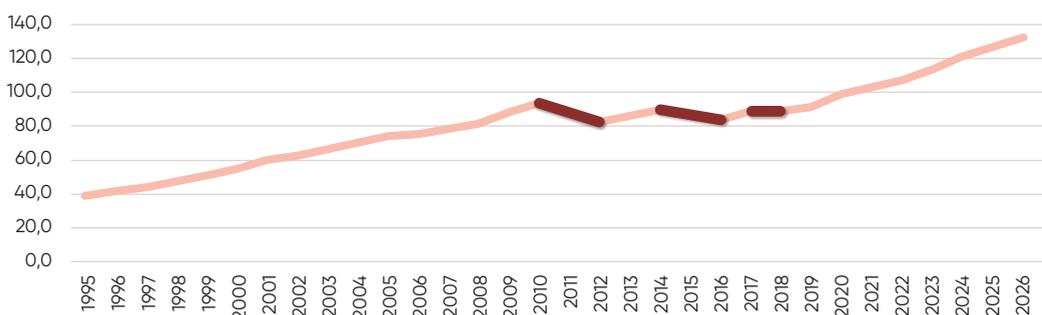
Type de mesure	Mesure
Mesures de décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> ● Assez peu, au vu de la taille du pays. Aujourd'hui, on y compte 80 communes, 29 Conseils de comtés, 5 Conseils de villes, 8 Collectivités régionales et 2 Assemblées régionales.
Mesures de privatisation/libéralisation	<ul style="list-style-type: none"> ● Reprivatisation des banques en faillite d'abord nationalisées, comme l'Anglo Irish Bank. ● Privatisation d'Aer Lingus (compagnie nationale aérienne), de Telecom Eirann, de la loterie nationale. ● De nombreux capitaux détenus par l'État à cause du rachat des banques sont censés être revendus (postes, infrastructures aéroportuaires et portuaires, etc.).
Mesures d'économies directes	<ul style="list-style-type: none"> ● Ciblage des populations les plus défavorisées pour les allocations familiales et les aides pour la garde des enfants ● Baisse de la masse salariale dans le public, par des non-remplacements, des suppressions de postes, et des réductions de salaire ● Gel des montants des aides sociales pendant la crise ● Nouvelles taxes sur certains produits
Mesures de relance de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduction des allocations pour les jeunes inactifs (-100€ à -150€/mois).

VI. Portugal

À l'instar de la Grèce et de l'Irlande, le Portugal est passé par une période difficile après la crise de 2008. Là aussi, la crise a révélé les failles de la gestion des finances publiques, et a provoqué un chômage de masse (environ 11%). La note de la dette portugaise passe de A+ à AA²⁶. D'abord, en 2010, le gouvernement portugais juge qu'il n'est pas nécessaire de faire appel à une aide extérieure, et propose

un plan d'austérité, rejeté par le parlement. Un an après, la situation conduit le Portugal à faire appel à la troïka (FMI, BCE, Commission européenne), qui prend ensuite en charge le dossier et impose des réductions des dépenses publiques et des objectifs en termes de déficit public, en échange de 78 milliards d'euros d'aides. Pour réduire son déficit, avec succès, puisqu'ils sont aujourd'hui dans le vert²⁷, le Portugal a pris des mesures fortes dans de nombreux secteurs.

DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, PORTUGAL (en milliards d'ECU/euros)



Fonction publique et collectivités territoriales

Le Portugal a réduit drastiquement ses dépenses dans la fonction publique. Les salaires y ont baissé de 5% en moyenne²⁸, les 13^e et 14^e mois y ont été supprimés, ainsi que ceux touchés par les retraités gagnant plus de 1 000 euros par mois. En 2012 et 2013, les salaires sont gelés (tout comme le salaire minimum, soit 485 euros par mois). Les effectifs publics ont baissé de 10%, avec un gel des embauches, et le remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La durée de travail hebdomadaire est passée de 35 à 40 heures, sans augmentation de salaire. Le coût des collectivités est abaissé de 22% entre 2010 et 2012.

Santé et éducation

Le Portugal fait aussi des économies très importantes dans la santé, en baissant ses dépenses d'environ 20% en deux années (2010-2012). On passe de 6,68 à 5,92 points de PIB alloués

à la santé²⁹. Le reste à charge par le patient augmente. Dans l'éducation, on remarque une baisse de 25% entre 2010 et 2012 du budget, compensé par une augmentation du nombre d'élèves par classe, une baisse de 25% d'enseignants dans l'enseignement primaire, ainsi qu'une baisse des bourses étudiantes. On compte aussi environ 15 000 licenciements, à la suite d'une évaluation du FMI qui chiffrait les sureffectifs dans l'éducation nationale portugaise (de l'ordre de 50 à 60 000 emplois)³⁰. Il est intéressant de remarquer que les élèves portugais ont progressé dans le classement Pisa entre 2000, première édition qui classait alors le Portugal bonne dernière dans les catégories les plus importantes, et 2015. Le score Pisa est décorrélié du budget alloué à l'éducation, notamment à cause de la fermeture de certaines écoles isolées géographiquement assez peu performantes. Comme dans les exemples d'autres pays européens, l'éducation est rendue plus efficace grâce à la décentralisation

26. Portugal-Fitch abaisse à A+ la note, perspective négative, *Investir*, 23 décembre 2010

27. Le Portugal dégage un excédent budgétaire de 1,2% du PIB en 2023, *Le Figaro*, 25 mars 2024

28. Site *countryeconomy.com*, Portugal

29. La réduction du budget de l'Éducation choque les Portugais, *Le Figaro/NYTimes*, 15 mai 2013

30. Le redressement économique et financier du Portugal, Gilbert Koenig, *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, décembre 2018

et l'autonomie donnée aux établissements. Par exemple, les chefs d'établissements ne sont pas nommés sur concours, mais élus par une assemblée qui comprend entre autres des enseignants et des parents d'élèves.

Retraites

L'âge légal de départ à la retraite au Portugal était aussi de 60 ans, mais est passé d'abord à 65, puis 66 ans en 2014. Si l'âge a été reporté, c'est sans doute parce qu'au plus fort de la crise, en 2010, le Portugal s'est vu obligé de geler les pensions. L'année suivante, les retraités dont les revenus étaient supérieurs à 1 500 euros par mois devaient payer une cotisation spéciale. Enfin, les Portugais ont rendu plus strict le mode de calcul des pensions, avec la prise en compte des revenus de toute la carrière, et non des quinze dernières comme auparavant.

Fiscalité

La crise que le Portugal a traversée a aussi provoqué une réforme de la fiscalité. Ainsi, la TVA a augmenté de deux points pour atteindre 23% du prix d'un produit. Les impôts sur le revenu sont réformés avec une réduction du nombre de tranches fiscales. D'ailleurs, les ménages à plus de 1 500 euros par mois paient un impôt en plus de 3,5%. Enfin, les transactions boursières sont toutes taxées à 0,03%.

Marché du travail

La troïka a aussi imposé des réformes structurelles du marché du travail. D'abord, la durée légale de travail hebdomadaire a augmenté de 30 minutes par jour, et quatre jours fériés ont été supprimés. Le marché de l'emploi est devenu plus souple, avec une facilitation des licenciements, et un plafonnement des indemnités. Le revenu social d'insertion a été baissé de 20%, et les salaires sur les heures supplémentaires de 50%. C'est sans doute dans ce domaine que l'austérité a été la plus dure pour les Portugais.

Privatisations

Enfin, l'État portugais s'est allégé considérablement après 2010, en vendant un certain nombre d'actifs de son portefeuille, à hauteur de 9 milliards d'euros. En effet, EDP (l'équivalent d'EDF) et REN (pour le gaz) ont été privatisées, rapportant pas moins de 3 milliards d'euros. Les aéroports nationaux, gérés par la compagnie publique ANA, ont été vendus aussi pour 3 milliards ; la partie assurances du groupe Caixa Geral pour 1,6 milliard, et le service postal pour 1 milliard. Notons aussi que le capital de TAP Air Portugal avait été ouvert à la concurrence (50% de privé). Cet effort dans la libéralisation est néanmoins ralenti par le sauvetage de la Banco Espírito Santo, qui a coûté presque 5 milliards d'euros³¹.

Type de mesure	Mesure
Mesures de décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Délégation de nombreuses responsabilités aux établissements scolaires
Mesures de privatisation/libéralisation	<ul style="list-style-type: none"> • Compagnies d'énergie privatisées • Aéroports et compagnie aérienne privatisés • Postes <p>Mais : renationalisation de banques en faillite</p>
Mesures d'économies directes	<ul style="list-style-type: none"> • Allongement de la durée hebdomadaire de travail (privé et public) • Gel provisoire du salaire minimum • Gel provisoire des pensions • Nouveaux impôts pour les ménages • Réduction des budgets des collectivités locales de 22% entre 2010 et 2012 • Allongement de l'âge de départ à la retraite à 65 puis 66 ans et nouveau calcul des pensions • Augmentation des restes à charge pour les patients • Économies dans l'enseignement
Mesures de relance de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> • Régime pour les chômeurs de longue durée de réinsertion à l'emploi après 2 ans d'inactivité par les communes