



# 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ?

---

Février 2014



En France, la part des dépenses publiques est bien plus importante qu'ailleurs, représentant plus de 56 % du PIB, soit 1 151 milliards d'euros en 2012, contre environ 45 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Dès lors, deux questions peuvent se poser :

- **Le niveau des dépenses publiques est-il soutenable ?** Un niveau de dépenses publiques élevé n'est pas nécessairement un problème en soi, si les recettes publiques permettent de couvrir ces dépenses sans recours à l'endettement public et sans peser sur la croissance du pays. Dans le cas de la France, les dépenses publiques sont financées pour une part importante par l'endettement, alors même que le niveau de prélèvements obligatoires est l'un des plus élevés de l'OCDE (à 45,3 % du PIB en 2012, soit 913 milliards d'euros, contre environ 34 % en moyenne dans les pays de l'OCDE).
- **Ces dépenses publiques sont-elles efficaces ?** Le recours massif à la dépense publique peut être justifié si les résultats obtenus sont meilleurs qu'en laissant une marge de manœuvre plus grande à l'initiative privée. C'est à cette évaluation des résultats obtenus par les principales politiques publiques conduites en France que ce document s'attache.

Après une présentation du niveau de l'évolution et de la répartition de la dépense publique en France, ce document analysera quelques grandes politiques publiques (éducation, enseignement supérieur, emploi, formation professionnelle, santé, retraites, famille, logement, culture, défense, sécurité) avec trois objectifs :

- recenser l'ensemble des moyens engagés par l'ensemble des acteurs : État, établissements publics, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale ;
- établir des comparaisons internationales, dans la mesure du possible, avec nos principaux partenaires européens tant sur les moyens engagés que sur les résultats obtenus. Les pays retenus sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. Pour les comparaisons internationales, les données sont principalement extraites d'études de l'OCDE et d'Eurostat. Les différences de mode de comptabilisation avec les données nationales sont précisées le cas échéant ;
- apprécier les résultats obtenus à l'aune de quelques grands indicateurs, lorsqu'ils existent. Ces résultats doivent toujours être interprétés avec prudence : les politiques publiques peuvent avoir plusieurs objectifs, et mesurer leur impact indépendamment d'autres facteurs extérieurs, comme le contexte économique par exemple, est complexe.

**Retrouvez les propositions et les contributions de l'Institut Montaigne  
pour améliorer l'efficacité de la dépense publique sur  
[www.institutmontaigne.org/fr/dossiers/depenses-publiques](http://www.institutmontaigne.org/fr/dossiers/depenses-publiques)**

**Ce document a été réalisé par Antoine Imbert, maître de conférences en finances publiques,  
Mathieu Gatineau et Erwan Le Noan, maîtres de conférences à Sciences Po.**



■ FICHE INTRODUCTIVE : LES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE	4
■ FICHE N° 1 : L'ÉDUCATION	10
■ FICHE N° 2 : L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	21
■ FICHE N° 3 : L'EMPLOI	26
■ FICHE N° 4 : LA FORMATION PROFESSIONNELLE	33
■ FICHE N° 5 : LA SANTÉ	38
■ FICHE N° 6 : LES RETRAITES	45
■ FICHE N° 7 : LA POLITIQUE FAMILIALE	48
■ FICHE N° 8 : LE LOGEMENT	53
■ FICHE N° 9 : LA CULTURE	59
■ FICHE N° 10 : LA DÉFENSE	66
■ FICHE N° 11 : LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	70

# Les dépenses publiques en France

## 1. LE NIVEAU DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE EST EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS DÉVELOPPÉS

### ■ Au sein de l'OCDE, la France se singularise par le niveau élevé de ses dépenses publiques

En 2012, la dépense publique en France représentait 56,6 % du PIB.

Les dernières données comparatives publiées par l'OCDE portent sur l'exercice 2011 et montrent que la France n'est dépassée que par le Danemark pour le niveau de ses dépenses publiques. Ainsi, alors que la moyenne de l'OCDE était de 45,4 % en 2011, le niveau des dépenses publiques en France atteint 55,9 % du PIB cette même année, soit 10 points d'écart. Si la France avait le même niveau de dépenses publiques que la moyenne de l'OCDE – et que l'Allemagne –, la dépense publique de notre pays serait inférieure de 200 Md€, soit – 20 % par rapport à la situation actuelle.

### DÉPENSES PUBLIQUES EN % DU PIB

	2001	2009	2011	2012
France	51,7	56,8	55,9	56,6
Italie	47,7	51,9	49,9	50,7
Royaume-Uni	40,2	51,3	48,6	48,5
Allemagne	47,6	48,2	45,3	45,0
Espagne	38,7	46,3	45,2	47,0
Moyenne OCDE	42,3	46,8	45,4	-

Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques 2013* et *Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives de finances publiques 2013*.

### ■ Une dépense publique qui a connu une croissance soutenue

Sur la longue durée, la part des dépenses publiques dans le PIB a fortement augmenté. Elles représentaient un peu plus de 35 % du PIB au début des années 1960 et dépassent le seuil de 50 % du PIB depuis 1991.

Entre 2001 et 2012, la dépense publique est passée de 51,7 % du PIB à 56,6 % du PIB, soit une augmentation de cinq points en dix ans. La dépense publique n'a donc jamais diminué significativement en France jusqu'à présent.

### ■ Malgré leur niveau élevé, les prélèvements obligatoires ne financent pas la totalité de la dépense

Avec un taux de prélèvement obligatoires de 45,3 % du PIB à la fin 2012, la France avait le deuxième taux le plus élevé des pays de l'OCDE, derrière le Danemark (48 %) et faisait jeu égal avec la Belgique. En outre, ce taux est en nette augmentation dans la période récente : il a progressé de 3 points de PIB entre 2009 et 2012, ce qui équivaut à environ 60 Md€ de prélèvements supplémentaires.

**ÉVOLUTION DES TAUX DE PRÉLÈVEMENTS  
OBLIGATOIRES 2005-2012 (EN % PIB)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
France	43,9	44,0	43,5	43,2	42,5	42,9	44,1	45,3
Allemagne	34,8	35,4	36,0	37,0	37,4	36,2	36,9	37,6
Italie	40,8	42,3	43,4	43,3	43,4	43,0	43,0	44,4
Espagne	35,7	36,6	37,3	33,3	30,9	32,5	32,2	32,9
Royaume-Uni	35,7	36,5	36,2	35,7	34,2	34,9	35,7	35,2
Moyenne OCDE	35,2	35,4	35,4	34,8	33,6	33,8	34,1	-

Source : OCDE.

En France, malgré leur niveau élevé, les prélèvements obligatoires ne suffisent pas à couvrir la dépense publique, qui est largement financée par l'endettement. Depuis 1974, la France n'a plus connu d'excédent public et est en déficit. Le déficit public, légèrement supérieur à 3 points de PIB avant la crise, a atteint 7,5 % du PIB en 2009 et 7 % du PIB en 2010 avant de revenir à 4 % en 2013. La dette publique dépasse désormais les 92 % du PIB : elle a plus que triplé en 30 ans, et a progressé de plus 20 points depuis 2007.

2/7

### ■ Le Gouvernement prévoit une baisse des dépenses publiques dans les années à venir, mais les modalités de ces économies restent à préciser

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017, promulguée le 31 décembre 2012, comprenait un engagement du Gouvernement sur une trajectoire de réduction du déficit public et de la dette. Pour autant, celle-ci est rapidement apparue obsolète, compte tenu de prévisions de croissance trop optimistes et de la prise en compte d'économies non documentées en matière de dépenses publiques. Aussi, la trajectoire présentée quelques mois plus tard par la France dans le programme de stabilité 2013-2017 s'est traduite par des ajustements, dont le plus notable est un décalage de l'objectif de réduction du déficit.

**PROGRAMME DE STABILITÉ FRANÇAIS 2013-2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit public	- 4,8 %	- 3,7 %	- 2,9 %	- 2,0 %	- 1,2 %	- 0,7 %
Dépenses publiques	56,6 %	56,9 %	56,4 %	55,5 %	54,7 %	53,9 %
Dette publique	90,2 %	93,6 %	94,3 %	92,9 %	90,7 %	88,2 %
Taux de PO	44,9 %	46,3 %	46,5 %	46,5 %	46,5 %	46,5 %

Source : Programme de stabilité français 2013-2017, données en points de PIB.

Toutefois, ce programme de stabilité, moins contraignant que la loi de programmation adoptée quelques mois auparavant, repose lui aussi sur des hypothèses optimistes et peu documentées à ce stade, par exemple :

- la baisse du déficit doit s'effectuer principalement par une baisse de 3 points des dépenses publiques entre 2013 et 2017, soit plus de 60 Md€ d'économies dont l'essentiel reste à préciser ;



- les prévisions de déficit d'ici la fin du quinquennat reposent également sur l'hypothèse optimiste d'un solde budgétaire équilibré pour les collectivités locales et même excédentaire pour les administrations de sécurité sociale dès 2016 (+ 0,3 % de PIB, puis + 0,6 % en 2017).

## 2. LE CHAMP DES DÉPENSES PUBLIQUES

Le champ des administrations publiques (APU) pris en compte pour le calcul de la dépense publique se décompose en quatre sous-secteurs<sup>1</sup> :

- **l'État *stricto sensu*** (26 % du total des dépenses des APU), c'est-à-dire l'ensemble des services ministériels, services centraux et unités déconcentrées confondus ;
- **les organismes divers d'administration centrale (ODAC)** (7 % des dépenses des APU). Ce sont environ 800 organismes de statut varié, souvent des établissements publics à caractère administratif, contrôlés par l'État. Ils comprennent notamment la Caisse d'amortissement de la dette sociale, ainsi que le CEA, le CNRS, les musées nationaux, etc. ;
- **les administrations publiques locales (APUL)** (20,5 % des dépenses des APU) comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre (intercommunalités) et les organismes divers d'administration locale (ODAL), tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, ainsi que certains établissements publics (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.) ;
- **les administrations de Sécurité sociale (ASSO)** (46,5 % du total des dépenses des APU) comprennent les régimes d'assurance sociale qui incluent les régimes obligatoires de Sécurité sociale (vieillesse, maladie, etc.), les régimes complémentaires et l'assurance chômage.

### RÉPARTITION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR ADMINISTRATION PUBLIQUE EN 2011

	Md€	Part
État	294,6	26,3 %
ODAC	74,6	6,7 %
APUL	229,1	20,5 %
ASSO	520,4	46,5 %
<b>Total dépenses publiques</b>	<b>1 118,7</b>	<b>100 %</b>

Source : *Rapport sur la dépense publique et son évolution 2013, données INSEE.*

L'État est donc largement minoritaire du point de vue de la dépense publique, puisque que 74 % de celle-ci relève d'autres entités.

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2013.

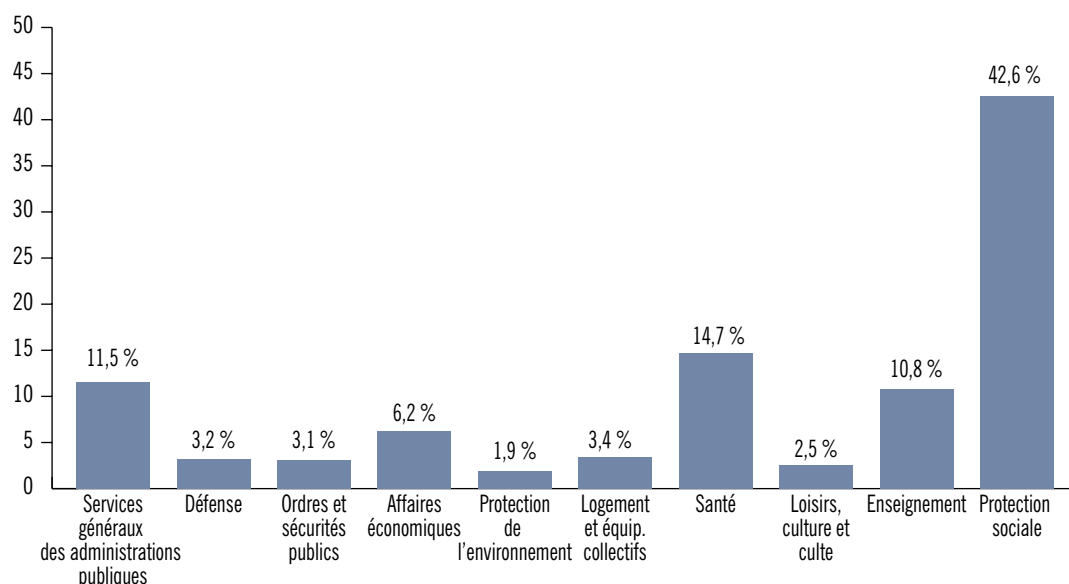
### 3. LA STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Il existe deux façons d'examiner la répartition de la dépense publique : par politique publique (santé, logement, etc.) ou par nature de dépense (investissement, personnel, etc.)

#### ■ Par politique publique

L'examen de la dépense publique par politique fait apparaître le poids considérable des dépenses sociales au sens large.

#### VENTILATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR FONCTION



Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution 2013.

Comme le précise le *Rapport sur la dépense publique et son évolution* annexé au projet de loi de finances pour 2013, « la part dans les dépenses totales du poste lié à la couverture des risques sociaux (fonctions « protection sociale » et « santé »), premier poste de dépense publique en France, a augmenté de près de 5 points entre 1995 et 2011. En 2011, cette dépense représente 57,3 % de la dépense publique totale pour un montant de 641,1 Md€. Le vieillissement se traduit en effet par une accélération sensible des dépenses de retraite en raison de la dégradation du ratio de dépendance économique (nombre de retraités sur le nombre d'actifs), et par une augmentation du coût des dépenses de santé et de la prise en charge de la dépendance.

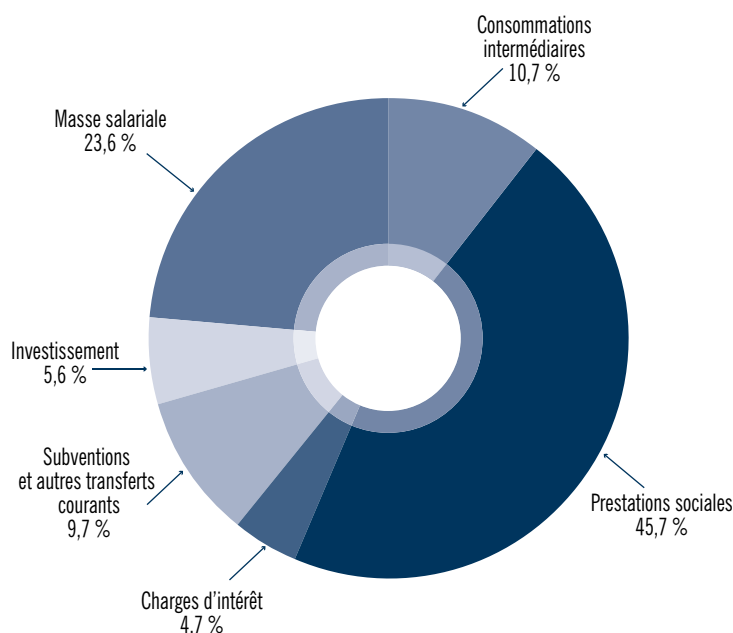
Les dépenses d'éducation représentent le 3<sup>e</sup> poste de dépense, après la fonction « services publics généraux », avec 10,8 % de la dépense publique totale. Cette dépense a toutefois diminué dans la part des dépenses totales depuis 1995, où elle représentait 11,2 %. De même, la part des dépenses de défense est passée de 4,6 % à 3,2 % du total ».

## ■ Par nature

### • Répartition générale

L'examen par nature de la dépense publique fait apparaître le poids considérable des prestations sociales (45,7 % du total) et de la masse salariale des administrations publiques (23,6 % du total). À titre de comparaison, l'investissement ne représente qu'un peu plus de 5 % de la dépense publique, et est très majoritairement assumé par les collectivités locales. Enfin, les intérêts de la dette publique représentent un peu moins de 5 % de la dette publique, une part qui augmente sur le long terme.

### RÉPARTITION PAR NATURE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE



Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution 2013.

### • Le poids des dépenses de personnel

Au 31 décembre 2011, la fonction publique, hors bénéficiaires de contrats aidés, employait 5,4 millions de personnes en France, soit 20 % de l'emploi total. L'emploi public dans son ensemble est en progression constante<sup>2</sup>, tant en valeur absolue qu'en valeur relative :

Année	Effectifs des trois fonctions publiques	Part dans l'emploi total
1996	4 460 722	18,9 %
2010	5 229 040	19,5 %

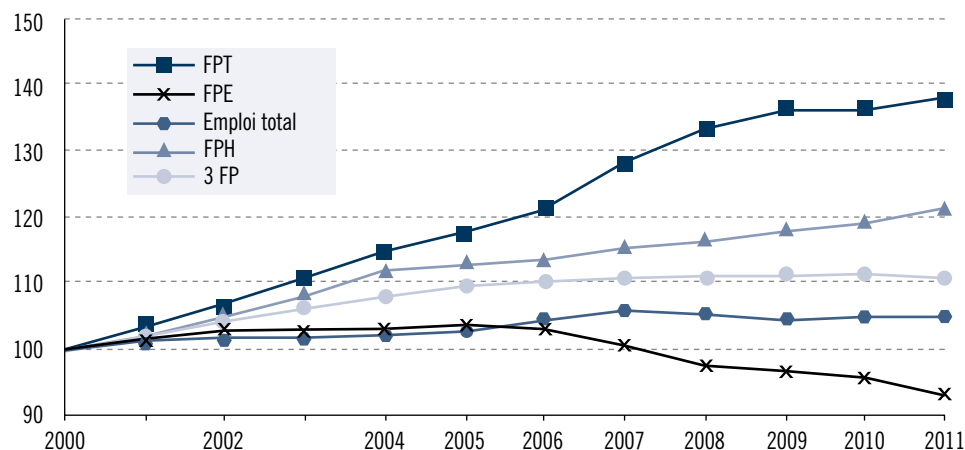
Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2013.

<sup>2</sup> À l'exception notable du ministère de la Défense, pour lequel 54 000 suppressions de postes ont été programmées pour la période 2008-2014, auxquelles devraient s'ajouter 24 000 suppressions de postes supplémentaires dans le cadre la future loi de programmation militaire.



## ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES 2000-2011

(base 100 au 31 décembre 2000)



Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2013.

Les dépenses de personnel et de pensions de retraite de l'État ont plus que doublé entre 1980 et 2012. Elles représentent plus de 16 % du produit intérieur brut (PIB).

Toute politique de diminution de la dépense publique doit donc porter sur les deux principaux postes de dépenses : les prestations sociales et les dépenses de personnel. Par ailleurs, aucune politique de baisse des dépenses publiques ne pourra réussir si elle ne concerne pas l'intégralité des acteurs : État, établissements publics, collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale.

**ANNEXE : MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT**

Mission	En Md€
Enseignement scolaire	46,42
Défense	31,12
Recherche et enseignement supérieur	31,11
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,61
Sécurités	12,19
Travail et emploi	10,95
Écologie, développement et aménagement durables	9,1
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,72
Egalité des territoires, logement et ville	7,84
Régimes sociaux et de retraite	6,53
Justice	6,29
Économie	3,41
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,94
Aide publique au développement	2,92
Action extérieure de l'État	2,8
Relations avec les collectivités territoriales	2,59
Culture	2,38
Administration générale et territoriale de l'État	2,12
Outre-mer	2,01
Santé	1,3
Direction de l'action du Gouvernement	1,27
Pouvoirs publics	0,99
Engagements financiers de l'État	0,95
Médias, livre et industries culturelles	0,82
Immigration, asile et intégration	0,66
Sport, jeunesse et vie associative	0,56
Conseil et contrôle de l'État	0,49
Politique des territoires	0,29
Provisions	0,16

Source : PLF 2014.

# Fiche n° 1 : Éducation

## 1. L'EFFORT FINANCIER RÉALISÉ EN FAVEUR DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION EST MASSIF MAIS PROCHE DE CELUI DES PRINCIPAUX PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

### ■ L'éducation est une dépense assumée à plus de 80 % par les collectivités publiques en France

En 2011, la dépense intérieure d'éducation (« DIE »<sup>1</sup>) de la France, qui rassemble l'ensemble des dépenses faites pour l'éducation, dépassait les 137 Md€, soit 6,9 % du PIB<sup>2</sup>. La part du financement public est majeure puisqu'elle représente plus de 80 % de la DIE (soit 112 Md€). L'État assume l'essentiel de cette dépense puisqu'il assure 67 % de la part publique de la DIE totale.

#### DÉCOMPOSITION DE LA DIE (2011)<sup>3</sup>

		État	Coll. locales	Total Public		Total privé		Total
		m€	m€	m€	% total	m€	% total	m€
Enseignement scolaire	Premier degré	19 855	10 393	30 248	97 %	795	3 %	31 043
	Second degré	32 776	10 296	43 461	95 %	2 421	5 %	45 882
	Enseignement supérieur	16 803	2 540	20 048	82 %	4 484	18 %	24 532
Enseignement extrascolaire		2 134	2 726	4 896	39 %	7 597	61 %	12 493
Activités annexes	Restauration, hébergement	1 756	4 978	6 875	59 %	4 699	41 %	11 574
	Médecine scolaire	628	21	649	100 %		0 %	649
	Orientation	304	17	321	97 %	10	3 %	331
	Administration générale	2 686	747	3 433	100 %	9	0 %	3 442
	Transport scolaire		2 270	2 270	97 %	82	3 %	2 352
Achats de biens et services liés	Fournitures et livres scolaires		302	302	11 %	2 519	89 %	2 821
	Habillement, leçons part				0 %	2 284	100 %	2 284
Total dépense intérieure d'éducation		76 942	34 290	112 503	82 %	24 900	18 %	137 403

1 Selon l'INSEE, « la dépense intérieure d'éducation représente toutes les dépenses effectuées, sur le territoire national, par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation: activités d'enseignement scolaire et extra-scolaire de tous niveaux, activités visant à organiser le système éducatif (administration générale, orientation, documentation pédagogique et recherche sur l'éducation), activités destinées à favoriser la fréquentation scolaire (cantines et internats, médecine scolaire, transports) et les dépenses demandées par les institutions (fournitures, livres, habillement) », (site internet de l'INSEE, LIEN), Ministère de l'Éducation nationale, Repères, références et statistiques 2013.

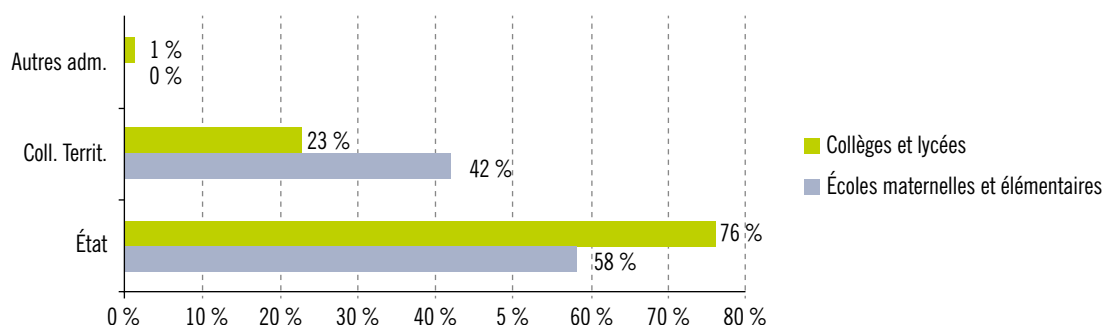
2 Ministère de l'Éducation nationale, Repères, références et statistiques 2013.

3 Ibid.



Au niveau de l'enseignement scolaire (premier et second degrés), la DIE est assumée à 96 % par des entités publiques (73,7 Md€ en 2011), en particulier l'État (71 % de la dépense publique d'enseignement scolaire) et les collectivités territoriales (28 % de la dépense publique d'enseignement scolaire). La part des collectivités territoriales est même de 42 % pour les dépenses consacrées aux écoles maternelles et élémentaires publiques et privées subventionnées (les communes sont particulièrement impliquées)<sup>4</sup>.

#### CONTRIBUTION AU FINANCEMENT PUBLIC PAR ORGANISMES DE FINANCEMENT (2011)<sup>5</sup>



#### ■ Le budget de l'Éducation nationale est le premier poste de dépense de l'État

En 2014, le budget du Ministère de l'Éducation nationale s'élèvera à près de 65 Md€<sup>6</sup>, ce qui correspond à plus de 90 % des recettes de l'impôt sur le revenu en 2013<sup>7</sup>. Il s'agit du premier poste de dépense du budget de l'État, devant celui de la défense (31 Md€) et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche (31 Md€)<sup>8</sup>.

La dépense de la mission « enseignement scolaire » du budget de l'État pour 2014 est consacrée à 92,5 % aux dépenses de personnel ; les dépenses de personnel des premier et second degrés publics représentent à elles seules les deux tiers du budget total (voir **Annexe II**). En outre, la part des enseignants dans le personnel de l'Éducation nationale a crû depuis le début des années 2000, passant de 73,8 % à 80,7 %<sup>9</sup>.

#### ■ La France réalise un effort financier en faveur de l'éducation semblable aux grands pays de l'Union européenne

La France figure parmi les pays de l'OCDE qui consentent les plus importants efforts financiers en faveur de l'éducation. En 2010, elle y consacrait 6,3 % de son PIB. Elle est devancée au sein de l'Union européenne par le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Belgique, la Finlande et les Pays-Bas, mais se situe exactement dans la moyenne des pays de l'OCDE (voir également **Annexe III**)<sup>10</sup>. Cet effort était assuré à 10 % par le privé, contre 16,4 % en moyenne dans l'OCDE.

Note : les statistiques mesurées par le Ministère de l'Éducation nationale / INSEE diffèrent légèrement de celles relevées par l'OCDE

4 Ministère de l'Éducation nationale, *Repères*, op.cit.

5 *Ibid.*

6 Le plafond des autorisations d'engagement prévu par le PLF 2014 est de 64,9 milliards d'euros et celui des crédits de paiement est de 64,8 milliards d'euros, *PLF 2014 – mission enseignement scolaire*.

7 Ministère de l'économie, *Le budget 2014 : cap sur la croissance et l'emploi – l'essentiel & les chiffres clés*.

8 *Ibid.*

9 Ministère de l'Éducation nationale, *L'État de l'école*, n° 23, octobre 2013.

10 OCDE, *Regards sur l'éducation 2013*.



## DÉPENSES AU TITRE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT EN % DU PIB

	% du PIB	Part du privé
Danemark	8,0	5,5
Royaume-Uni	6,5	31,4
Belgique	6,6	5,2
Finlande	6,5	2,4
Irlande	6,4	7,5
Pays-Bas	6,3	16,7
France	6,3	10,2
Moy. OCDE	6,3	16,4
Espagne	5,6	14,6
Italie	4,7	9,9

Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution 2013, données INSEE.

En termes de dépense par élève, la France dépense un peu moins que la moyenne de l'OCDE au niveau du primaire mais plus au niveau du secondaire (voir **Annexe IV**).

3/10

## 2. LES RÉSULTATS DU SYSTÈME SCOLAIRE FRANÇAIS TENDENT À RÉGRESSER DANS LES CLASSEMENTS INTERNATIONAUX ET SONT MARQUÉS PAR UN DÉTERMINISME SOCIAL EXTRÊMEMENT FORT

### ■ Un système scolaire de premier rang

Le système scolaire français accueille 12,7 millions d'élèves<sup>11</sup> et leur offre une formation qui, si elle fait l'objet de critiques sévères, reste à tout le moins dans la moyenne des pays développés (OCDE)<sup>12</sup> :

- l'école maternelle en France est ouverte au plus grand nombre ; le taux de préscolarisation à l'âge de 4 ans est le plus élevé de l'OCDE ;
- 84 % des adultes de 25 à 34 ans ont un diplôme au moins égal au deuxième cycle du secondaire (contre 82 % en moyenne dans l'OCDE), ce qui marque un progrès considérable puisque seuls 56 % des 55-64 ans disposent d'une telle qualification ;
- 43 % des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur (contre 38 % en moyenne dans l'OCDE) ; cela révèle là aussi un progrès de qualification puisque ce n'est le cas que de 18 % des Français âgés de 55 à 64 ans.

11 Ministère de l'Éducation nationale, L'Éducation nationale en chiffres, 2013.

12 OCDE, *op.cit.*



## ■ Un nombre d'élèves par classe élevé

En moyenne, la France compte 22,7 élèves par classe en primaire et 24,7 dans le secondaire. C'est supérieur à la moyenne de l'OCDE (21,2 en primaire et 23,3 dans le secondaire), mais par exemple inférieur à la Corée (26,3 et 34), qui obtient de meilleurs résultats dans les classements PISA<sup>13</sup>. Le Centre d'Analyse Stratégique notait par ailleurs en 2010 que « *la France présente le taux d'encadrement (nombre d'enseignants pour 100 élèves ou étudiants) le plus faible, tous niveaux et tous établissements confondus (publics et privés) avec seulement 6,1 enseignants pour 100 élèves/étudiants* », ce qu'il s'expliquait par le fait que « *la composante administrative [est] relativement importante et probablement notoirement supérieure à celle des autres pays de l'OCDE* »<sup>14</sup>.

## ■ Des enseignants comparativement moins bien payés

L'OCDE note qu'en France, « *le salaire statutaire des enseignants du primaire et du secondaire est inférieur à la moyenne de l'OCDE, aussi bien pour les enseignants débutants que pour ceux qui ont 10 ou 15 ans d'expérience professionnelle* »<sup>15</sup>. Ils ont aussi l'une des années de travail les plus courtes (36 semaines contre 40 en moyenne)<sup>16</sup>.

## ■ Les résultats de PISA 2012 sont jugés préoccupants (voir annexe V)<sup>17</sup>

La publication des résultats de PISA 2012, en décembre 2013, montre :

### • Une baisse des résultats en mathématiques :

- avec un score de 495 points les élèves Français ont régressé (511 en 2003). En une décennie, la France est passée des pays à la performance supérieure à ceux qui sont dans la moyenne de l'OCDE (494). Dans le même temps, l'Allemagne et la Pologne ont amélioré leurs résultats ;

### ÉVOLUTION DES RÉSULTATS PISA EN MATHÉMATIQUES ENTRE 2003 ET 2012 POUR 3 PAYS

	Mathématiques	
	2003	2012
Allemagne	503	514
France	511	495
Pologne	490	518

- une augmentation importante du nombre d'élèves en difficulté, dont les résultats ont baissé de 23 points. Ils sont désormais 22 %, soit le niveau d'élèves en difficulté de la Pologne en 2012 (alors que celle-ci ne compte plus que 14 % d'élèves en difficulté en mathématiques en 2012).

13 OCDE, *op.cit.*

14 Centre d'Analyse Stratégique, Tableau de bord de l'emploi public 2010.

15 OCDE, *op.cit.*

16 *Ibid.*

17 OCDE, *PISA 2012 – note par pays – France.*

**• De bons résultats à l'écrit, en progression :**

- avec un score de 505 points, la France se situe au-dessus de la moyenne européenne, mais toutefois derrière la Finlande (524), l'Irlande (523), les Pays-Bas (511) ou encore l'Allemagne (508) ;
- ces résultats sont identiques à ceux de PISA 2000, ce qui montre une progression de la France qui avait régressé en 2003 et 2006.

**• Des résultats satisfaisants en sciences :**

- avec un score de 499 points, la France se situe presque au niveau de la moyenne de l'OCDE (501 points) ;
- ces résultats sont stables par rapport à 2006.

**• Par ailleurs, le taux de scolarisation des 15-19 ans est en baisse sur les 15 dernières années, ce qui constitue un motif d'inquiétude pour l'OCDE, en raison des dysfonctionnements du marché du travail français<sup>18</sup>.****■ Des écarts de performances en progression<sup>19</sup>**

- En mathématiques, la France est l'un des pays de l'OCDE qui compte le plus fort écart entre les élèves les plus performants et ceux les moins performants (256 points d'écart, contre 239 en moyenne dans l'OCDE, mais seulement 214 au Danemark) ; cet écart est en progression.
- À l'écrit, l'écart entre les élèves les plus performants et ceux les plus en difficulté a progressé (la proportion d'élèves en difficulté a augmenté de 4 points) : avec une différence de 281 points, la France présente l'écart le plus important des pays analysés après Israël.

**■ Un système éducatif de plus en plus inégalitaire**

- En 2010, à l'occasion de la remise du rapport de la Cour des comptes *L'Éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves*, son Premier président relevait que « *notre pays est [...] celui où l'impact de l'origine sociale sur les résultats des élèves est le plus grand – de l'ordre du double de celui du Japon ou du Canada. Ces données font donc de la France le pays occidental le plus éloigné de l'objectif de l'égalité des chances, pourtant affirmé à l'article premier du code de l'éducation* »<sup>20</sup>.
- La réussite est conditionnée par le milieu social : dans son rapport PISA 2012, publié en décembre 2013, l'OCDE soulignait qu'en France, « *la corrélation entre le milieu socio-économique et la performance est bien plus marquée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE* »<sup>21</sup>.
- Ces inégalités s'aggravent : « *le système d'éducation français est plus inégalitaire en 2012 qu'il ne l'était 9 ans auparavant et les inégalités sociales se sont surtout aggravées entre 2003 et 2006 (43 points en 2003 contre 55 en 2006 et 57 points en 2012). En France, lorsqu'on appartient à un milieu défavorisé, on a clairement aujourd'hui moins de chances de réussir qu'en 2003* »<sup>22</sup>.
- Les élèves issus de l'immigration en sont particulièrement victimes : « *les élèves issus de l'immigration sont au moins deux fois plus susceptibles de compter parmi les élèves en difficulté. La proportion d'élèves issus de l'immigration se situant sous le niveau 2 en mathématiques [c'est à dire les plus en difficultés] lors du cycle PISA 2012 ne dépasse pas 16 % en Australie et au Canada, mais atteint 43 % en France* ». D'ailleurs « *même après contrôle du milieu socio-économique, en France, les élèves issus de l'immigration accusent des scores inférieurs de 37 points à ceux des élèves autochtones soit presque l'équivalent d'une année d'études* »<sup>23</sup>.

18 OCDE, *Regards sur l'éducation 2013*.19 OCDE, *PISA 2012 – note par pays – France*.20 Didier Migaud, *intervention lors de la remise du rapport « L'Éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves »*, 12 mai 2010.21 OCDE, *op.cit.*22 *Ibid.*23 *Ibid.*



## ANNEXE I : VENTILATION DE LA MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »<sup>24</sup>

	AE 2014		
	M€	%	% du total de la mission
<b>Enseignement scolaire public du premier degré</b>			
Total	19 275	100,0 %	29,6 %
Personnel	19 238	99,8 %	29,6 %
Fonctionnement	29	0,2 %	0,0 %
Intervention	7	0,0 %	0,0 %
<b>Enseignement scolaire public du second degré</b>			
Total	30 492	100,0 %	46,8 %
Personnel	30 382	99,6 %	46,7 %
Fonctionnement	41	0,1 %	0,1 %
Intervention	68	0,2 %	0,1 %
<b>Vie de l'élève</b>			
Total	4 403	100,0 %	6,8 %
Personnel	1 917	43,5 %	2,9 %
Fonctionnement	53	1,2 %	0,1 %
Intervention	2 432	55,2 %	3,7 %
<b>Enseignement privé du premier et du second degrés</b>			
Total	7 110	100,0 %	10,9 %
Personnel	6 368	89,6 %	9,8 %
Fonctionnement	5	0,1 %	0,0 %
Intervention	736	10,4 %	1,1 %
<b>Soutien de la politique de l'éducation nationale</b>			
Total	2 317	100,0 %	3,6 %
Personnel	1 452	62,7 %	2,2 %
Fonctionnement	726	31,3 %	1,1 %
Investissement	100	4,3 %	0,2 %
Intervention	39	1,7 %	0,1 %
<b>Internats de la réussite</b>			
Total	150	100,0 %	0,2 %
<b>Enseignement technique agricole</b>			
Total	1 344	100,0 %	2,1 %
Personnel	863	64,2 %	1,3 %
Fonctionnement	6	0,4 %	0,0 %
Intervention	476	35,4 %	0,7 %
<b>Mission enseignement scolaire (total)</b>			
Total	65 091	100,0 %	
Personnel	60 221	92,5 %	
Fonctionnement	860	1,3 %	
Investissement	100	0,2 %	
Intervention	3 909	6,0 %	

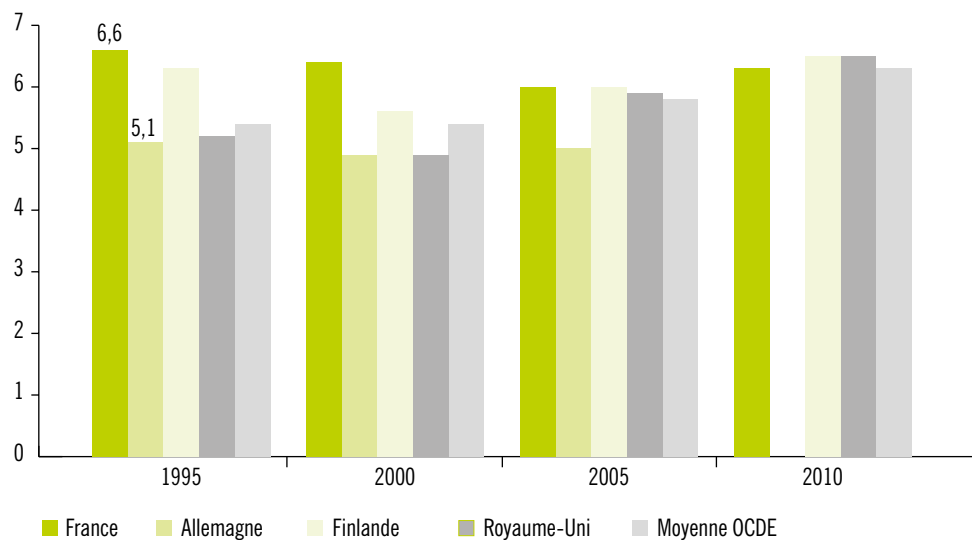
Source : PLF 2014.

<sup>24</sup> Le plafond des autorisations d'engagement prévu par le PLF 2014 est de 64,9 Md€ et celui des crédits de paiement est de 64,8 Md€, PLF 2014 – mission enseignement scolaire.





## ANNEXE II : LES DÉPENSES D'ÉDUCATION (EN % DU PIB)

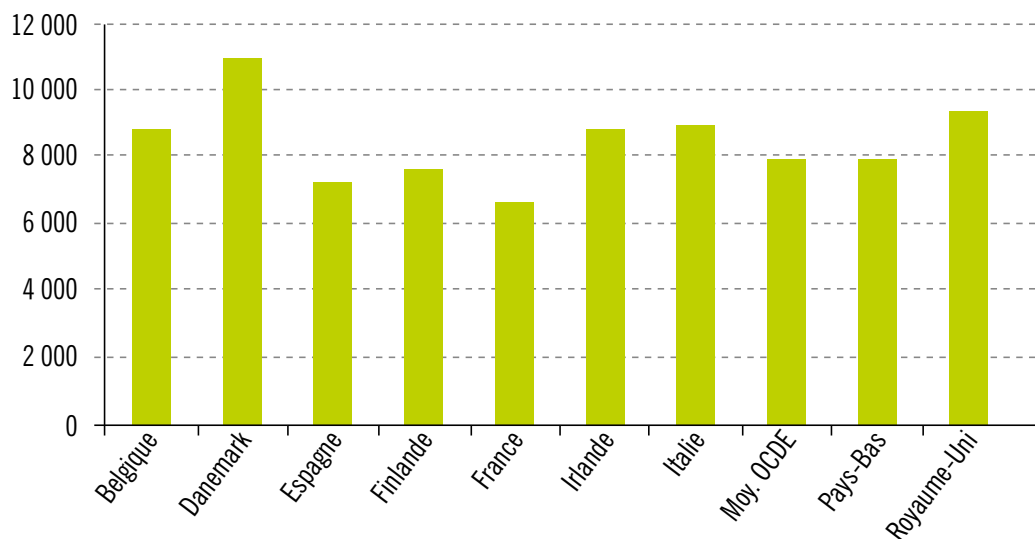


Source : OCDE.

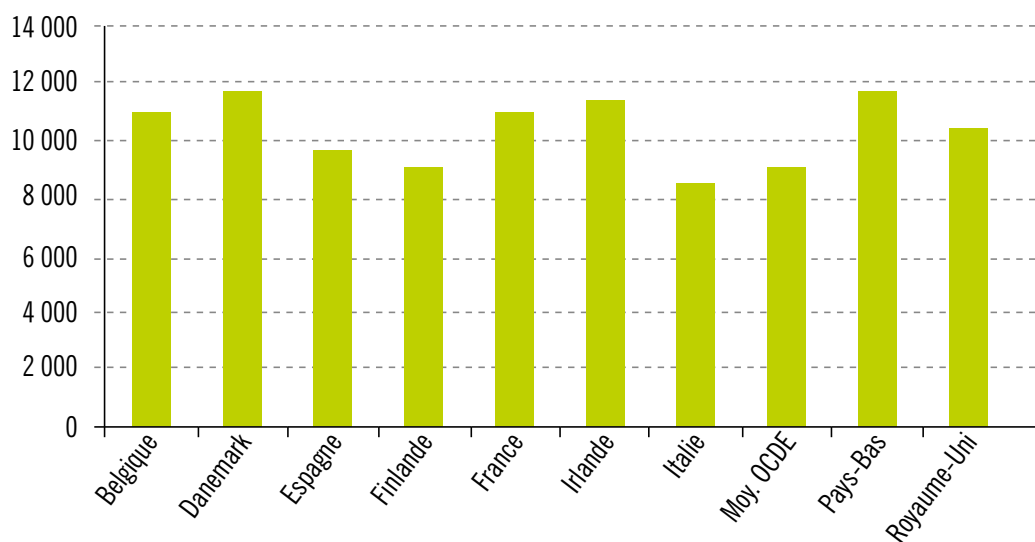


## ANNEXE III : LES DÉPENSES PAR ÉLÈVE

### PRIMAIRE



### SECONDAIRE

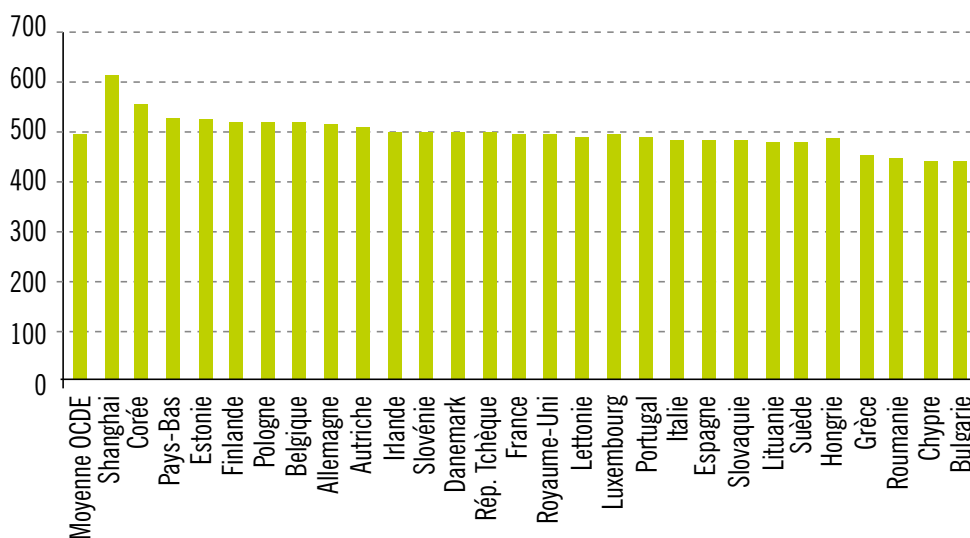


Source : OCDE.



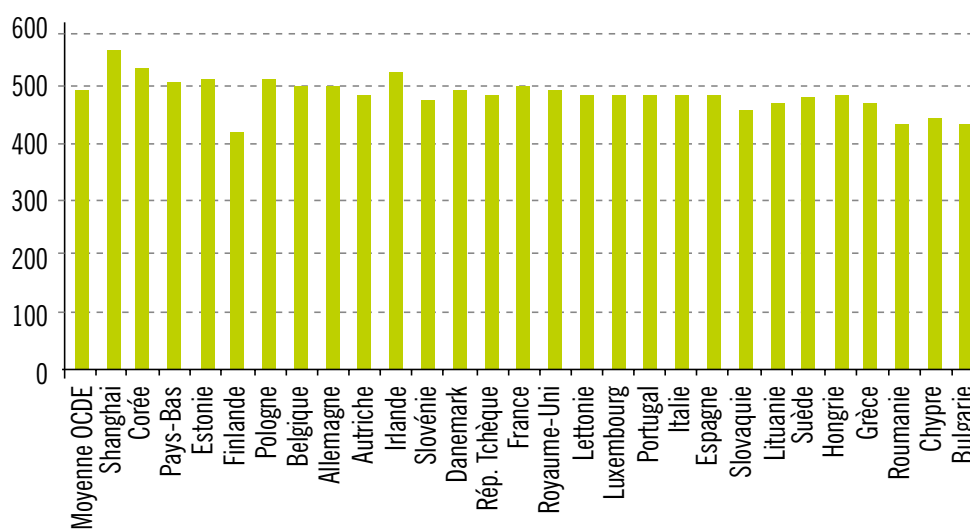
## ANNEXE IV : RÉSULTATS PISA 2012

### SCORE MOYEN EN MATHÉMATIQUES



9/10

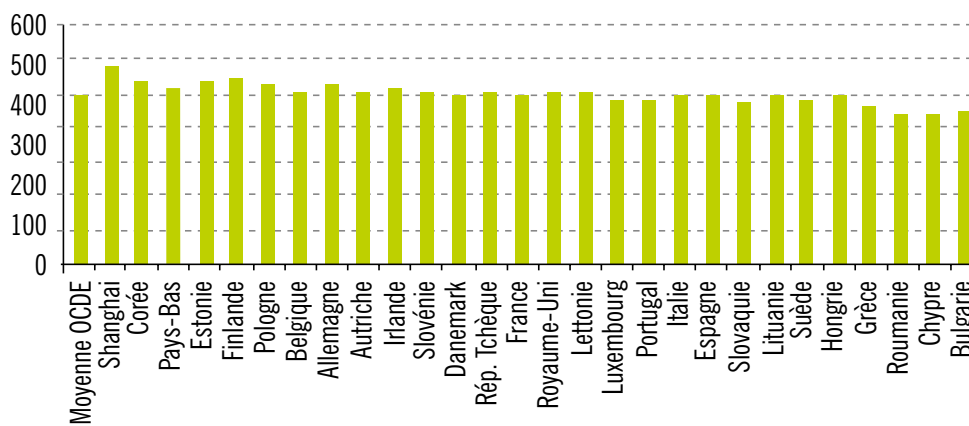
### SCORE MOYEN EN ÉCRIT



Source : OCDE.



## SCORE MOYEN EN SCIENCES



Source : OCDE.



## Fiche n° 2 : L'enseignement supérieur

### 1. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, TROISIÈME POSTE DE DÉPENSE DE L'ÉTAT

En 2011, la dépense d'éducation intérieure (« DIE »<sup>1</sup>) de la France consacrée à l'enseignement supérieur représente plus de 24 Md€, assumés à 82 % par les collectivités publiques (et à 68 % par l'État seul)<sup>2</sup>.

#### DÉPENSES DE FORMATION PAR PUBLIC BÉNÉFICIAIRE EN 2011<sup>3</sup>

	État	Coll. locales	Total Public		Total privé		Total
	m€	m€	m€	% total	m€	% total	m€
<b>Enseignement supérieur</b>	16 803	2 540	<b>20 048</b>	<b>82 %</b>	<b>4 484</b>	<b>18 %</b>	<b>24 532</b>

En ajoutant la recherche, la mission « recherche et enseignement supérieur » du budget 2014, éclatée entre six ministères<sup>4</sup>, prévoit une dépense 25,65 Md€ (auxquels s'ajoutent environ 5 Md€ au titre des investissements d'avenir, soit un total de 31 Md€)<sup>5</sup>. En particulier, les crédits affectés aux programmes « formations supérieures et recherche universitaire » et « vie étudiante » sont respectivement d'environ 12,5 Md€<sup>6</sup> et de 2,5 Md€<sup>7</sup>. La mission « recherche et enseignement supérieur » représente ainsi la troisième mission du budget de l'État, derrière l'enseignement scolaire et la défense (hors intérêts de la dette publique).

La dépense par étudiant en France est légèrement supérieure à 15 000 dollars, ce qui la place au-dessus de la moyenne de l'OCDE (13 500 dollars).

1 Selon l'INSEE, « la dépense intérieure d'éducation représente toutes les dépenses effectuées, sur le territoire national, par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation: activités d'enseignement scolaire et extra-scolaire de tous niveaux, activités visant à organiser le système éducatif (administration générale, orientation, documentation pédagogique et recherche sur l'éducation), activités destinées à favoriser la fréquentation scolaire (cantines et internats, médecine scolaire, transports) et les dépenses demandées par les institutions (fournitures, livres, habillement) » (site internet de l'INSEE)

2 Ministère de l'Éducation nationale, *Repères, références et statistiques 2013*.

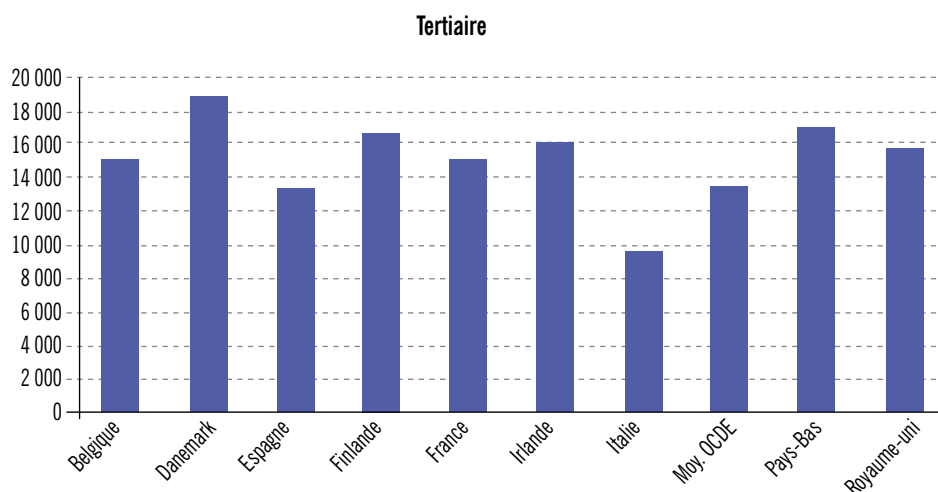
3 *Ibid.*

4 Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; Ministère de l'Écologie, du Développement et de la Mobilité durables ; Ministère du redressement productif ; Ministère de la Défense ; Ministère de la Culture et de la Communication ; Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

5 Le plafond des autorisations d'engagement est de 25,48 Md€ et celui des crédits de paiement de 25,77 Md€. PLF 2014, *Mission recherche et enseignement supérieur*.

6 Exactement 12,558 Md€ en autorisations d'engagement mais 12,803 Md€ en crédits de paiement.

7 Exactement 2,456 Md€ en autorisations d'engagement et 2,465 Md€ en crédits de paiement.

LA DÉPENSE PAR ÉTUDIANT (USD)<sup>8</sup>

## 2. UNE POPULATION QUALIFIÉE MAIS DES RÉSULTATS EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX ÉCONOMIES LES PLUS PERFORMANTES

### ■ Un niveau de qualification élevé

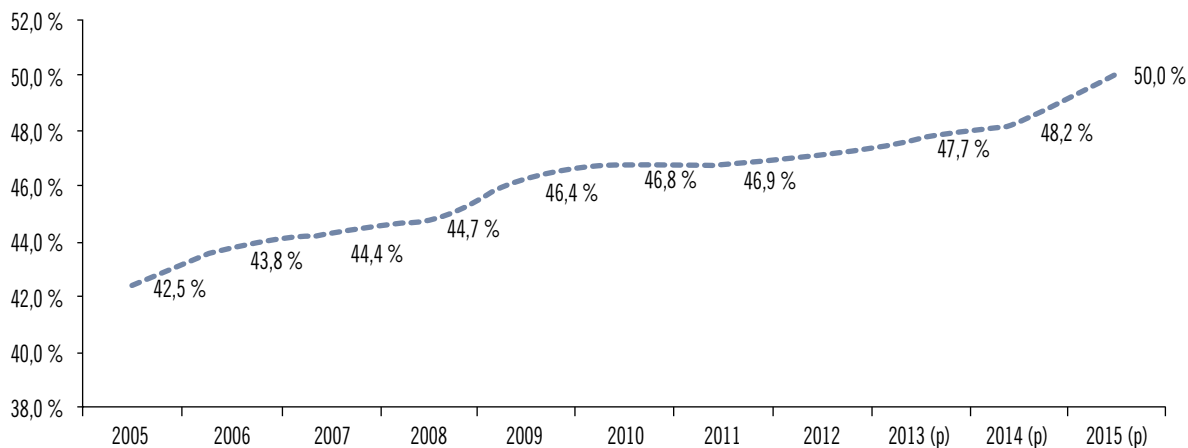
- En France, 18 % de la population de 25 à 64 ans a un niveau de formation équivalent à une formation supérieure longue et 11 % une formation supérieure courte, ce qui correspond à la moyenne de l'OCDE et est supérieur aux niveaux allemands (15 % et 11 % respectivement) mais inférieur aux niveaux américains (31 % et 10 %)<sup>9</sup>.
- 47,7 % d'une classe d'âge obtient un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale en 2013, ce qui marque une progression sur les dernières années mais est inférieur aux prévisions du PLF 2013 (49 %). L'objectif de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 avait fixé un objectif confirmé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche : « 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur d'ici 10 ans »<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> OCDE, *Regards sur l'éducation 2013*.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> PLF 2014, *Mission Recherche et Enseignement supérieur*.

**POURCENTAGE D'UNE CLASSE D'ÂGE OBTENANT UN DIPLÔME  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN FORMATION INITIALE  
(les chiffres pour 2012 ne sont pas disponibles)<sup>11</sup>**



80 % des étudiants Français obtiennent au moins un premier diplôme, contre 68 % en moyenne dans l'OCDE. Seuls le Danemark, l'Australie et le Danemark obtiennent de meilleures performances<sup>12</sup>.

3/5

### ■ Un taux d'échec important

- En 2011, 19 % des jeunes sortaient de l'enseignement supérieur sans diplôme post bac, taux qui est parfaitement stable depuis 10 ans<sup>13</sup>.
- Le taux de réussite en formation longue (pourcentage d'étudiants qui entament une formation de tertiaire<sup>14</sup> longue et obtiennent au moins un premier diplôme de ce type d'enseignement) est plus faible en France (67,5 %) que la moyenne de l'OCDE (70,1 %) et très inférieure aux résultats du Japon (presque 91 %)<sup>15</sup>.

11 PLF 2014, *Mission Recherche et Enseignement supérieur*.

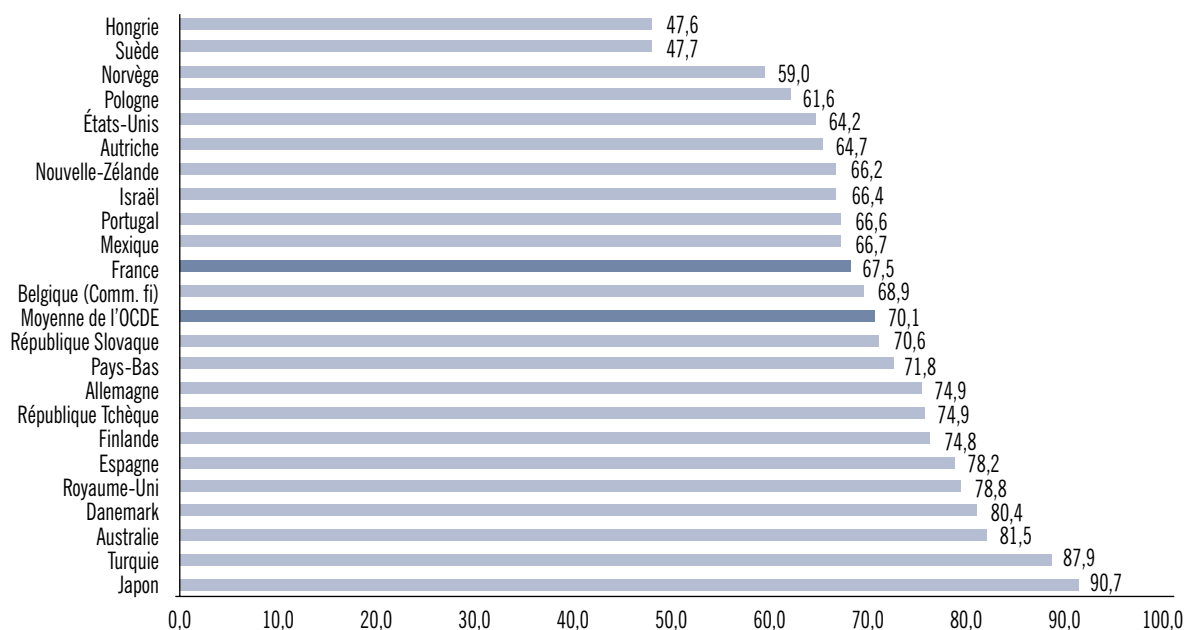
12 OCDE, *Regards sur l'éducation 2013*.

13 PLF 2014, *op.cit.*

14 L'OCDE emploie le terme « tertiaire » pour désigner les formations du supérieur.

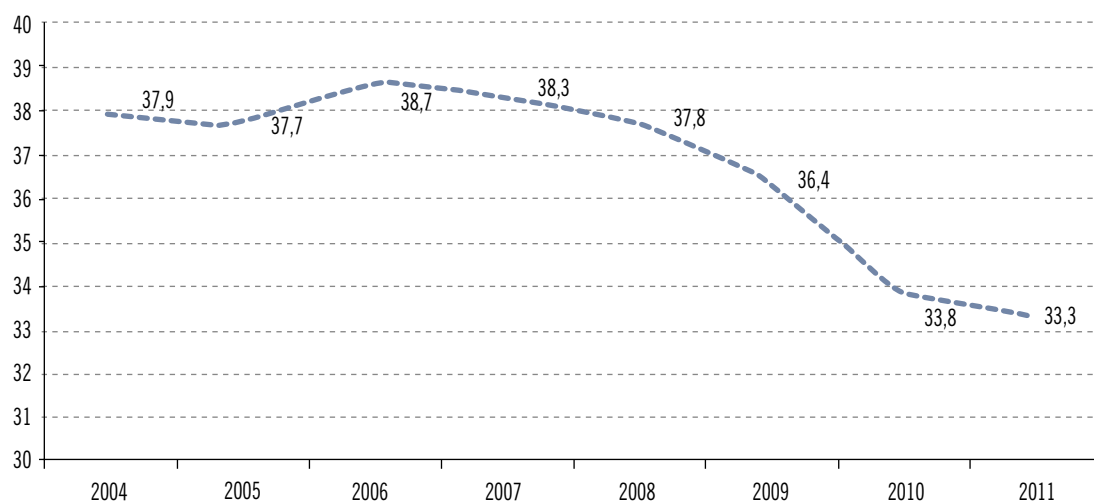
15 OCDE, *op.cit.*

### POURCENTAGE D'ÉTUDIANTS QUI ENTAMENT UNE FORMATION DE TERTIAIRE LONGUE ET OBTIENNENT AU MOINS UN PREMIER DIPLÔME DE CE TYPE D'ENSEIGNEMENT



- Seuls 33 % des étudiants diplômés ont obtenu leur licence en 3 ans après une première inscription en L1 en 2011, ce qui marque une dégradation des résultats depuis 10 ans<sup>16</sup>.

### PART DES LICENCES OBTENUES EN TROIS ANS APRÈS UNE PREMIÈRE INSCRIPTION EN L1 DANS LE TOTAL DES LICENCIÉS



- Seuls 43,1 % des inscrits en L1 accèdent à la L2 en 2011, ce qui marque là aussi une dégradation (ce taux était de 47,7 % en 2006)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> PLF 2014, *Mission Recherche et Enseignement supérieur*.

<sup>17</sup> *Ibid.*





- À l'inverse le taux de réussite en M2, de 79 % en 2011, n'a cessé de progresser puisqu'il n'était que de 76,3 % en 2005<sup>18</sup>.
- En France la proportion de titulaires d'un doctorat ou d'un Ph.D. (1,5 %) est inférieure à la moyenne de l'OCDE (1,6 %) alors que cette proportion dépasse 2 % en Allemagne, Autriche, Finlande, au Royaume-Uni ou en Suède par exemple<sup>19</sup>. En 2012, 39,6 % des doctorats étaient obtenus en moins de 40 mois et 72,3 % en moins de 52 mois, ce qui marque une accélération (34,4 % en moins de 40 mois en 2008 et 67,3 % en moins de 52 mois)<sup>20</sup>.

### ■ Un enseignement supérieur attractif mais généralement mal classé

- L'enseignement supérieur français attire les étudiants étrangers, qui représentent 11,6 % des effectifs<sup>21</sup>.
- Si les classements internationaux font l'objet de critiques méthodologiques récurrentes, ils n'en restent pas moins des références déterminantes de la réputation des établissements :
  - seuls 4 établissements français figurent dans le top 100 du classement de Shanghai 2013 (et 20 dans le top 500) : l'Université Pierre et Marie Curie arrive en tête (37<sup>e</sup> position mondiale), devant Paris Sud (39<sup>e</sup>), l'École Normale Supérieure (71<sup>e</sup>) et l'Université de Strasbourg (97<sup>e</sup>)<sup>22</sup>. Au regard du Royaume-Uni, le décrochage est particulièrement patent ;

#### PLACE DE QUELQUES ÉTATS EUROPÉENS DANS LE CLASSEMENT DE SHANGHAI 2013

	Nombre d'universités dans	
	Le top 100	Le top 500
<b>Royaume-Uni</b>	9	37
<b>Allemagne</b>	4	38
<b>France</b>	4	20
<b>Suisse</b>	4	7
<b>Pays-Bas</b>	3	12
<b>Suède</b>	3	11
<b>Danemark</b>	2	4
<b>Belgique</b>	1	7
<b>Italie</b>	0	19
<b>Espagne</b>	0	10

- en revanche, les écoles de commerce françaises sont particulièrement bien placées dans le classement européen du Financial Times : 6 établissements français figurent ainsi parmi les 20 meilleures écoles (HEC est classée meilleure « business school » selon le FT, l'INSEAD est classée 5<sup>e</sup>, l'ESCP Europe 11<sup>e</sup>, l'EM Lyon 13<sup>e</sup>, l'ESSEC 14<sup>e</sup>, l'EDHEC 17<sup>e</sup>)<sup>23</sup>.

18 PLF 2014, *Mission Recherche et Enseignement supérieur*.

19 OCDE, *Regards sur l'éducation 2013*.

20 PLF 2014, *op.cit.*

21 OCDE, *op.cit.*

22 L'étudiant, *Classement international de Shanghai 2013 : 4 universités françaises dans le top 100*, 20 août 2013.

23 Financial Times, *European Business School Ranking 2013*.

## Fiche n° 3 : La politique de l'emploi

### 1. LES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'EMPLOI EN FRANCE, QUI RECOUVRENT UNE MULTIPLICITÉ DE DISPOSITIFS, ATTEIGNENT UN NIVEAU TRÈS ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS DE L'OCDE

#### ■ Les dépenses publiques en faveur de l'emploi atteignent 4,15 % du PIB et recouvrent un ensemble de mesures très hétéroclite

La définition communément admise des politiques de marché de l'emploi (OCDE, Eurostat, etc.) fait référence à plusieurs sous-ensembles :

- **les mesures dites « actives »**, qui comprennent les mesures réputées incitatives pour l'emploi, telles que la formation professionnelle (lorsqu'elle est adressée à des publics spécifiques), le chômage partiel, le soutien à l'embauche, la création d'entreprises et les emplois aidés, mais également le coût du service public de l'emploi ;
- **les mesures dites « passives »**, qui comprennent les revenus de soutien et de substitution pour les demandeurs d'emploi et les dispositifs de cessation anticipée d'activité et pré-retraite.

En France, il convient d'ajouter, le coût des mesures d'exonérations, générales et spécifiques, de cotisations sociales, destinées à favoriser l'embauche de salariés à un niveau de salaire proche du salaire minimum. Ainsi, **selon notre chiffrage, le coût de la politique de l'emploi représentait en 2013 près de 83 Md€, soit environ 4,15 % du PIB** de la nation.



## LA DÉPENSE EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES EN 2013

Type de dépense	Montant Md€	Source
<b>État</b>		
<b>Dépenses de la Mission Travail-Emploi<sup>1</sup></b>	10,39	PLF 2013
dont dépenses d'intervention :		
• Accès et retour à l'emploi <sup>2</sup>	4,12	PLFR 2013
• Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi <sup>3</sup>	3,68	
dont ouverture de crédits exceptionnels en 2013	0,23	
dont dépenses de fonctionnement et autres <sup>4</sup>	2,52	
<b>Dépenses fiscales<sup>5</sup> sur budget de l'État</b>	12,75	Annexe PLF 2013
<b>Compte d'affectation spéciale « Fonds national de modernisation et développement de l'apprentissage »</b>	0,83	PLF 2013
<b>Assurance chômage</b>		
<b>UNEDIC - Allocations</b>	30,3	Bilan financier 2012 de l'UNEDIC
dont Allocation de retour à l'emploi (ARE)	27,40	
dont ARE-formation	1,08	
<b>Fonds national des solidarités actives</b>		
<b>Part du RSA « RSA-activité »<sup>6</sup></b>	2,24	PLF 2013
<b>Organisme de Sécurité sociale</b>		
<b>Allègements et exonérations de cotisations sociales</b>	26,62	Annexe 5 du PLFSS 2014
dont allègements généraux (dont allègement Fillon) sur les bas salaires	20,70	
dont mesures d'exonération compensées <sup>7</sup>	2,52	
dont mesures d'exonération <sup>8</sup> non-compensées	3,40	
<b>TOTAL = 82,9 Md€</b>		

Source : *op. cit.*

- 1 Cette dépense ne comprend pas les crédits du programme 111 (Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail), qui constituent avant tout des mesures de nature sociale et non des mesures en faveur de l'emploi.
- 2 Cette dépense comprend la participation de l'État aux dispositifs d'indemnisation des demandeurs d'emploi et les contrats aidés (2,21 Md€).
- 3 Cette dépense comprend entre autres le financement de l'alternance (contrats d'apprentissage (1,23 Md€) et de professionnalisation) et les compensations aux collectivités (1,45 Md€).
- 4 Cette dépense comprend les dépenses de personnel, de fonctionnement et de conception, gestion et évaluation (dont subvention au service public de l'emploi).
- 5 Les principales dépenses fiscales concernées sont, au titre de la mission Travail et emploi (hors programme 111), la prime pour l'emploi des contribuables modestes (2,46 Md€) et le crédit d'impôt (2,10 Md€) et la réduction d'impôt (1,57 Md€) au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, ou encore l'exonération du salaire des apprentis (315 M€). sont ajoutées les exonérations d'impôt sur le revenu des jeunes au titre de leur activités au cours des études (235 M€) et le coût de la TVA à 7 % (3,11 Md€) dans le secteur des ventes à consommation sur place. La défiscalisation des heures supplémentaires, en raison de son impact ambigu sur l'emploi, est considérée comme relevant d'une politique de pouvoir d'achat et n'est pas comptabilisée.  
En 2014, la suppression de l'exonération des heures supplémentaires devrait rapporter 1,15 Md€ à l'État, qui sera très largement compensé par le poids du crédit d'impôt compétitivité-emploi, programmé sur une autre mission pour un coût de 9,76 Md€.
- 6 Le RSA-socle, financé notamment par les conseils généraux, est une prestation de solidarité qui n'entre pas dans le champ de la politique de l'emploi.
- 7 Pour éviter les double-comptes, n'ont été comptés que les dispositifs d'exonération qui ne sont pas déjà inclus dans les crédits de la mission Travail-emploi, en particulier : Outre-mer, Transports, Ville, Sports, Recherche, Agriculture.
- 8 De la même manière que les dépenses fiscales, ces mesures d'exonération non-compensées, sans constituer des crédits budgétaires, font supporter une perte de recette à l'État qui s'assimile à un effort de dépense publique. Les exemptions d'assiette, en revanche, ne sont pas comptabilisées.



La dépense publique française en faveur de l'emploi se caractérise par :

- **un nombre très important de dispositifs, indiquant une forme de « saupoudrage » de la dépense publique en la matière ;**

En effet, on peut comptabiliser en France plus de 80 dispositifs légaux et réglementaires (sous forme de contrats aidés : 4, de dispositifs d'insertion par l'activité : 9, de dispositifs de formation professionnelle : 12), dont un grand nombre sont destinés à des publics spécifiques (mesures jeunes : 17) qui participent à la politique publique de l'emploi.

À ces mesures s'ajoutent les 19 dépenses fiscales qui y concourent directement, qui sont également destinées le plus souvent à des publics spécifiques ou au développement de l'emploi dans des territoires. Il s'avère ainsi extrêmement difficile de mesurer le rendement, en termes d'emploi, de chacun de ces dispositifs individuellement, même si des estimations peuvent être données, par exemple pour les taux d'insertion dans l'emploi à la suite d'un contrat aidé<sup>9</sup> ou à la suite d'un contrat d'apprentissage<sup>10</sup>.

- **l'importance des réductions de charges.**

Les 50 dispositifs d'exonérations directes de charges sociales identifiés qui concourent à la politique de l'emploi sont également difficiles à évaluer en termes de performance, bien que la DG-Trésor ait estimé qu'ils avaient permis la création ou la sauvegarde de 600 000 à 1,1 million d'emplois<sup>11</sup>. Si les statistiques sur les effets des allègements généraux de cotisations sociales sont rares et difficilement exploitables, la France se caractérise bien par un nombre important de mesures dérogatoires.

## ■ La France se distingue au sein de l'OCDE par un niveau élevé de dépenses actives comme passives en faveur de l'emploi

Les dépenses publiques en faveur de l'emploi qui rentrent dans le champ défini par l'OCDE sont plus restreintes que le champ de la politique publique de l'emploi que nous avons défini préalablement : en particulier, elles n'intègrent pas les dépenses fiscales et les abaissements généraux et spécifiques de charges sur les salaires. Elles permettent néanmoins de donner une appréciation sur l'évolution relative des mesures actives et passives en faveur de l'emploi au sein des pays comparables.

Ainsi, **la France, qui consacre 2,33 % de son PIB annuel pour les mesures en faveur du marché du travail, se situe très largement au-dessus du niveau moyen de l'OCDE (1,44 %), mais également au-dessus de tous les pays comparables, en particulier l'Allemagne (1,82 %), à l'exception de l'Espagne (3,71 %).**

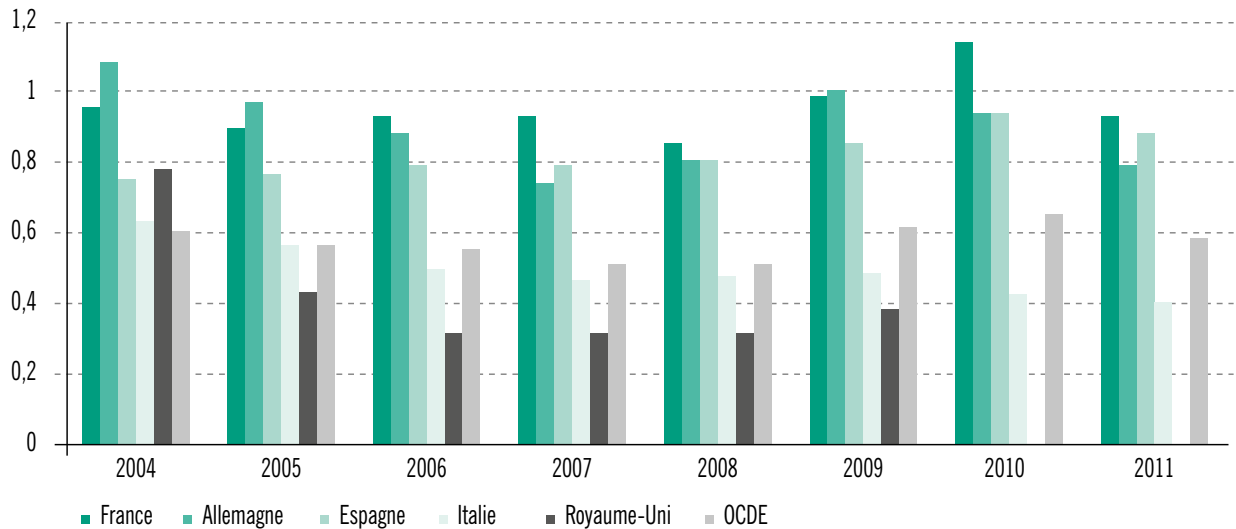
L'étude des différents types de dépenses révèle que le niveau supérieur de dépenses français est dû à une dépense active plus importante, dont le niveau ne s'est pas réduit avant la crise de 2009, contrairement aux autres pays comparables. Au sein de ces dépenses actives, certaines ont connu une évolution particulièrement forte, en particulier la politique de formation professionnelle, dont la part dans le PIB a augmenté de 2,16 % par an entre 2004 et 2011, les mesures de soutien à l'emploi (+ 2,23 % par an), et le coût du service public de l'emploi (+1,20 % par an).

9 Objectifs gouvernementaux pour 2014 situés entre 30 % pour les contrats non-marchands et 78 % pour les contrats marchands.

10 Taux observé en 2012 : 58,6 % en 2012.

11 DG-Trésor, Trésor éco n°97, janvier 2012.

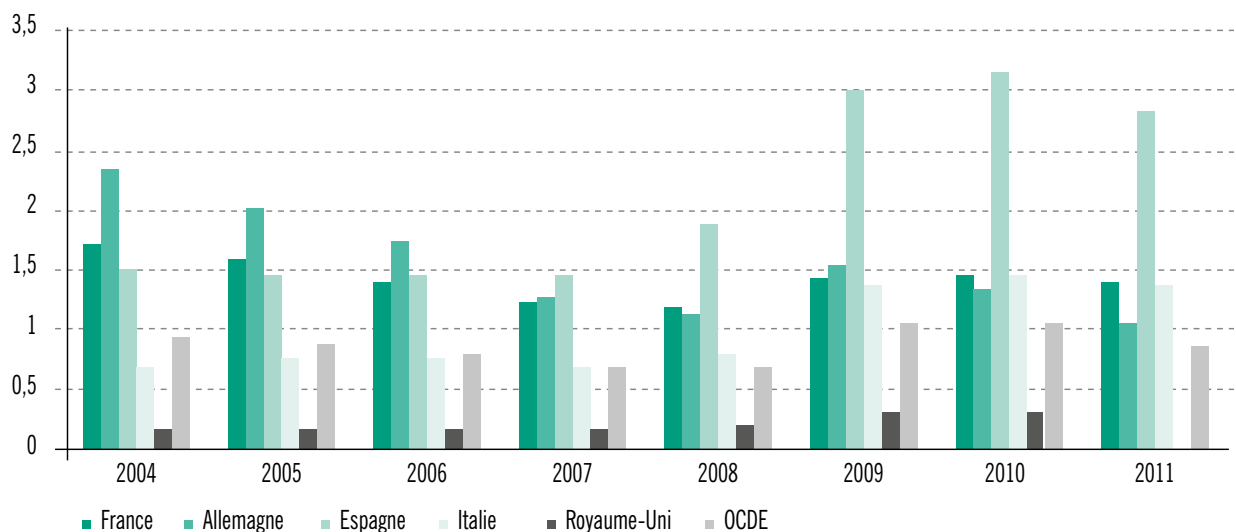
### PART DES DÉPENSES ACTIVES (% DU PIB) EN FAVEUR DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN FRANCE ET DANS L'OCDE (2004-2011)



Source : OECD, Employment Database 2013.

En termes de dépenses passives, la France se situe également au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Elle a rattrapé depuis 2004 le niveau de l'Allemagne pour la dépasser à partir de 2010, à la suite de la crise de 2009. Son niveau se situe cependant bien en-deçà de l'Espagne en valeur absolue.

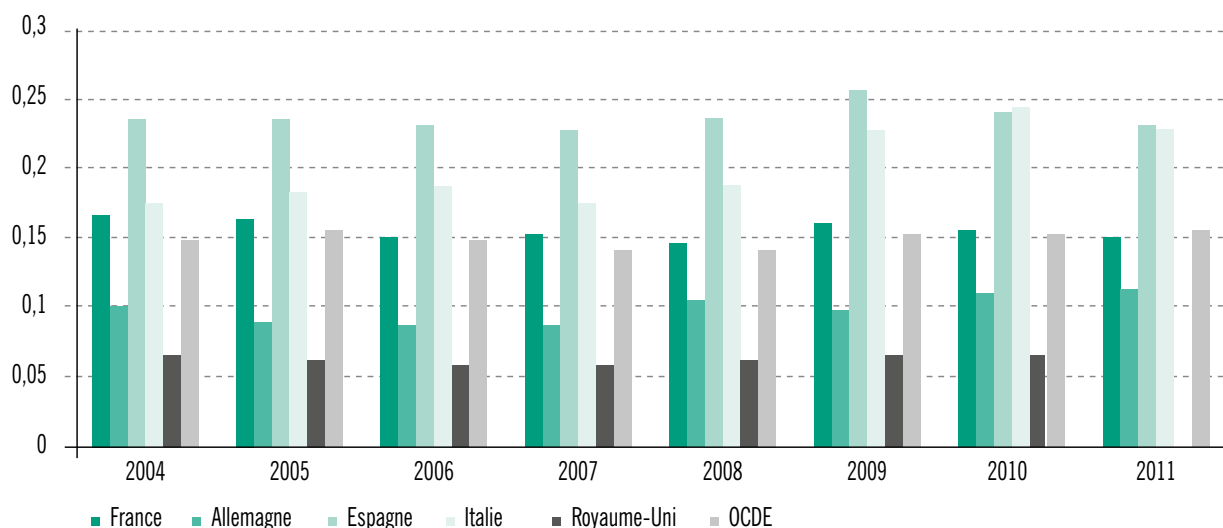
### PART DES DÉPENSES PASSIVES (% DU PIB) EN FAVEUR DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN FRANCE ET DANS L'OCDE (2004-2011)



Source : OECD, Employment Database 2013.

Toutefois, le niveau élevé de dépenses passives doit également être lu à l'aune de la prévalence du chômage dans les différents pays. Ainsi, rapporté au nombre de participants aux dispositifs d'assurance-chômage, de revenu et de préretraites, le « coût » de ces dépenses passives rapportées au PIB pour la France a progressivement rejoint le coût moyen dans l'OCDE. L'Espagne demeure donc à un niveau de dépense au titre de la protection des chômeurs beaucoup plus élevé, relativement à sa richesse, tandis que l'Allemagne est à un niveau faible, le Royaume-Uni à un niveau quasi-inexistant et la France à un niveau moyen.

### NIVEAU DES DÉPENSES PASSIVES POUR 1 POINT DE TAUX DE CHÔMAGE (% DU PIB) EN FRANCE ET DANS L'OCDE (2004-2011)



Source : OECD, Employment Database 2013.

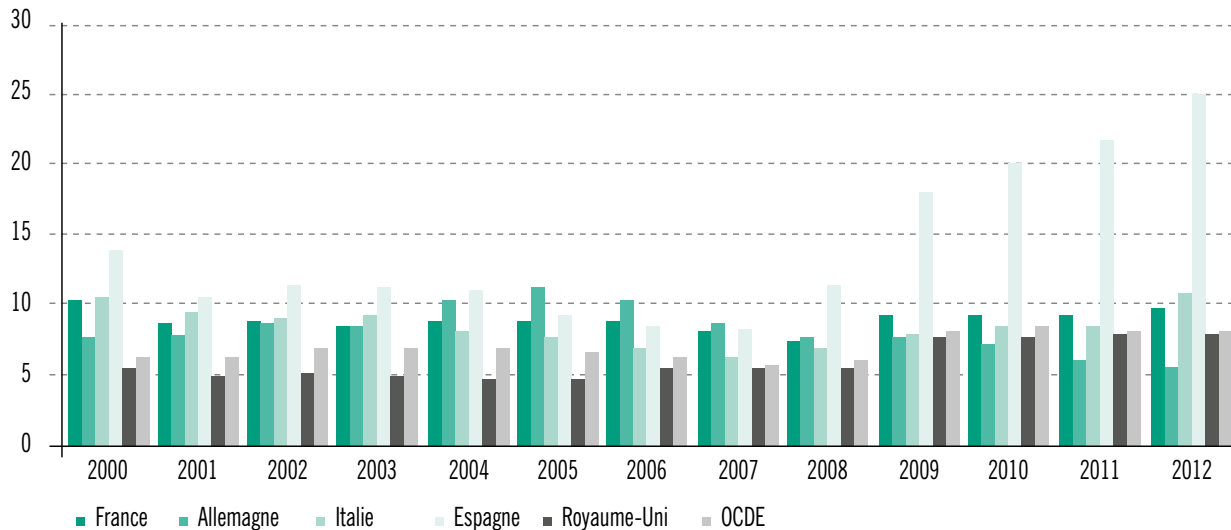
5/7

## 2. AU REGARD DE CE NIVEAU ÉLEVÉ DE DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU MARCHÉ DU TRAVAIL, LES RÉSULTATS DE LA FRANCE EN TERME D'EMPLOI PARAISSENT DURABLEMENT DÉCEVANT

- En dépit de mesures actives importantes, la France ne parvient pas à rattraper le retard de son taux de chômage structurel par rapport aux pays de l'OCDE

Même si la décennie précédente s'est caractérisée par un rattrapage à la baisse de la France par rapport à la moyenne de l'OCDE, davantage à la faveur d'une remontée du chômage dans les pays comparables que d'une baisse du chômage français, les effets de la crise ont de nouveau contribué à creuser cet écart : le taux de chômage atteint 9,9 % en France contre 8,0 % dans l'OCDE en 2012. Seuls les pays du Sud (Italie, Espagne) accusent un retard plus important, tandis que l'Allemagne s'est depuis 2009 installée durablement en-deçà de la moyenne des pays de l'OCDE.

### ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE (% DE LA POPULATION ACTIVE) EN FRANCE ET DANS L'OCDE (2000-2012)



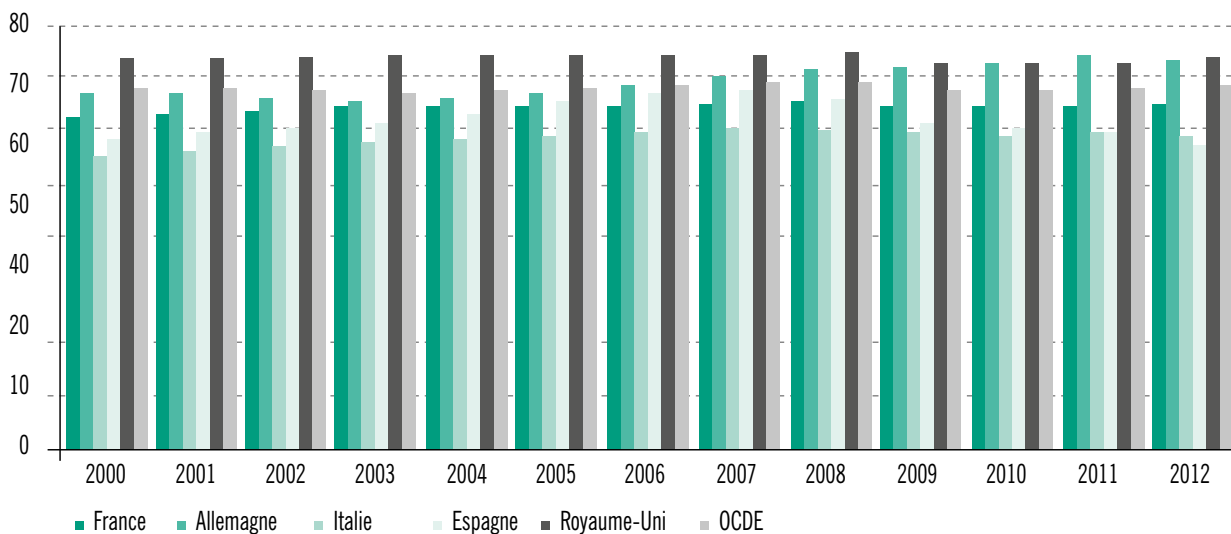
Source : OECD, Employment Database 2013.

6/7

- La France se caractérise par une mobilisation en emploi plus faible de sa population, ce qui démontre une seconde faiblesse de ses politiques de l'emploi

Alors que la stratégie de Lisbonne fixait déjà un objectif de 70 % de taux d'emploi (part de la population totale en emploi) dans l'Union européenne pour 2010, seul le Royaume-Uni, et l'Allemagne depuis 2008, atteignent cet objectif. **La France**, avec un taux de 64,5 %, inférieur aux 68 % de la moyenne de l'OCDE, **a cessé sa progression** de ce point de vue à partir de 2007.

### ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI (% DE LA POPULATION TOTALE) EN FRANCE ET DANS L'OCDE (2000-2012)

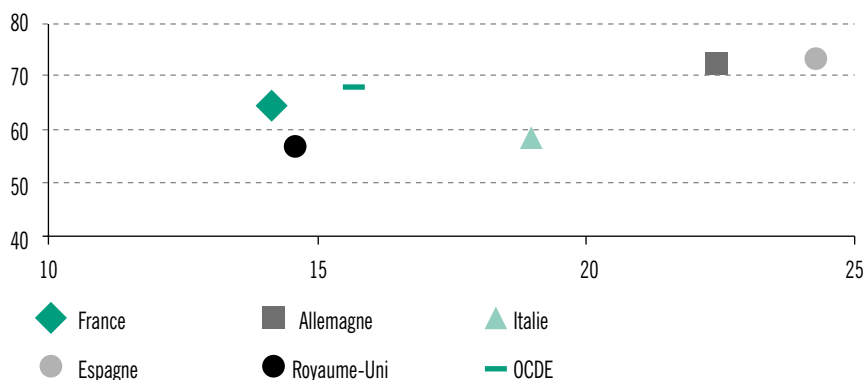


Source : OECD, Employment Database 2013.



La France, avec 14,2 % d'emploi à temps partiel, est le seul pays avec l'Espagne, au sein des pays comparables, à se situer en-deçà de la moyenne de l'OCDE. Cela contribue à expliquer la plus faible performance en termes de taux d'emploi, la plupart des pays ayant un taux d'emploi plus élevés se caractérisant aussi par un plus fort recours à l'emploi à temps partiel.

### TAUX D'EMPLOI (% DE LA POPULATION ACTIVE) ET PART DU TRAVAIL À TEMPS PARTIEL (% DE L'EMPLOI TOTAL) DANS L'OCDE (2012)



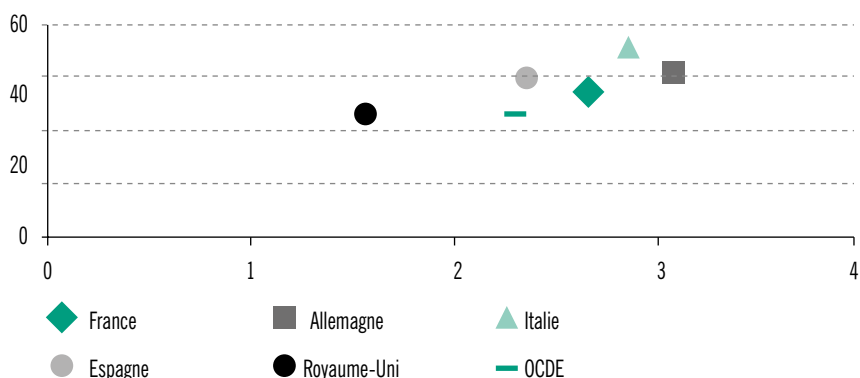
Source : OECD, Employment Database 2013.

7/7

### ■ La France conserve un niveau de protection élevé, qui pèse sur le chômage de longue durée

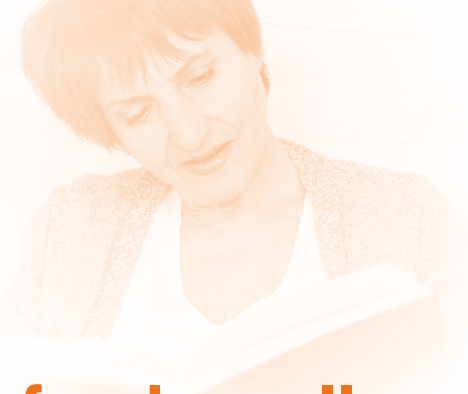
Le niveau de dépenses publiques en faveur du marché du travail et de l'emploi ne peut seul expliquer certaines performances de l'emploi. L'OCDE calcule un indice synthétique de protection de l'emploi, qui mesure notamment les freins à l'embauche et au licenciement, pour lequel la France se situe à 2,7 points au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Les pays qui se caractérisent par un fort taux de protection ont également un chômage de longue durée plus élevé. La France fait partie de cette catégorie, avec un niveau de chômage de longue durée (40,3 % de chômeurs en demande d'emploi depuis plus d'un an) plus élevé que la moyenne de l'OCDE (34,3 %). Elle se situe pourtant sur ce plan à un niveau plus faible que l'Italie, l'Espagne, et même l'Allemagne, qui connaît également un chômage de longue durée très élevé, elle se distingue donc davantage par le chômage de masse.

### PART DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (% DU NOMBRE DE CHÔMAGE) ET INDICE DE PROTECTION DU TRAVAIL DANS L'OCDE (2012)



Source : OECD, Employment Database 2013.





## Fiche n° 4 : La formation professionnelle

### 1. LES MOYENS CONSACRÉS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN FRANCE SONT TRÈS IMPORTANTS, AVEC UNE PART MAJORITAIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

#### ■ Principes du système de formation

Depuis 1971, il existe un système de formation professionnelle obligatoire pour les entreprises, qui repose sur le principe dit « former ou payer » : les entreprises doivent consacrer une certaine somme à la formation de leurs salariés, ou acquitter des contributions d'un montant équivalent si elles dépensent moins. Les entreprises de plus de 20 salariés doivent dépenser 1,6 % de leur masse salariale en formation continue, celles qui ont entre 10 et 19 salariés 1,05 % et celles de moins de 9 salariés 0,55 %. Sinon, elles doivent verser une cotisation équivalente à des organismes de formation. Chaque salarié bénéficie donc d'un crédit de temps de formation (le DIF) de 20 heures par an.

#### ■ Une dépense majoritairement assurée par les collectivités publiques

Les dépenses de formation ont représenté 32 Md€ en 2011, soit 1,6 % du PIB. Environ la moitié de cette dépense est consacrée à l'indemnisation des bénéficiaires de la formation. Cet effort financier est réparti entre la sphère publique, les entreprises et les ménages, dans les proportions suivantes :

- les collectivités publiques ont dépensé 17,06 Md€ soit 53 % du total, en incluant la formation de leurs agents ;
- les entreprises ont dépensé 13,7 Md€ pour la formation professionnelle, soit 43 % du total ;
- les ménages ont dépensé 1,2 Md€ pour leur formation continue, soit 4 % du total.

La part des administrations publiques (État, collectivités locales, Pôle emploi, etc.) est donc majoritaire dans le total de la dépense de formation professionnelle continue. Cette situation s'explique par le fait que ces collectivités assurent non seulement la formation de leurs agents, mais contribuent en outre aux dépenses de formation des apprentis, des jeunes en insertion professionnelle ou encore des demandeurs d'emploi.

#### ■ Une dépense en augmentation continue

Les dépenses de formation professionnelle sont passées de 25,8 Md€ en 2005 à 31,9 Md€ en 2011, soit une augmentation de 23,6 % sur la période. Cette augmentation a été encore plus rapide pour les conseils régionaux, puisque la progression de leurs dépenses consacrées à la formation a atteint 31 %. En revanche, la dépense de l'État n'a augmenté que de 13 % sur cette période.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FORMATION PROFESSIONNELLE PAR FINANCEUR, 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Structure 2011 (en %)	Évolution
<b>Entreprises</b>	11 026	11 643	12 478	13 130	13 472	13 292	13 704	43	+ 24 %
<b>État</b>	4 168	4 165	3 869	4 119	4 420	4 765	4 713	15	+ 13 %
<b>Régions</b>	3 406	3 787	4 138	4 212	4 483	4 399	4 464	14	+ 31 %
<b>Autres collectivités territoriales</b>	44	52	54	65	79	78	78	0	+ 77 %
<b>Autres administrations publiques et Unédic/Pôle emploi</b>	1 337	1 207	1 322	1 405	1 768	1 821	1 779	5	+ 33 %
<b>Dont : Autres administrations publiques</b>	153	166	192	204	303	293	228	1	
<b>Unédic/Pôle emploi</b>	1 184	1 041	1 130	1 201	1 465	1 528	1 551	4	
<b>Ménages</b>	948	990	1 038	1 102	1 081	1 158	1 215	4	+ 28 %
<b>TOTAL (hors fonctions publiques pour leurs propres agents)</b>	<b>20 929</b>	<b>21 844</b>	<b>22 899</b>	<b>24 033</b>	<b>25 303</b>	<b>25 513</b>	<b>25 953</b>	<b>81</b>	<b>+ 24 %</b>
<b>Fonctions publiques pour leurs propres agents</b>	4 890	5 034	5 348	5 730	6 105	6 002	6 005	19	+ 23 %
<b>TOTAL (y compris fonctions publiques pour leurs propres agents)</b>	<b>25 819</b>	<b>26 878</b>	<b>28 247</b>	<b>29 763</b>	<b>31 408</b>	<b>31 515</b>	<b>31 958</b>	<b>100</b>	<b>+ 24 %</b>

Source : DARES, données en M€.

## ■ Un niveau de dépenses plus élevé que la moyenne européenne

Les comparaisons menées par Eurostat sur la dépense de formation professionnelle utilisent un ratio entre ces dépenses et la masse salariale des entreprises. La dernière étude s'appuie sur les données 2010, présentées ci-dessous :

### EFFORT EN FAVEUR DE LA FORMATION CONTINUE EN 2010

Pays	Part des dépenses de formation dans le total de la masse salariale
<b>France</b>	2,5 %
<b>Allemagne</b>	1,5 %
<b>Espagne</b>	1,6 %
<b>Italie</b>	1,1 %
<b>Royaume-Uni</b>	1,1 %
<b>Union européenne</b>	1,5 %

Source : Eurostat.

Avec une part de 2,5 % de la masse salariale consacrée à la formation professionnelle<sup>1</sup>, la France est au-dessus de la moyenne de l'Union européenne et en tête des pays comparables, ce qui confirme l'effort financier très important en faveur de cette politique publique.

1 Selon Eurostat.

## 2. LES RÉSULTATS OBTENUS SONT TRÈS INSATISFAISANTS AU REGARD DES MOYENS ENGAGÉS

### ■ Un nombre élevé de salariés participant à des actions de formation

D'un point de vue quantitatif, le dispositif de formation professionnelle touche un nombre important de salariés. En 2010, 45 % d'entre eux ont participé selon Eurostat à des actions de formation, contre 38 % en moyenne dans l'Union européenne. Parmi les principaux pays européens, seule l'Espagne a obtenu cette année-là un résultat plus élevé avec 48 %.

Pays	Part des dépenses de formation dans le total de la masse salariale
France	45 %
Allemagne	39 %
Espagne	48 %
Italie	36 %
Royaume-Uni	31 %
Union européenne	38 %

Source : Eurostat.

3/5

### ■ Un effort de formation mal orienté

Les dépenses de formation professionnelle sont inégalement réparties et ne bénéficient pas à ceux qui en auraient le plus besoin. Ainsi, les chômeurs, les salariés âgés, les salariés peu qualifiés et les salariés des petites entreprises profitent proportionnellement moins de la formation professionnelle.

En ce qui concerne l'impact de la catégorie socio-professionnelle, la Cour des comptes a rappelé dans un rapport de janvier 2013 qu'« *un cadre ou un ingénieur a une probabilité deux fois plus grande qu'un ouvrier d'avoir accès à une formation au cours d'une année. Cette inégalité selon la qualification s'accompagne d'une inégalité selon la taille de l'entreprise : dans les entreprises de 10 à 19 salariés, le taux d'accès à la formation est en moyenne de 15,5 % alors qu'il est de 51,6 % dans les entreprises de 500 salariés et plus* »<sup>2</sup>.

Pour les chômeurs, la Cour constate également que « *les financements destinés à la formation des demandeurs d'emplois représentaient, en 2010, 13 % du total de la dépense de formation professionnelle continue. Toutefois, alors que la formation des demandeurs d'emploi est affichée de longue date comme une priorité par l'ensemble des acteurs intéressés, on ne peut que souligner que sa part dans les dépenses totales de formation professionnelle a reculé depuis le début des années 2000, les sommes correspondantes étant restées quasiment stables en valeur absolue entre 2001 et 2009.[...] Selon l'enquête emploi de 2011, le taux d'accès des chômeurs (au sens du bureau international du travail) à la formation serait inférieur d'environ un tiers à celui des actifs occupés* ». En 2011, sur les 31 Md€ dépensés pour la formation professionnelle, seuls 4 Md€ étaient destinés aux demandeurs d'emploi.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, janvier 2013.

## DÉPENSES DE FORMATION PAR PUBLIC BÉNÉFICIAIRE EN 2011

	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Demandeurs d'emploi	Salariés du privé	Agents publics	Total
<b>Entreprises</b>	1,16	1,00	0,11	11,43	-	<b>13,70</b>
<b>État</b>	2,35	0,51	0,89	0,97	2,71	<b>7,43</b>
<b>Régions</b>	2,02	0,87	1,17	0,41	0,10	<b>4,57</b>
<b>Autres collectivités territoriales</b>	0,05	0,01	-	0,03	2,50	<b>2,59</b>
<b>Pôle Emploi et autres</b>	0,11	-	1,64	0,02	0,70	<b>2,47</b>
<b>Ménages</b>	0,19	-	0,26	0,75	-	<b>1,20</b>
<b>Total</b>	<b>5,88</b>	<b>2,39</b>	<b>4,07</b>	<b>13,61</b>	<b>6,01</b>	<b>31,96</b>

Source : jaune budgétaire « Formation professionnelle », annexé au projet de loi de finances pour 2014.

Enfin, l'effort de formation décroît également avec l'âge, alors même que l'augmentation du taux d'emploi des seniors et l'allongement de la durée de cotisation et de l'âge légal de départ en retraite nécessiteraient de continuer à former les salariés âgés pour faciliter la prolongation de leur carrière.

4/5

PART DES INDIVIDUS AYANT SUIVI AU MOINS  
UNE FORMATION DEPUIS 3 MOIS EN 2010 (EN %)

Tranche d'âge	Part
<b>25-29 ans</b>	10,2 %
<b>30-34 ans</b>	10,1 %
<b>35-39 ans</b>	10,1 %
<b>40-44 ans</b>	9,5 %
<b>45-49 ans</b>	8,4 %
<b>50-54 ans</b>	7,5 %
<b>55-59 ans</b>	5,0 %

Source : Cour des comptes, INSEE.

## ■ Un problème de qualité des formations dispensées

Il existe 58 000 organismes de formation en France, qui ne sont ni contrôlés, ni évalués. Par conséquent, la qualité de l'offre de formation est extrêmement hétérogène. Au total, moins de 1 % des formations donnent lieu à la délivrance d'un diplôme de l'enseignement supérieur<sup>3</sup> ; 1 % des formations sont certifiées (principalement par le ministère de l'Éducation nationale) contre 8-10 % au Royaume-Uni, au Danemark ou en Suède<sup>4</sup>.

3 INSEE, 2009.

4 DARES, 2009.

Dans d'autres pays européens comparables, la certification des organismes formateurs est beaucoup plus développée, surtout lorsqu'ils bénéficient de concours financiers publics. Une étude conduite par l'Institut Montaigne en 2011 montrait que les organismes formateurs sont soumis à d'importantes obligations sur la qualité de leurs prestations en Allemagne et au Royaume-Uni<sup>5</sup> :

- en Allemagne, les prestataires de formation doivent faire agréer leur programme par l'État. En outre, ceux qui bénéficient de subventions publiques doivent respecter des normes de performance établies par l'Office fédéral du travail, parmi lesquelles figure un taux de placement sur le marché du travail de 70 % dans les six mois suivant la formation. Pour bénéficier d'un soutien financier public, une formation doit se conformer à un système de garantie de la qualité comparable à la norme ISO 9001 ;
- au Royaume-Uni, l'Ofsted (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*) contrôle l'utilisation des fonds publics dans l'éducation et la formation. Les programmes jugés insuffisamment performants peuvent se voir retirer le financement public. Chaque prestataire de formation doit aussi se livrer à une auto-évaluation, selon des critères de qualité préétablis, consignée dans un registre que les autorités peuvent consulter à leur demande. Un autre organisme public, l'Ofqual (*Office of Qualifications and Examinations Regulation*), accrédite les prestataires de formation ayant le droit de délivrer des qualifications reconnues. Les critères retenus pour l'accréditation d'un prestataire de formation portent entre autres sur sa gouvernance, son système d'assurance qualité et sur ses taux de réussite.

### ■ Des gaspillages importants

Sur 13,7 Md€ versés par les entreprises au titre de la formation professionnelle, environ 6,5 Md€ sont collectés et gérés par 48 OPCA (organismes collecteurs paritaires agréés, 46 de branches et deux interprofessionnels), dont la totalité des sommes dues par les entreprises de moins de 10 salariés.

Or, les sommes que les OPCA peuvent consacrer à leurs frais de gestion sont potentiellement considérables : un arrêté du ministre chargé de l'Emploi daté du 4 janvier 1996 prévoit que ces organismes peuvent consacrer jusqu'à 9,9 % du montant de la collecte à ces frais de gestion. Même si la part de ces frais de gestion est variable d'un OPCA à l'autre, cela signifie néanmoins que ces organismes peuvent consacrer jusqu'à 650 M€ par an à leur frais de gestion, ce qui ne constitue bien évidemment pas une incitation à la performance et à la bonne gestion.

Par ailleurs, la loi prévoit explicitement qu'une partie des sommes collectées au titre de la formation professionnelle vienne financer le paritarisme, c'est-à-dire les organisations syndicales et patronales. Les organisations syndicales des employeurs et des salariés ont en charge la gestion des organismes collecteurs de l'obligation légale. Pour cela, la loi les autorise à récupérer 1,5 % des fonds prélevés auprès des entreprises. Sur la base des sommes collectées en 2011, les partenaires sociaux disposent ainsi potentiellement de plus de 90 M€ par an pour faire fonctionner leurs organisations grâce à la formation professionnelle.

<sup>5</sup> Institut Montaigne, *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, octobre 2011.

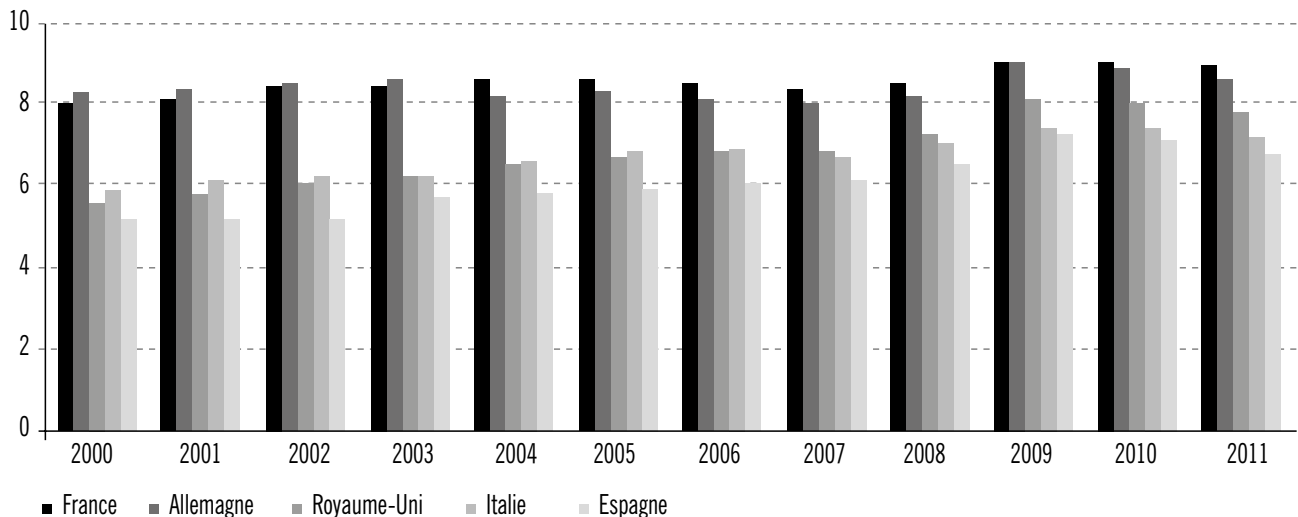
# Fiche n° 5 : La politique de santé

## 1. LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UNE CONSOMMATION DE BIENS ET SERVICES DE SANTÉ, ET DES DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES DE SANTÉ PLUS ÉLEVÉES QUE LA MOYENNE DES PAYS DE L'OCDE

### ■ La dépense totale de santé française est plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE

En 2011, la France consacrait 235,6 Md€<sup>1</sup>, soit 11,6 % de son PIB aux dépenses de santé au sens de l'OCDE. Elle se situe ainsi **très au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE** (9,3 %), et à un niveau comparable à celui de l'Allemagne (11,3 %). Cette dépense totale se révèle **à la fois plus élevée dans sa composante publique** (8,9 %), où la France dépasse l'Allemagne depuis 2002 **mais aussi dans sa composante privée** (2,7 %), où elle est également première parmi les cinq grands pays retenus. Au total, **la part du financement public** de la dépense totale de santé française (76,8 %, soit 180 Md€) **est légèrement supérieure** à la moyenne de l'OCDE (72,8 %), mais c'est plutôt par le niveau élevé de dépense que la France se caractérise.

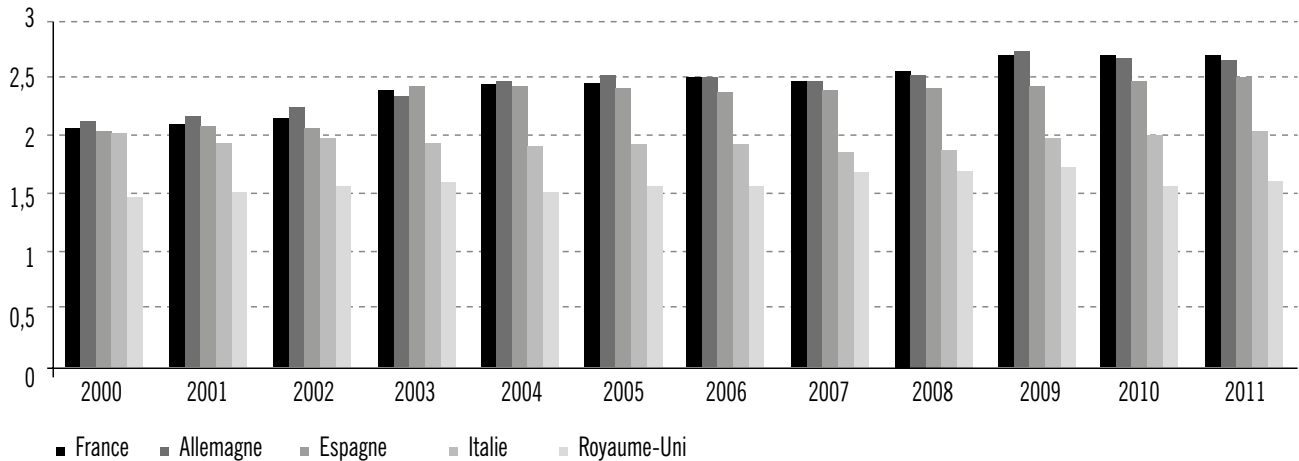
ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DE SANTÉ  
DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS (2000-2011, EN % DU PIB)



Source : OCDE, Health Data 2013.

1 La dépense totale de santé au sens de l'OCDE, à la différence de la dépense courante de santé au sens de l'INSEE (243 Md€ ou 12 % du PIB), exclut certaines dépenses d'invalidité et inclut notamment l'investissement dans le domaine de la santé.

### ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PRIVÉE DE SANTÉ DANS LES PRINCIPAUX PAYS DE L'OCDE (2000-2011, EN % DU PIB)



Source : OCDE, Health Data 2013.

**Ce niveau de dépense élevé se caractérise également par une croissance réelle des dépenses importante, de l'ordre de 2,5 % par an entre 2000 et 2011, toutefois moins importante que dans l'ensemble de l'OCDE (4 %).** Cette croissance a été plus modérée dans sa composante publique (2,2 % par an). Le principal facteur de croissance de la dépense totale de santé se situe dans **la croissance de la consommation de biens et services de santé** (soins de ville, hôpital, transports médicaux et médicaments), qui s'élève en 2011 à 183,6 Md€ et a crû de 3,2 % par an entre 2000 et 2011. Toutefois, au sein de cette consommation de santé, **certains postes ont été particulièrement dynamiques**, comme les transports médicaux (3,6 %) et les médicaments (4,4 %), même si la croissance des soins hospitaliers (2,6 %) reste le premier facteur d'augmentation de la consommation de santé en France au cours de la dernière décennie.

2/7

#### ■ La dépense publique de santé française « élargie » représente en réalité plus de 11 % du PIB et son financement est largement assuré par la Sécurité sociale

**Les dépenses de santé des administrations publiques, couvrent en réalité un champ plus large** que celui couvert par les comparaisons internationales de l'OCDE. Cette dépense publique s'élève **selon nos calculs à un niveau minimum de 218 Md€ en 2013, soit 11 % du PIB contre un montant de 8,9 % retenu par l'OCDE.** En ajoutant la dépense privée, **la dépense totale de santé de la France atteindrait 13,7 % du PIB.**

En effet, au-delà des dépenses de l'assurance-maladie du régime général de sécurité sociale, regroupées dans l'objectif national de dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM)<sup>2</sup>, la dépense publique de santé comprend également les dépenses de la branche « accidents du travail-maladie professionnelle », ainsi que les dépenses liées à la maladie et à l'invalidité dans les autres régimes non-affiliés au régime général (régime des indépendants et agricoles, notamment), les dépenses de la Caisse nationale pour la santé et l'autonomie (CNSA), qui finance les dépenses liées à la perte d'autonomie, et enfin les dépenses de l'État au titre du pilotage de la politique de santé et des diverses subventions aux régimes de Sécurité sociale. L'ensemble de ces dépenses sont présentées ici par organisme payeur :

<sup>2</sup> L'ONDAM inclut, en plus de la consommation de biens et services pris en charge par la Sécurité sociale, les dépenses d'indemnités journalières et les dépenses médico-sociales liées à la prise en charge des personnes âgées et handicapées.

## LA DÉPENSE DE SANTÉ DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES FRANÇAISES EN 2013

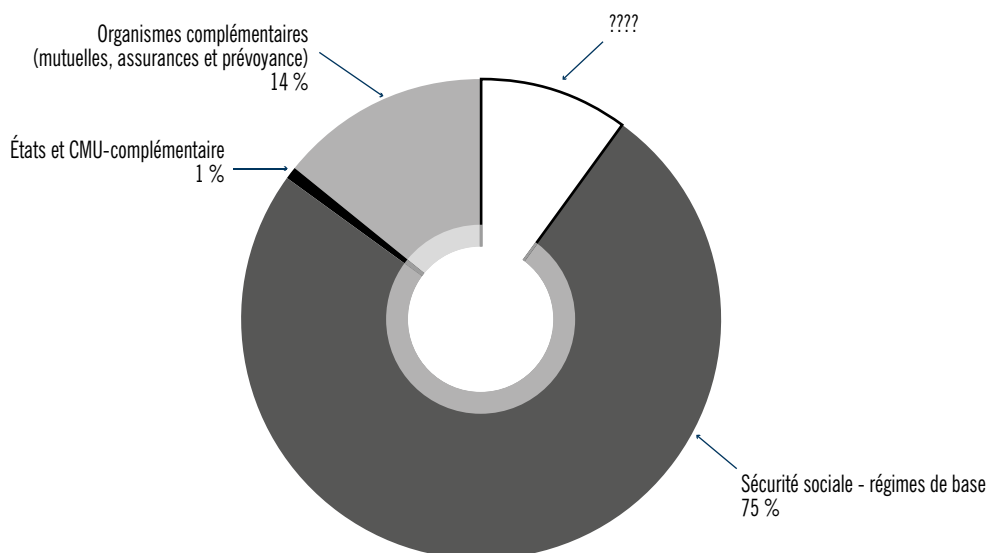
Dépenses publiques de santé en France (2013)	
<b>Compte CNAM<sup>3</sup></b>	<b>165,2 Md€</b>
Dont ONDAM – soins de ville	63,2 Md€
Dont ONDAM – secteur hospitalier	79,7 Md€
Dont prestations hors ONDAM	10,5 Md€
Dont autres charges (dont gestion courante)	11,0 Md€
<b>Compte AT-MP<sup>4</sup></b>	<b>11,5 Md€</b>
Dont prestations d'invalidité	10,6 Md€
<b>Comptes RSI – maladie et invalidité<sup>5</sup></b>	<b>10,2 Md€</b>
<b>Comptes MSA salariés et exploitants – maladie et invalidité<sup>6</sup></b>	<b>12,0 Md€</b>
<b>Dépenses de la CNSA<sup>7</sup></b>	<b>20,9 Md€</b>
<b>État – Mission santé<sup>8</sup></b>	<b>1,4 Md€</b>
<b>(Doubles comptes)</b>	<b>(2,7 Md€)</b>
<b>Dépense publique de santé</b>	<b>218,5 Md€</b> <b>11 % du PIB</b>

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale (juin 2013), PLF 2013.

**Cette dépense publique de santé est largement le fait des organismes de Sécurité sociale**, qui en financent entre 75 et 76 %. L'État, dans sa mission de pilotage de la politique de santé, n'assure qu'une part résiduelle de la dépense, bien qu'il en assure une part croissante, de manière indirecte, via les impôts transférés à la sécurité sociale (en particulier la CSG). La part du financement de la Sécurité sociale est par ailleurs restée stable sur la dernière décennie.

3/7

## STRUCTURE DE FINANCEMENT DE LA DÉPENSE TOTALE DE SANTÉ EN FRANCE EN 2012



Source : Ministère de la Santé, comptes nationaux de la santé en 2012 et données DREES..

3 Commission des comptes de la Sécurité sociale, sept. 2013.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

8 PLF 2013, PAP Mission Santé.





### PART DU RESTE-À-CHARGE DES MÉNAGES DANS LEUR DÉPENSE DE SANTÉ EN 2011

France	7,5
Allemagne	13,2
Italie	18,0
Espagne	20,7
Royaume-Uni	9,9

Source : OCDE, Health Database.

## 2. EN DÉPIT D'UNE DÉPENSE IMPORTANTE EN DIRECTION DES RISQUES LOURDS DE SANTÉ, LES RÉSULTATS DE LA FRANCE RESTENT MOYENS VOIRE DÉCEVANTS PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS COMPARABLES

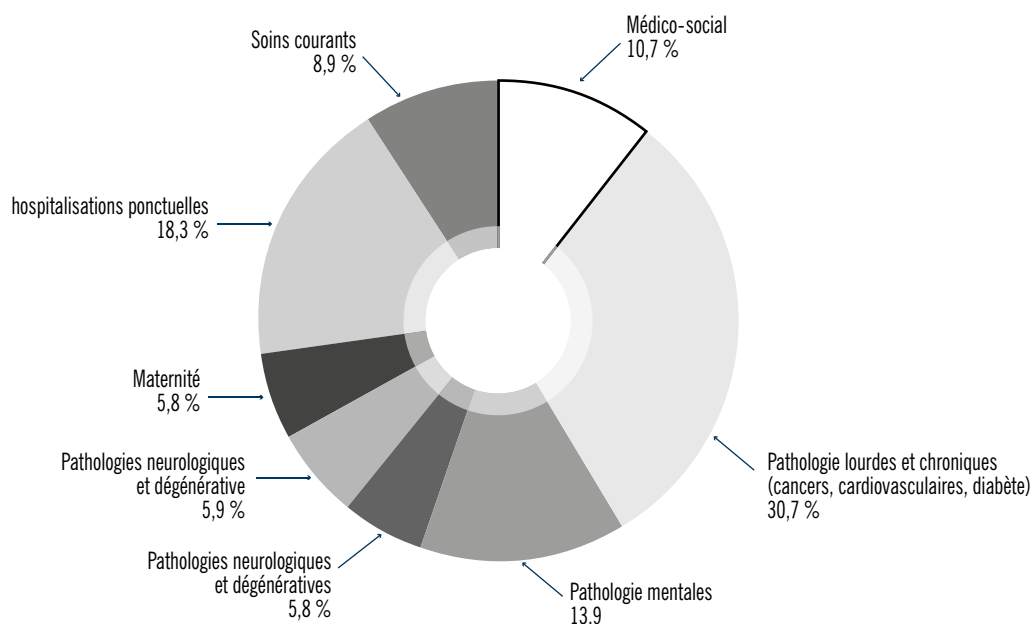
### ■ L'analyse médicalisée de la dépense : l'importance des pathologies lourdes et de longue durée

L'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM), s'il ne couvre que les dépenses du régime général<sup>9</sup>, représente néanmoins la majeure partie de la dépense publique de santé (170,3 Md€ en 2013) et sert d'indicateur pertinent pour une analyse médicalisée des dépenses de santé en France. La CNAM-TS (caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés) effectue ainsi une analyse des dépenses individualisables, réalisées à l'hôpital comme à la ville, par type de pathologies.

Cette analyse révèle **la prépondérance de la dépense en direction des affections lourdes et de longue durée**. Les pathologies lourdes et chroniques, mentales, neurologiques et dégénératives, représentent à elles seules plus de la moitié des dépenses d'assurance-maladie et pour l'autonomie, plus des deux-tiers lorsque cette composante n'est pas prise en compte.

<sup>9</sup> Soit environ 80,2 % de la dépense identifiée.

### PART DE LA DÉPENSE DE SANTÉ (SOINS DE VILLE ET HÔPITAL) DÉPENSÉE PAR PATHOLOGIE



Sources : Comptes CNAMTS et rapport Charges-produits de la CNAMTS 2014, ONDAM 2013.

#### ■ Malgré le niveau élevé des dépenses de santé, des résultats en demi-teinte par rapport aux pays de l'OCDE, s'expliquant notamment par les comportements à risque de la population

- **L'accès aux soins atteint un niveau satisfaisant en France** par rapport aux pays comparables, avec un nombre de consultations médicales et de recours à l'hôpital plus important que la moyenne de l'OCDE. Si le recours à la médecine de ville n'est pas significativement supérieur aux cinq pays comparables, la France se distingue en revanche par **un rapport accru à l'hospitalisation** (séjours courts et longs). Toutefois, à la différence de l'Allemagne, cette orientation structurelle de la France en faveur de l'hôpital se distingue par des durées de séjour plus courtes, en raison de capacités d'accueil plus faibles (8,3 lits pour 100 000 habitants contre 6,2 en France). À niveau de dépense de santé comparable, l'Allemagne se caractérise donc par un recours aux soins, de ville et hospitaliers, bien plus élevé que la France, donnée qu'il faut cependant rapporter à l'état de santé objectif de la population.

### CONSULTATIONS DE VILLE ET HOSPITALISATIONS EN FRANCE ET DANS L'OCDE EN 2011<sup>10</sup>

	Consultations médicales annuelles	Hospitalisations / 100 000 habitants	Durée moyenne du séjour
<b>France</b>	6,8	16 871	5,7
<b>Allemagne</b>	9,7	23 994	9,5
<b>Italie</b>	7,0	13 545	7,6
<b>Espagne</b>	7,4	10 246	6,8
<b>Royaume-Uni</b>	5,0	13 765	7,4
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>6,6</b>	<b>15 561</b>	<b>7,5</b>

Source : OCDE, Health Database.

<sup>10</sup> Lorsqu'elles ne sont pas disponibles pour 2011, les données utilisées sont les dernières données connues de l'OCDE.



- **L'espérance de vie demeure relativement élevée** en France par rapport aux pays comparables, mais de manière plus marquée chez les femmes, indiquant un niveau de santé objectif satisfaisant. **Toutefois, la mortalité évitable**, pouvant se mesurer en années potentielles de vie perdues, dues aux morts prématurées rapportées à l'espérance de vie, **s'avère plus élevée** en France que dans la moyenne des pays comparables, en particulier pour les hommes.

### ESPÉRANCE DE VIE DANS LES PAYS DE L'OCDE EN 2011

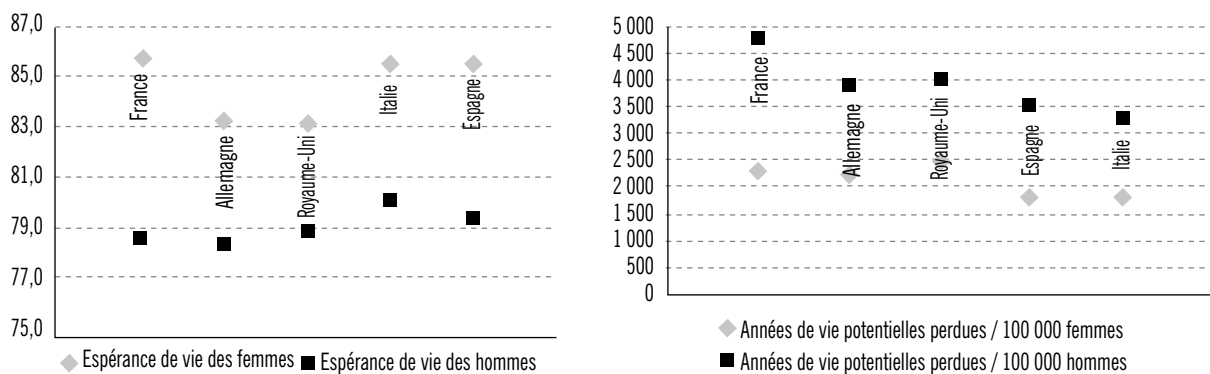
France	82,2
Allemagne	80,8
Italie	82,7
Espagne	82,4
Royaume-Uni	81,1
OCDE	<b>81,8</b>

Source : OCDE, Health Database.

- **L'état de santé de la population** peut être apprécié de plusieurs points de vue, et reste largement dépendant des auto-déclarations. Si la France se caractérise par une perception de bonne santé supérieure aux pays comparables de l'OCDE, **la prévalence du cancer** y est toutefois significativement plus élevée.

6/7

### ÉTAT DE SANTÉ : ESPÉRANCE DE VIE ET MORTALITÉ ÉVITABLE EN FRANCE ET DANS L'OCDE EN 2011



Source : OCDE, Health Database.

INDICATEURS DE L'ÉTAT DE SANTÉ ET DE QUALITÉ  
DE SOINS EN FRANCE ET DANS L'OCDE EN 2011

	Santé perçue Perception de bonne santé (%)	État de santé réel Cancer - incidence pour 100 000 personnes	Indicateur de qualité des soins Admissions pour insuffisance cardiaque - pour 100 000 personnes
France	67,6	300,4	252,9
Allemagne	64,8	282,1	374,4
Italie	64,7	274,3	283,3
Espagne	75,3	241,4	207,6
Royaume-Uni	77,5	269,4	116,6

Source : OCDE, Health Database.

Sans être un facteur explicatif unique, **l'incidence des comportements à risque** au sein de la population **semble importante** : alors que la prévalence de l'obésité demeure basse en France par rapport à la moyenne de l'OCDE, le tabagisme et la consommation d'alcool y sont significativement plus élevés, expliquant une partie de la prévalence des cancers et des maladies cardio-vasculaires.

## COMPOTEMENTS À RISQUE EN FRANCE ET DANS L'OCDE EN 2011

	Tabagisme quotidien (% population)	Consommation d'alcool (L/adulte)	Prévalence de l'obésité (% population)
France	23,3	12,6	12,9
Allemagne	21,9	11,7	14,7
Italie	22,5	6,9	10,0
Espagne	23,9	11,4	16,6
Royaume-Uni	19,6	10,0	—
Moyenne OCDE	<b>21,0</b>	<b>9,4</b>	<b>15,0</b>

Source : OCDE, Health Database.

## Fiche n° 6 : Les retraites

### 1. LE SYSTÈME FRANÇAIS DE RETRAITE : UN NIVEAU DE DÉPENSE DE PENSIONS ÉLEVÉ AU SEIN DES PAYS COMPARABLES, UNE PRÉPONDÉRANCE DES SYSTÈMES DE RETRAITE PUBLICS

#### ■ Un système représentant 14 % du PIB, financé très largement par les cotisations sociales

**Le système de retraite français assurait en 2011 la distribution de 272 Md€ de pensions de retraite, soit environ 14 % du PIB. Celles-ci se répartissent de la manière suivante :**

- CNAV-TS (régime de base obligatoire des travailleurs salariés dit « régime général ») : 97,5 Md€
- ARRCO (régime complémentaire obligatoire des travailleurs salariés) : 46,2 Md€
- AGIRC (régime complémentaire obligatoire des cadres) : 23 Md€
- SRE (régime de retraite des fonctionnaires d'État) : 46,5 Md€
- CNRACL (régime de retraite des fonctionnaires des collectivités) : 14,6 Md€
- régimes complémentaires des fonctionnaires : 2,4 Md€
- régimes agricoles (MSA) : 14,6 Md€
- régimes des professionnels libéraux et indépendants : 11,4 Md€
- autres (dont régimes spéciaux) : 16,1 Md€

Ce système est essentiel financé par les cotisations des actifs, qu'il s'agisse de cotisations « effectives » assises sur les salaires ou prises en charge par l'État au titre des exonérations de charges, ou de cotisations « fictives » financées par l'État en tant qu'employeur. Il est également financé de manière significative par des impôts et taxes affectées (ITAF), essentiellement assis sur les revenus du capital, et par les transferts du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui tire l'essentiel de ses ressources d'une part de contribution sociale généralisée (CSG). Une répartition par type de recettes est possible pour les régimes de base (hors régimes complémentaires) :

#### TAUX D'EMPLOI (% DE LA POPULATION ACTIVE) ET PART DU TRAVAIL

	Md€ de recettes	Part dans le financement des régimes de base (%)
<b>Cotisations effectives</b>	118,1	53 %
<b>Cotisations fictives</b>	37,3	17 %
<b>Impôts, taxes et autres contributions sociales</b>	18,4	8 %
<b>Transfert du FSV ou autres transferts de la sécurité sociale</b>	28,5	13 %
<b>Autres transferts<sup>1</sup> et subventions d'équilibre</b>	22,3	9 %

Source : Conseil d'orientation des retraites, DSS.

<sup>1</sup> Sur les 13 Md€ que constituent les transferts internes de compensation entre les différents régimes, le régime général est contributeur à hauteur de 62 % et les régimes agricoles (exploitants et salariés) sont bénéficiaires à hauteur de 76 %.



- Un système largement dominé par le public à la différence des grands pays de l'OCDE

### PART DES RETRAITES PUBLIQUES, RESSOURCES ET DÉPENSES DES SYSTÈMES DE RETRAITE

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Royaume-Uni
<b>Part des retraites publiques<sup>2</sup></b>	<b>87 %</b>	75 %	72 %	71 %	50 %
<b>Ressources (% du PIB)</b>	<b>13,4 %</b>	9,6 %	14,1 %	11,8 %	
<b>Dont cotisations sociales</b>	<b>70 %</b>	74 %	85 %	85 %	
<b>Dépenses (% PIB)</b>	<b>14,0 %</b>	9,4 %	15 %	12,9 %	6,0 %

Source : Conseil d'orientation des retraites, DSS.

## 2. PERFORMANCE AU REGARD DES OBJECTIFS SOCIAUX DE LA RETRAITE : UN SYSTÈME FRANÇAIS QUI ASSURE UN REVENU DE REMPLACEMENT RELATIVEMENT ÉLEVÉ ET PERMET DE LIMITER SIGNIFICATIVEMENT LE NIVEAU DE PAUVRETÉ CHEZ LES SENIORS

2/3

### COMPARAISON DES TAUX REMPLACEMENT ASSURÉS PAR LES PENSIONS DE RETRAITE :

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Royaume-Uni
<b>Taux de remplacement / salaire net</b>	<b>71,4 %</b>	57,1 %	81,5 %	80,1 %	41,8 %

Source : OCDE, Panorama des pensions 2013.

Le niveau du taux de remplacement influe directement sur le niveau de pauvreté des ménages à la retraite. Lorsque ces niveaux sont élevés, les pensions procurent un revenu qui permet aux ménages retraités de sortir du seuil de pauvreté, défini par un salaire inférieur à la moitié du salaire médian. Dans l'ensemble des pays, ces ménages sont moins souvent pauvres que la moyenne de la population, particulièrement en Espagne et en France.

### COMPARAISON DES TAUX DE PAUVRETÉ DES MÉNAGES DE 65 ANS ET PLUS

	France	Allemagne	Italie	Espagne	Royaume-Uni
<b>Pauvreté monétaire des ménages 65+</b>	<b>5,4 %</b>	10,5 %	11,0 %	12,5 %	8,6 %
<b>Pauvreté monétaire (population)</b>	<b>7,9 %</b>	8,8 %	13,0 %	15,4 %	10,0 %
<b>Écart</b>	<b>- 2,5 points</b>	- 1,7 point	- 2,0 points	- 2,9 points	- 1,4 point

Source : OCDE, Panorama des pensions 2013.

<sup>2</sup> Dans les revenus des + de 65 ans.



### 3. PERSPECTIVES FINANCIÈRES : UN SYSTÈME FRANÇAIS À LA SOUTENABILITÉ FRAGILE

Comme dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la soutenabilité du système de retraite français est menacée par un niveau relativement élevé de déficit et par un niveau de réserves insuffisant pour couvrir l'ensemble des engagements futurs.

#### SITUATION FINANCIÈRE COMPARÉE DES SYSTÈMES DE RETRAITE

	France	Allemagne	Italie	Espagne
<b>Solde</b>	<b>-0,6 %</b>	0,2 %	-0,8 %	-1,1 %
<b>Réserves (% PIB)</b>	<b>1,7 %</b>	0,9 %	-	6,4 %
<b>= années de prestations</b>	<b>0,1</b>	0,1	-	0,5

Source : Conseil d'orientation des retraites, novembre 2013.

Le système français de retraite s'est retrouvé fortement affecté par la crise financière. Son déficit actuel égal à 0,6 % du PIB. Alors que ce déficit atteindrait, en 2030, 20 Md€ ou 0,9 % du PIB dans les hypothèses du « scénario médian » du COR<sup>3</sup>, la Cour des comptes<sup>4</sup>, dans un scénario dégradé caractérisé par une moindre croissance à environ 2030, estime que ce déficit pourrait dépasser à cet horizon 80 Md€, soit 2,3 % du PIB. La situation démographique, additionnée à la situation économique, pèse en défaveur des systèmes de retraite dans l'ensemble des pays de l'OCDE. La dépense de pensions devait ainsi passer en moyenne de 9,3 % à 11,7 % du PIB en 2050 dans l'ensemble de ces pays. La capacité à adapter les ressources du système à l'évolution des pensions, dépense fortement contrainte, déterminera à terme la soutenabilité de ces différents régimes.

<sup>3</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Onzième rapport sur les perspectives du système de retraite*, décembre 2012.

<sup>4</sup> *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 2013.

# Fiche n° 7 : La politique familiale

## 1. LES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE FAMILIALE EN FRANCE SONT PLUS IMPORTANTS QUE DANS LA MOYENNE DES PAYS COMPARABLES

Le Haut conseil de la famille (HCF) a estimé dans une étude de 2010 que les dépenses liées à la politique familiale française représentaient de 4 à 6,1 % du PIB français, en fonction du périmètre retenu. Rapportées au PIB 2012, elles seraient donc comprises entre 81,3 et 121,9 Md€.

Cette amplitude s'explique par la prise en compte ou non de certains dispositifs au titre de la politique familiale. Dans une acception large, la politique familiale est composée des éléments suivants :

- les prestations directement versées aux familles (allocations familiales, prestation d'accueil du jeune enfant, complément libre-choix d'activité, etc.) ; elles constituent le cœur de la politique familiale et ont représenté 35,5 Md€ en 2012 ;
- l'aide à l'accueil collectif des jeunes enfants (établissements d'accueil collectif, préscolarisation), dont le coût pour les finances publiques s'élève à plus de 5 Md€ d'après la Cour des comptes<sup>1</sup> ;
- les aides indirectes aux familles, par exemple les indemnités journalières accordées aux femmes en congé maternité (3 Md€) ;
- les aides de nature fiscale, en particulier les quotients conjugal et familial applicables à l'impôt sur le revenu. Le HCF a estimé dans son rapport de 2010 que ces différentes aides pouvaient représenter jusqu'à 30 Md€ ;
- les droits familiaux de retraite et les dépenses fiscales associées, qui représentent un peu moins de 20 Md€ (pour les retraites : majoration de durée d'assurance, bonifications pour 3 enfants et plus, départs anticipés pour raison familiale dans les régimes spéciaux, prestations de réversion au titre de la bonification pour 3 enfants et plus ; pour la fiscalité : demi-part pour les contribuables vivant seuls ayant eu un enfant, exonération des majorations de pension des personnes ayant eu au moins trois enfants).

L'OCDE a effectué en 2011 une comparaison des dépenses publiques en faveur de la famille, sur la base des données budgétaires 2009. Le périmètre retenu par l'OCDE exclut un certain nombre de dispositifs existants en France (notamment les dépenses consacrées aux familles n'ayant plus d'enfants à charge<sup>2</sup> et l'aide au logement des familles) et en ajoute d'autres (prise en compte du coût de la scolarisation des enfants jusqu'à l'âge de six ans). Une fois ces différences exposées, on constate que la politique familiale française est plus développée que pour la moyenne des autres pays de l'OCDE.

Parmi les pays européens comparables, seul le Royaume-Uni consentait un effort plus important en direction des familles, mais il a adopté récemment plusieurs mesures d'économies dans ce domaine.

<sup>1</sup> Cour des comptes, *L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, décembre 2012.

<sup>2</sup> Les droits familiaux de retraite et les dépenses fiscales, qui représentent un peu moins de 20 Md€.



**DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DES FAMILLES (% DU PIB) EN 2009**

	Total privé	Total privé	Total privé	Total
France	1,44 %	1,76 %	0,78 %	3,98 %
Allemagne	1,16 %	0,89 %	1,01 %	3,07 %
Espagne	0,67 %	0,85 %	0,25 %	1,77 %
Italie	0,78 %	0,80 %	0,00 %	1,58 %
Royaume-Uni	2,46 %	1,38 %	0,38 %	4,22 %
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>1,41 %</b>	<b>0,94 %</b>	<b>0,28 %</b>	<b>2,61 %</b>

Source : OCDE.

**2. LES RÉSULTATS OBTENUS SONT GLOBALEMENT POSITIFS**

Les objectifs assignés à la politique familiale sont multiples, mais relèvent généralement de deux grands ordres :

- assurer le renouvellement de la population, dans le cadre d'une politique familiale « nataliste ». Le principal indicateur à suivre est dans ce cas le taux de fécondité des femmes, qui permet à lui seul d'assurer le renouvellement de la population dès lors qu'il est supérieur à 2,1 enfants par femme ;
- favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle, ce qui peut se mesurer par plusieurs indicateurs, comme le rapport entre le nombre d'enfants de moins de trois ans et le nombre de places d'accueil. Afin de faciliter les comparaisons entre pays, on peut retenir comme indicateur le taux d'emploi des femmes, qui mesure la proportion de femmes de 20 à 64 ans exerçant une activité professionnelle. Ce taux doit lui-même être rapporté à l'indice de fécondité : si les deux taux sont élevés, on peut en déduire que les femmes d'un pays parviennent à avoir des enfants sans renoncer à leur activité professionnelle.

D'après les données d'Eurostat, la France apparaît plutôt bien placée au regard de ces deux grands indicateurs :

**ÉVOLUTION DU TAUX DE FÉCONDITÉ**

	2008	2009	2010	2011	2012
France	2,01	2	2,03	2,01	2
Allemagne	1,38	1,36	1,39	1,36	1,38
Espagne	1,45	1,38	1,37	1,34	1,32
Italie	1,42	1,41	1,41	1,4	-
Royaume-Uni	1,91	1,89	1,92	1,91	-
<b>UE (27 pays)</b>	<b>1,61</b>	<b>1,6</b>	<b>1,61</b>	<b>1,57</b>	-

Source : Eurostat.



## ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI DES FEMMES

	2008	2009	2010	2011	2012
France	65,5 %	64,9 %	64,8 %	64,7 %	65 %
Allemagne	67,8 %	68,7 %	69,6 %	71,1 %	71,5 %
Espagne	58,3 %	56,3 %	55,8 %	55,5 %	54 %
Italie	50,6 %	49,7 %	49,5 %	49,9 %	50,5 %
Royaume-Uni	68,8 %	68,2 %	67,9 %	67,9 %	68,4 %
<b>UE (27 pays)</b>	<b>62,7 %</b>	<b>62,2 %</b>	<b>62 %</b>	<b>62,2 %</b>	<b>62,3 %</b>

Source : Eurostat.

La France bénéficie donc d'un taux de fécondité nettement plus élevé que la moyenne des autres pays européens, autour de 2 enfants par femme. Parmi les principaux partenaires de la France, seul le Royaume-Uni atteint des niveaux comparables et bénéficie en outre d'un taux d'emploi des femmes plus élevé.

D'un point de vue méthodologique, il faut toutefois préciser qu'il est difficile d'isoler l'effet de la politique familiale des arbitrages personnels des ménages ou d'autres éléments comme le contexte économique et culturel, l'état du marché du travail, etc. Les résultats présentés ci-dessus doivent donc être interprétés avec prudence, même si plusieurs études ont mis en lumière le lien positif entre l'importance de la politique familiale et l'amélioration des taux de fécondité et d'emploi des femmes<sup>3</sup>. À titre d'exemple, le rapport de septembre 2011 de la Commission des comptes de la sécurité sociale relevait que « dans les différents pays étudiés, plus la part des enfants de moins de 3 ans pris en charge par une structure formelle est importante, plus le taux de fécondité et le taux d'emploi des femmes sont élevés. C'est notamment le cas en France ainsi qu'au Danemark et au Royaume-Uni. À l'opposé, les taux de fécondité et d'emploi des femmes en Italie sont les plus faibles parmi les pays étudiés alors même que le système de garde est peu développé : il prend en charge 40 % d'enfants de moins qu'en France. En Irlande et en Allemagne, un système de garde formel moins développé qu'en France va de pair avec un taux d'emploi plus faible pour l'Irlande (12 % plus faible qu'en France) et un taux de fécondité inférieur pour l'Allemagne (32 % inférieur). Ces deux pays accueillent en effet deux fois moins d'enfants qu'en France dans des systèmes de garde formels. »

<sup>3</sup> Addio A-C (d'), Mira Ercole M. (d'), « Politiques, institutions et taux de fécondité : une analyse sur données de panel appliquée aux pays de l'OCDE », Revue économique de l'OCDE, n° 41, 2005.

### 3. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DANS LES PAYS EUROPÉENS DEPUIS LA CRISE DE 2008

Les principaux pays européens ont suivi des trajectoires différentes en matière de politique familiale. L'Allemagne, confrontée à une démographie déclinante et bénéficiant d'une situation budgétaire favorable, a choisi d'augmenter les aides accordées aux familles avec enfants. À l'inverse, le Royaume-Uni a choisi de faire participer la politique familiale à la réduction du déficit en adoptant plusieurs mesures d'économies (*cf. infra*).

En France, la période récente a également été caractérisée par des mesures d'économies sur la politique familiale, principalement la limitation des aides pour l'emploi d'une garde d'enfants à domicile (suppression de l'abattement de 15 points de cotisations patronales en janvier 2011, suppression de la déclaration au forfait en 2013) et la baisse du plafond du quotient familial de 2 360 euros à 1 500 euros par enfant entre 2012 et 2014.

En revanche, la mise sous condition de ressources ou la fiscalisation des allocations familiales ont pour le moment été écartées par l'actuel gouvernement.

#### ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA POLITIQUE FAMILIALE EN ALLEMAGNE, EN ESPAGNE ET AU ROYAUME-UNI

<p><b>Allemagne</b></p>	<p>Augmentation des allocations familiales (à partir de 2010) pour l'ensemble des enfants : + 12 % pour les 3 premiers enfants (AF de 184 € pour les 2 premiers et 190 € pour le troisième) et + 10 % à partir du quatrième (AF de 215 €). Il n'y a pas de plafond de revenu pour les allocations familiales mais les bénéficiaires des AF peuvent choisir au cas par cas entre les allocations familiales (considérées comme un crédit d'impôt) ou un abattement par enfant dans le cadre de l'IR. A partir d'un certain niveau de revenu, c'est effectivement l'abattement qui devient le plus intéressant avec un taux d'imposition marginal élevé.</p> <p>Création d'un congé parental pour les pères : 2 mois à prendre à part de ceux de la mère (2007).</p> <p>En contrepartie de la diminution de moitié du congé parental de la mère (de 24 mois à 12 mois), augmentation du montant de l'allocation mensuelle qui était de 300 € et peut désormais atteindre 1 800 € (67% du revenu mensuel net de l'année précédente avec un montant maximal de prestation). Elle est compatible avec un temps partiel de moins de 30 heures/semaine.</p> <p>Création d'une allocation mensuelle pour les parents qui choisissent de garder leur enfant à leur domicile au lieu de demander une place d'accueil individuelle ou collective (août 2013 : 100 €/mois pour les enfants de moins d'un an et en 2014 : 150 €/mois pour les enfants de 2 à 3 ans).</p> <p>Poursuite de la création de modes d'accueil avec obligation pour les communes de garantir une place aux enfants de moins de trois ans dont les parents travaillent ou suivent une formation (2013). Objectif d'un taux de couverture de 35 % en 2013.</p> <p>Création à compter du 1<sup>er</sup> août 2013 d'un droit juridique pour les parents à obtenir pour leur jeune enfant une place d'accueil en structure collective ou individuelle.</p>
<p><b>Espagne</b></p>	<p>Suppression de la prime à la naissance instaurée en 2007 (2011).</p>
<p><b>Royaume-Uni</b></p>	<p><b>Modifications progressives du crédit d'impôts aux familles : <i>Child tax credit</i>.</b></p> <p>Il était prévu de le fusionner, en octobre 2013, avec 5 autres prestations et crédits d'impôt dans le cadre d'un « <i>Universal credit</i> » qui complètera les revenus des ménages en fonction de leur situation. L'objectif est, entre autres de simplifier le système et de le rendre plus incitatif à la reprise d'un emploi. D'un montant fixe jusqu'à un certain niveau de revenu, il diminue ensuite selon un taux de 65 % qui s'applique sur le revenu net d'impôt et de cotisations sociales. Un dispositif de garantie de revenu sera mis en place pour le stock des allocataires actuels.</p> <p>La réforme se traduira par un durcissement des conditions d'éligibilité mais il est prévu que la dépense totale augmente de + 2Md£ lors de la fusion de l'ensemble des prestations (pas spécifiquement pour les familles).</p> <p><b>Allocations familiales</b></p> <p>Gel des allocations familiales (prévu pour trois ans à partir d'avril 2011).</p> <p>Réduction du montant des AF de 1% pour chaque tranche de 100 £ des revenus se situant entre 50 000 et 60 000 £/an (entre 51 000 et 55 000 £, les ménages perdent 10% des AF, entre 55 000 et 60 000 £, ils en perdent 50 %), puis suppression au-delà de 60 000 £/an (15% des familles concernées par cette suppression (1,2 millions) pour une économie évaluée à 1,5Md£).</p>



<b>Royaume-Uni (suite)</b>	<p><b>Allocations pour les jeunes enfants</b></p> <p>Diminution de la prise en charge des frais de garde (- 10 %).</p> <p>Allocation de naissance uniquement attribuée pour le premier bébé, sauf si naissances multiples (avril 2011).</p> <p>Suppression de l'allocation de bonne santé pendant la grossesse (janvier 2011).</p> <p><b>Aides au logement</b></p> <p>Pour les allocations logement, toute personne au chômage depuis plus d'un an les verra réduites de 10 % ; les mères isolées devront rechercher un emploi quand leur dernier enfant aura atteint l'âge de 5 ans (contre 10 ans avant).</p> <p>Plafonnement des aides au logement en fonction de la surface du logement et diminution du montant des allocations.</p> <p><b>Autres mesures d'économies</b></p> <p>L'allocation pour parent isolé versée jusqu'aux dix ans du plus jeune enfant sera versée jusqu'aux 7 ans de l'enfant en octobre 2010 puis jusqu'aux 5 ans de l'enfant à partir de 2012.</p> <p>Suppression progressive (après sa mise sous condition de ressource) du système du « <i>Child Trust Fund</i> » = capital jeune : fonds d'épargne – lancé en 2005 – pour les enfants et alimenté par les parents et l'État).</p>
----------------------------	---

Source : Annexe 5 du rapport de Bertrand Fragonard, *Les aides aux familles*, 9 avril 2013.

# Fiche n° 8 : La politique du logement

## 1. UNE INTERVENTION PUBLIQUE MASSIVE MAIS MINORITAIRE

### ■ La dépense de logement en France est majoritairement privée

Premier poste de consommation dans le budget des ménages avec 21 % de consommation effective, le logement représente aussi 28,9 % de l'investissement en capital fixe de l'économie française. Le poids économique du logement est donc considérable, ce que traduisent les principaux agrégats : la dépense en logement s'élève à 443,7 Md€ en 2011 et équivaut à 22,2 % du PIB, selon le compte du logement.

#### PRINCIPAUX AGRÉGATS DU COMPTE LOGEMENT

En Md€	2000	2011
<b>Dépenses en logement</b>	<b>291,5</b>	<b>443,7</b>
Dépenses courantes de logement	203,7	308,8
■ Loyers	149,9	229,2
■ Energie	34,9	49,7
■ Charges	18,9	29,9
Dépenses d'investissement	84,2	128,3
■ Logements neufs	46,0	67,8
■ Travaux	31,8	47,0
■ Acquisition-cessions logements anciens	6,4	13,6
<b>Flux financiers</b>	<b>3,6</b>	<b>6,6</b>
<b>Les financements publics</b>	<b>25,2</b>	<b>44,9</b>
Avantages conférés aux consommateurs	13,7	18,2
Avantages conférés aux producteurs	11,5	26,7

Source : Compte du logement en 2011, données en Md€.

#### POIDS DU LOGEMENT DANS L'ÉCONOMIE

	2000	2011
<b>Dépenses en logement / PIB</b>	<b>20,2 %</b>	<b>22,2 %</b>
<b>Financements publics / PIB</b>	<b>1,75 %</b>	<b>2,25 %</b>

Source : Compte du logement en 2011, données en Md€.



## ■ L'effort public en faveur du logement est toutefois massif

Avec 44 Md€ de concours financiers directs et indirects, l'intervention publique en faveur du logement s'élève à 2,25 % du PIB français. Rapportée à la dépense totale de logement, l'intervention publique ne représente pourtant qu'environ 10 % du total.

Comme l'indique le compte du logement 2011, établi par le Commissariat général au développement durable, les avantages conférés au logement par les administrations publiques peuvent se décomposer en quatre catégories :

- les « aides perçues » sont des aides financières versées directement aux bénéficiaires ;
- les « autres aides aux producteurs » regroupent un certain nombre de dispositions fiscales faisant l'objet de compensations ou de reversements de la part de l'État, elles font également partie des aides effectives ;
- les « avantages fiscaux » résultent de dispositions fiscales plus favorables que le droit commun ;
- les « avantages de taux » (bénéfice de prêts dont les taux sont inférieurs à ceux du marché) ne trouvent que partiellement leur contrepartie dans les subventions versées aux établissements financiers, le surplus d'avantage constitue l'aide de circuit.

Ces avantages sont conférés soit aux consommateurs (ou « aides à la personne ») soit aux producteurs (ou « aides à la pierre »).

### EFFORT FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT

En M€	2011
<b>Aides au consommateurs</b>	<b>18 237</b>
■ Aides perçues	16 613
• dont aides personnelles	16 357
■ Avantages fiscaux	1 624
<b>Aides aux producteurs</b>	<b>26 710</b>
■ Aides perçues	3 488
■ Avantages de taux	6 763
■ Avantages fiscaux	12 506
■ Autres aides	3 953
<b>TOTAL AVANTAGES CONFÉRÉS</b>	<b>44 947</b>

Source : Compte du logement en 2011, données en M€.

## ■ Une dépense en augmentation continue

Les dernières données complètes disponibles sur la politique du logement datent de l'exercice 2011, et montrent que les concours financiers publics dans ce domaine ont très fortement augmenté dans la période récente, avec par exemple des taux d'augmentation annuels compris entre 8 % et 10 % entre 2007 et 2010. Ce sont les aides aux producteurs qui ont augmenté le plus spectaculairement, avec une hausse de + 139,5 % entre 2004 et 2011.



## ÉVOLUTION DES AVANTAGES CONFÉRÉS PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2004
Aides aux consommateurs	15 276	15 466	15 875	16 027	17 170	17 585	17 639	18 237	+ 19,4 %
Aides aux producteurs	11 149	12 915	14 158	16 457	18 634	21 478	24 741	26 710	+ 139,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>26 425</b>	<b>28 381</b>	<b>30 033</b>	<b>32 484</b>	<b>35 804</b>	<b>39 063</b>	<b>42 380</b>	<b>44 947</b>	<b>+ 70 %</b>
Évolution annuelle en %	0,6 %	7,4 %	5,8 %	8,2 %	10,2 %	9,1 %	8,5 %	6,1 %	

Source : Compte du logement en 2011, données en M€.

## 2. UNE POLITIQUE AUX RÉSULTATS MÉDIOCRES, VOIRE CONTREPRODUCTIFS

L'évaluation de la politique du logement est un exercice complexe : l'intervention publique passe par différents canaux (réglementation, aides directes, fiscalité, logement social, etc.) et les objectifs sont multiples (accès à la propriété, protection des locataires, limitation de l'étalement urbain, amélioration de la qualité du logement). Enfin, la question de l'incidence d'un dispositif applicable au logement est particulièrement complexe à apprécier, indépendamment d'autres facteurs comme les conditions de financement, la disponibilité du foncier, etc.

3/6

### ■ Une part un peu plus élevée de locataires que la moyenne européenne

L'accès à la propriété est un objectif controversé de la politique du logement, compte tenu des risques de moins-value qui peuvent grever le patrimoine des acquéreurs. Il n'en demeure pas moins que l'acquisition d'un bien immobilier est l'objectif de nombreux ménages. De ce point de vue, la France est relativement mal classée au sein de l'Union européenne, avec un taux de locataire dans le marché privé et dans le parc social un peu supérieur à la moyenne.

### RÉPARTITION DE LA POPULATION EN FONCTION DES MODALITÉS DE JOUISSANCE DU LOGEMENT EN 2010

	Locataire, loyer au prix du marché	Locataire, loyer à prix réduit ou gratuit	Propriétaire, hypothèque ou prêt en cours	Propriétaire, ni hypothèque, ni prêt en cours
<b>France</b>	20,2 %	17,8 %	29,0 %	33,0 %
<b>Allemagne</b>	39,7 %	7,1 %	27,8 %	25,4 %
<b>Royaume-Uni</b>	11,9 %	18,1 %	43,9 %	26,0 %
<b>Espagne</b>	8,8 %	8,3 %	35,5 %	47,5 %
<b>Italie</b>	14,0 %	14,1 %	15,4 %	56,4 %
<b>Zone euro</b>	22,4 %	10,8 %	28,5 %	38,3 %
<b>UE-27</b>	17,8 %	11,4 %	27,9 %	42,9 %

Source : Eurostat.



## ■ Une politique publique inflationniste

L'évolution de long terme des prix immobiliers dépend d'un très grand nombre de facteurs : la démographie, l'augmentation de l'offre, l'évolution des revenus et du patrimoine, les conditions de financement, les prix de la construction ou encore l'impact des politiques publiques.

Or, les politiques publiques en la matière n'ont pu empêcher une croissance très forte des prix de l'immobilier en France en termes réels : le ralentissement observé depuis 2008 est surtout lié à la détérioration du climat économique.

### ÉVOLUTION ANNUELLE DES PRIX RÉELS DU LOGEMENT

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>France</b>	6,0	6,2	9,4	12,6	13,4	9,8	4,4	-1,9	-6,6	3,9	3,8	-2,3
<b>Allemagne</b>	-1,9	-4,1	-2,0	-3,6	-3,6	-1,0	-0,4	-1,0	0,5	0,7	3,3	3,8
<b>Italie</b>	5,7	6,8	7,3	7,5	5,2	3,8	2,9	-1,4	-3,6	-2,5	-2,0	-5,4
<b>Espagne</b>	6,5	12,9	16,4	14,8	10,7	6,2	2,2	-3,2	-6,6	-5,5	-8,4	-11,1
<b>Royaume-Uni</b>	6,8	14,7	14,2	10,4	3,0	3,6	8,1	-4,0	-9,6	3,1	-4,7	-0,9

Source : OCDE, « Prix du logement », Économie : Tableaux-clés de l'OCDE, n°17, 2010.

En réalité, certains dispositifs d'aides pourraient même s'avérer inflationnistes.

Sur les loyers, peu d'études ont été conduites sur l'impact des aides personnelles au logement qui représentent pourtant 16 Md€, soit plus du tiers de l'effort financier des administrations publiques en faveur du logement. L'incidence de ces aides est une question complexe et fait l'objet de débats, mais l'une des études économiques les plus poussées sur le sujet a estimé qu'« entre 50 % et 80 % des allocations de logement ont été absorbées par des hausses de loyer dans le secteur privé, sans que cela traduise une forte amélioration de la qualité des logements. Cette situation semble pour l'essentiel être due à la faible élasticité de l'offre de logement des bailleurs à court et moyen terme, à laquelle s'est heurtée l'augmentation de la demande des ménages bénéficiaires d'aides »<sup>1</sup>.

Sur les prix de vente de l'immobilier, les dispositifs successifs d'aides à la pierre (Périsol, Robien, Scellier, PTZ, Duflot) auraient également un effet inflationniste et contribueraient à entretenir la hausse des prix. Une note du Conseil d'analyse économique préconise de les mettre en extinction, constatant « que tout dispositif d'aide à destination des candidats à l'achat peut être en partie capturé par les offreurs sous la forme de hausses de prix. À la limite, le prix au mètre carré peut augmenter exactement du montant de l'aide reçue »<sup>2</sup>. Le risque est donc de créer des effets d'aubaine massifs dont les offreurs profitent davantage que les acquéreurs.

1 Fack G., « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », Économie et Statistique, n° 381-382, 2005.

2 Trannoy A. et Wamser E., « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 2, 2013.



## ■ Un parc social qui ne remplit pas suffisamment son rôle

Avec 4,5 millions de logement soit 19 % du parc immobilier, le logement social français est dans la moyenne haute en Europe. Parmi les grands pays, seul le Royaume-Uni dispose d'un parc plus développé, puisque les logements sociaux y représentent 21 % du parc immobilier contre 6 % en Allemagne.

### SEGMENTATION DU PARC DE LOGEMENT DANS LES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UE



Source : Conseil d'analyse stratégique, « Le logement social pour ? Perspectives européennes », note d'analyse n° 230, juillet 2011.

La gestion du parc social est l'objet de critiques récurrentes, portant sur les points suivants :

- un ciblage insuffisant : En France, la vocation du logement social est particulièrement large puisque sur la base des critères de revenus, 2/3 des ménages y sont éligibles. 8 % des logements HLM sont occupés par des ménages ayant des revenus supérieurs à 4 000 euros mensuels ;
- une faible mobilité : le taux de rotation annuel dans le parc social est de 9 % contre 18 % dans le parc locatif privé. En Ile-de-France, ce taux de rotation est inférieur à 5 % ; en région PACA il est de 5,3 % et en Languedoc-Roussillon de 6,7 % ;
- une répartition géographique inadaptée : alors qu'en Ile-de-France le nombre de demandes excède très largement le nombre de logements disponibles, « certaines régions connaissent des taux de vacance importants, pouvant aller jusqu'à 8 % dans les OPH alsaciens et entre 5 % et 7 % dans l'ensemble du parc social en Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté, Limousin »<sup>3</sup> ;
- des modalités d'attribution opaques : en dépit d'efforts récents, l'attribution des logements sociaux fait l'objet de critiques fréquentes. Celles-ci portent sur la multiplicité des intervenants (tous les financeurs – État, collectivités locales, bailleurs – peuvent proposer des candidats) et des critères pris en compte pour l'attribution.

3 Trannoy A. et Wamser E., *op.cit.*



## ■ Des performances moyennes sur le mal-logement

Eurostat mesure également le pourcentage de la population des États européens qui se trouve confronté à une « privation grave de logement ». Celle-ci est définie ainsi qu'il suit : « *outre le surpeuplement, d'autres aspects de la privation de logement, comme un logement sans baignoire ni toilette ou dont le toit fuit, ou un logement considéré comme trop sombre, sont pris en considération pour élaborer un indicateur plus complet de la qualité du logement. Le taux de privation grave de logement est défini comme le pourcentage de personnes vivant dans un logement considéré comme étant surpeuplé et présentant également au moins un des aspects susmentionnés de la privation de logement* ».

### PRIVATION GRAVE DE LOGEMENT, 2010

	Part de la population	
<b>France</b>	3,0 %	37
<b>Allemagne</b>	2,1 %	38
<b>Royaume-Uni</b>	2,8 %	20
<b>Espagne</b>	1,4 %	7
<b>Italie</b>	6,7 %	12
<b>Zone euro</b>	3,4 %	11
<b>UE-27</b>	5,7 %	4

Source : Eurostat.

La France occupe une position intermédiaire, avec 3 % de la population en situation de privation grave de logement. C'est mieux que la moyenne de l'Union européenne (5,7 %) et de la zone euro (3,4 %), mais moins bien que l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

# Fiche n° 9 : La culture

## 1. LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES DÉPENSENT ENVIRON 1 % DU PIB POUR LA POLITIQUE CULTURELLE

Le financement de la politique culturelle est éclaté entre diverses institutions et selon divers modes de financement.

### ■ L'État consacre plus de 13 Md€ à la politique culturelle

L'État y consacre au total plus de 13 Md€<sup>1</sup>, le budget du ministère de la Culture ne représente qu'une fraction de ce total<sup>2</sup> : en 2013, il était de 3,97 Md€<sup>3</sup> et atteint 3,51 Md€ dans le PLF 2014<sup>4</sup>, dont 2,58 Md€ correspondent à la mission « culture » de la loi de finances.

#### L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA CULTURE DANS LA LOI DE FINANCES 2014

	Crédits de paiement	Recettes
<b>Mission culture</b>	2 582	–
<b>Patrimoines</b>	746	–
<b>Création</b>	746	–
<b>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</b>	1 089	–
<b>Mission médias, livre et industries culturelles</b>	816	–
<b>Autres missions</b>	3 922	–
<b>Compte spécial du Trésor Avances à l'audiovisuel public</b>	3 551	–
<b>Taxes fiscales affectées</b>	–	–
<b>Centre national du cinéma et de l'image animée</b>	–	708
<b>Association pour le soutien du théâtre privé</b>	–	7
<b>Centre national de la chanson, des variétés et du jazz</b>	–	24
<b>Centre national du livre</b>	–	35
<b>Institut national de recherches archéologiques préventives</b>	–	118
<b>Centre des monuments nationaux</b>	–	–
<b>Dépenses fiscales</b>	–	–
<b>Avances à l'audiovisuel public</b>	–	713
<b>Culture</b>	–	400
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	–	150
<b>TOTAL</b>	<b>10 871</b>	<b>2 155</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>13 026</b>	

1 PLF 2014, *Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication et Mission culture*.

2 Les missions « culture », « médias, livre et industries culturelles » ainsi que le programme « recherche culturelle et culture scientifique » de la mission « recherche et enseignement supérieur ».

3 Ministère de la Culture et de la Communication, *Chiffres clés 2013 – statistiques de la culture – financement de la culture*.

4 Ce qui correspond à l'addition de la mission « culture » (2 582 M€), de la mission « média, livres et industries culturelles » (816 M€) et au programme « recherche culturelle et culture scientifique » de la mission « recherche et enseignement supérieur » (114,5 M€).



### ■ Les collectivités territoriales contribuent fortement au financement de la politique culturelle

L'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires culturelles estiment, dans un rapport publié en décembre 2013, que « l'effort des collectivités territoriales en faveur de la culture est de 7,6 Md€ en 2010 (chiffres provisoires, métropole et outremer), dont 4,5 Md€ des communes de plus de 10 000 habitants (de l'ordre de 8 % de leur budget global), 1 Md€ des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 1,4 Md€ des départements et 0,7 Md€ des régions »<sup>5</sup>. Par hypothèse, on peut considérer que l'effort des collectivités locales dans ce domaine pourrait être proche de 8 Md€.

### ■ Au total, l'effort financier des administrations publiques en faveur de la culture représente environ 1 % du PIB

En additionnant les concours financiers de l'État et des collectivités territoriales, ce sont ainsi 21 Md€ qui sont dépensés pour la culture, soit un peu plus de 1 % du PIB. À titre de comparaison, la dépense publique destinée à l'enseignement supérieur s'élève également à 20 Md€ soit un peu moins de 1 % du PIB.

#### ESTIMATION ACTUALISÉE DES DÉPENSES CULTURELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2013

	Md€	% du PIB
<b>Effort financier de l'État</b>	13	0,64 %
<b>Effort financier des collectivités territoriales</b>	8	0,39 %
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>1,03 %</b>

2/7

## 2. LA « CONSOMMATION CULTURELLE » EN FRANCE EST DENSE, MAIS ELLE APPARAÎT PARFOIS PLUS FAIBLE QU'EN ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI

### ■ Une activité économique soutenue mais fragile et moins porteuse d'emploi que chez nos partenaires

- la dépense publique en faveur de la culture n'est pas garante d'un niveau d'emploi plus élevé que la moyenne. D'après Eurostat, 1,7 % des emplois (soit 437 300 emplois) sont occupés dans le secteur culturel en France, ce qui est égal à la moyenne de l'Union européenne à 27 (1,7 %) mais inférieur à d'autres pays comme la Norvège (2,6 %), l'Allemagne (2,2 %), le Royaume-Uni (2,1 %) ou les Pays-Bas (2 %) <sup>6</sup> ;

<sup>5</sup> Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires culturelles, *L'apport de la culture à l'économie en France*, décembre 2013.

<sup>6</sup> Eurostat, *Cultural statistics*, 2011.



Dans leur récent rapport, l'IGF et l'IGAC retiennent le chiffre plus élevé de 670 000 emplois dans le secteur de la culture, soit 2,5 % de l'emploi total<sup>7</sup>. Ils fondent leur analyse sur « l'intégralité des activités culturelles » ce qui les conduit à inclure des classifications statistiques (« codes NAF »), « qui ne sont pas composés uniquement d'activités culturelles ». Le rapport fait ainsi référence à des travaux du *European Statistical System Network on Culture* de 2012 conduisant à retenir 29 des 732 activités de la nomenclature statistique européenne (« NACE Rév.2 »)<sup>8</sup>. Eurostat, dans sa publication de 2011, ne retient pour sa part que 8 codes NACE<sup>9</sup>.

- de tous les pays de l'Union européenne, la France était celui qui comptait le plus d'entreprises actives dans l'édition (*publishing*) en 2007, avec 9 839 entreprises, contre 4 132 seulement en Allemagne et 5 582 au Royaume-Uni. Parmi ces entreprises, la proportion consacrée à l'édition de livres était en France sensiblement inférieure à la moyenne de l'Union européenne. La France se distinguait toutefois par le grand nombre d'entreprises actives dans la presse (voir **Annexe I**)<sup>10</sup> ;
- les entrées et les recettes du cinéma sont concentrées sur quelques films :
  - en 2012, les films majoritairement français ont enregistré 120 millions d'entrées dans le monde<sup>11</sup> ;
  - sur 567 films français en 2012, les entrées sont très concentrées sur les plus gros succès :
    - . cette année-là, *Taken 2* a enregistré 47,8 millions d'entrées dans le monde, *Intouchables* 31,7 millions et *The Artist* 12,4 millions<sup>12</sup>, soit à eux trois plus de 62 % des entrées. Ensuite, 3 films ont réalisé plus d'un million d'entrées, 9 autres ont enregistré entre 500 000 et 1 million d'entrées et 33 entre 200 000 et 500 000 entrées<sup>13</sup> ;
    - . 64,2 % des films ont connu moins de 10 000 entrées<sup>14</sup> ;

7 Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires culturelles, *op.cit.*

8 European Statistical System Network on Culture, *Final report*, 2012. Les codes NACE incluent des activités jugées « totalement culturelles » (dont 63.91 « activités d'agences de presse » par exemple) et d'autres « principalement » culturelles (comme 73.11 « activités des agences de publicité », 74.30 « traduction et interprétation »).

9 NACE 58 (58.1, 58.2), 59 (59.1, 59.2), 60 (60.1, 60.2), 90 (90.0) et 91 (91.0): Édition ; Production de films cinématographiques, de vidéo et de programmes de télévision; enregistrement sonore et édition musicale ; Programmation et diffusion ; Activités créatives, artistiques et de spectacle ; Bibliothèques, archives, musées et autres activités culturelles

10 Eurostat, *Cultural statistics*, 2011.

11 Unifrance, *Synthèse salles/ Bilan 2012*.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*



## LES ENTRÉES DE CINÉMA EN 2012 (FILMS FRANÇAIS)

	Films		Entrées (millions)	% nombre d'entrée
	nombre	%		
Moins de 10 000 entrées	364	64,2%	0,7	0,5 %
10 000 - 50 000 entrées	91	16,0%	2,1	1,5 %
50 000 - 100 000 entrées	33	5,8%	2,4	1,7 %
100 000 - 500 000 entrées	52	9,2%	12	8,3 %
500 000 - 1 millions d'entrées	16	2,8%	12,1	8,4 %
1 million à 5 millions d'entrées	7	1,2%	17,8	12,4 %
Plus de 5 millions d'entrées	4	0,7%	96,8	67,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>567</b>	<b>100,0%</b>	<b>144,1</b>	<b>100,0 %</b>

- le secteur de la librairie traverse une crise structurelle : sur la période 2003 – 2010, le taux d'excédent brut d'exploitation des librairies indépendantes aurait été divisé par 3, comme le résultat net ; le chiffre d'affaires de la librairie a baissé de 2 % en 2011 comme en 2012<sup>15</sup>.

4/7

### ■ Une activité exportatrice réelle mais très inférieure à celle du Royaume-Uni

- la France est un pays exportateur de produits culturels : ils représentent un peu plus de 0,5 % de ses exportations totales en 2009, ce qui la place en 2<sup>e</sup> position de l'Union européenne derrière le Royaume-Uni<sup>16</sup> ;
- en 2009, la balance commerciale de la France en matière culturelle était positive (274 M€), mais très inférieure à l'Allemagne (1,88 Md€), au Royaume-Uni (1,42 Md€) et même à la Pologne (319 M€). Les principales exportations françaises étaient les œuvres d'art, comme le Royaume-Uni<sup>17</sup>.

### ■ En dépit d'équipements culturels uniques, les Français consomment moins de culture que leurs voisins

- la France accueille des sites culturels uniques<sup>18</sup> :
  - 7 musées accueillent plus d'un million d'entrées par an ;
  - la Tour Eiffel comptabilise plus de 7 millions d'entrées par an et les monuments nationaux attirent des millions de touristes ;

15 Ministère de la Culture et de la Communication, *Le soutien aux entreprises de librairie*, 2012.

16 Eurostat, *Cultural statistics*, 2011.

17 *Ibid.*

18 Ministère de la Culture et de la Communication, *Chiffres clés 2013 – statistiques de la culture*.



## LES MUSÉES ET MONUMENTS NATIONAUX LES PLUS VISITÉS

		Nombre de visiteurs en millions
Musées	Louvre	8,7
	Versailles	6,7
	Musée national d'Art moderne	3,7
	Musée d'Orsay	3,1
	Musée du Quai Branly	1,5
	Musée de l'Armée	1,4
	Musée Carnavalet	1,1
Monuments nationaux	Arc de Triomphe	1,6
	Mont Saint Michel	1,3
	Sainte Chapelle	0,9
	Chambord	0,8
	Panthéon	0,7
	Carcassonne	0,6
	Notre Dame de Paris (Tours)	0,5

5/7

- les Français sont parmi les Européens qui vont le plus régulièrement au cinéma (la France est 7<sup>e</sup> en 2006, derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne). Elle est aussi l'un de ceux qui ont le moins d'habitants par écran de cinéma (12 habitants par écran, contre 17 en Allemagne et au Royaume-Uni mais 60 en Bulgarie)<sup>19</sup> ;  
 . 2012 a cependant été une année record pour le cinéma français (567 films), avec 144,1 millions d'entrées (+ 94 % par rapport à 2011) et 888,5 M€ de recettes (+ 103 % par rapport à 2011) ;
- les Français assistent moins à des représentations (*live performances*) que les Britanniques, les Allemands, les Danois ou les Néerlandais : la France arrive 14<sup>e</sup> en termes de fréquence de fréquentation en Europe en 2006<sup>20</sup> ;
- les Français visitent moins de lieux culturels que les Allemands ou les Britanniques : la France arrive 9<sup>e</sup> en termes de fréquence de visite en 2006 dans l'Union européenne<sup>21</sup> ;
- une grande majorité de Français lisent au moins un livre par an (70 %) et 17 % en lisent même plus de 20<sup>22</sup>, néanmoins les ventes de livres continuent de baisser<sup>23</sup>.

19 Eurostat, *Cultural statistics*, 2011.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 Ministère de la Culture et de la Communication, *Chiffres clés 2013 – statistiques de la culture*.

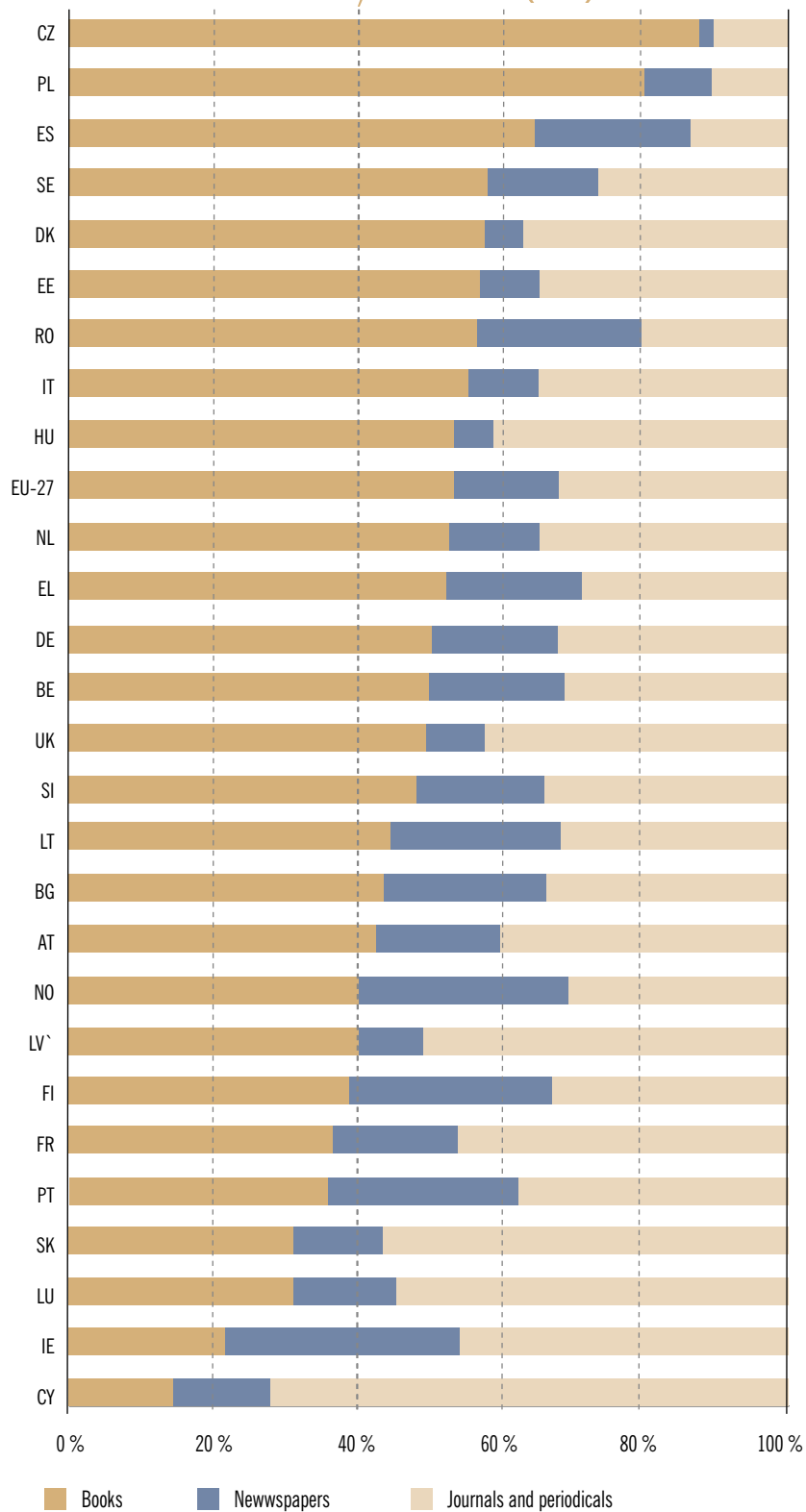
23 Ministère de la Culture et de la Communication, *Le soutien aux entreprises de librairie*, 2012.







### ANNEXE I : ENTREPRISES IN PUBLISHING BY SUB-ACTIVITY, 2007 (%)<sup>24</sup>



7/7

<sup>24</sup> Eurostat, *Cultural statistics*, 2011.

# Fiche n° 10 : La politique de défense

## 1. LES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DE DÉFENSE SONT DANS LA MOYENNE DES PAYS EUROPÉENS COMPARABLES, MAIS EN DIMINUTION

### ■ Une dépense peu élevée mais en ligne avec les autres États européens

Comme l'indique l'Annuaire statistique du ministère de la Défense pour 2012/2013, il existe trois critères permettant de définir l'effort de défense de la France en 2012 :

- l'ensemble du périmètre du ministère de la défense : 41,2 Md€ soit 2 % du PIB ;
- le périmètre OTAN, pensions de retraites des militaires comprises : 39,1 Md€ soit 1,9 % du PIB ;
- le périmètre OTAN, pensions de retraites des militaires non comprises : 31,5 Md€ soit 1,54 % du PIB.

Le critère retenu pour mesurer l'effort de défense de la France est la norme OTAN dite « V2 », qui rapporte les dépenses de défense au PIB, hors pensions de retraites des militaires. Cet indicateur permet en effet de mesurer exclusivement les dépenses qui concourent directement à la défense nationale.

Selon ce critère, l'effort de défense français se situe donc à 1,54 % du PIB, ce qui est supérieur à la plupart des pays européens, à l'exception notable du Royaume-Uni qui dépense 2,30 % de son PIB. La moyenne de l'Union européenne se situait en 2012 à 1,25 % du PIB, et seuls quatre pays dépensaient proportionnellement plus que la France : le Royaume-Uni (2,30 %), la Grèce (1,91 %), l'Estonie (1,83 %) et Chypre (1,69 %).

Pour autant, cette comparaison favorable doit être relativisée, dans la mesure où la quasi-totalité des États européens dépensent eux-mêmes assez peu pour leur politique de défense, et se situent très en-dessous de la recommandation de l'OTAN demandant aux États de consacrer 2 % de leur PIB à la défense.

Pour mémoire, les États-Unis dépensent 4,3 % de leur PIB dans la politique de défense.

### ■ Une place réduite de la défense au sein de la dépense publique

Avec un peu plus de 31 Md€, le budget de la Défense est le troisième poste budgétaire de l'État, après l'Éducation nationale et les engagements financiers de l'État (intérêts de la dette). La défense représente environ 11 % du total de la dépense de l'État, mais seulement 2,8 % du total de la dépense publique (collectivités locales et administrations de sécurité sociale comprises).

### ■ Des moyens en diminution

Tant en volume qu'en part du PIB, la dépense de la France en faveur de la défense est en décroissance depuis le début des années 2000, tout comme dans les autres grands États européens.



## ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE DÉFENSE EN % DU PIB

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	États-Unis
2003	1,72	1,13	2,20	0,97	1,02	3,61
2004	1,74	1,10	2,11	0,97	0,95	3,80
2005	1,65	1,08	2,18	0,92	0,91	3,87
2006	1,66	1,06	2,16	0,94	0,80	3,84
2007	1,61	1,03	2,19	0,94	0,89	3,86
2008	1,57	1,08	2,32	0,96	0,96	4,77
2009	1,75	1,17	2,40	0,93	0,93	4,85
2010	1,66	1,14	2,40	0,83	0,89	4,87
2011	1,56	1,08	2,29	0,76	0,89	4,38
2012	1,54	1,09	2,27	-	0,74	4,28

Source : Annuaire statistique de la défense 2012/2013, données OTAN.

En volume, la dépense de défense de la France est en légère décroissance et atteint le même niveau qu'en Allemagne. Toutefois, la tendance est inverse car en Allemagne les dépenses de défense progressent légèrement depuis le début des années 2000.

2/4

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE DÉFENSE EN VOLUME (MD€ CONSTANTS) EN 2012

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Etats-Unis
2003	31,8	29,0	39,5	11,3	17,7	425,5
2004	33,1	28,4	39,1	11,7	16,8	464,1
2005	32,0	28,1	41,4	11,5	16,3	487,3
2006	32,9	28,7	42,1	12,2	14,7	495,9
2007	32,6	28,8	44,2	12,7	16,5	508,4
2008	31,8	30,3	46,5	13,0	17,5	625,9
2009	34,4	31,2	46,1	12,1	16,1	617,0
2010	33,2	31,5	46,9	10,8	15,7	634,2
2011	31,7	31,1	45,2	9,9	15,7	580,5
2012	31,5	31,7	44,8	-	12,8	580,6

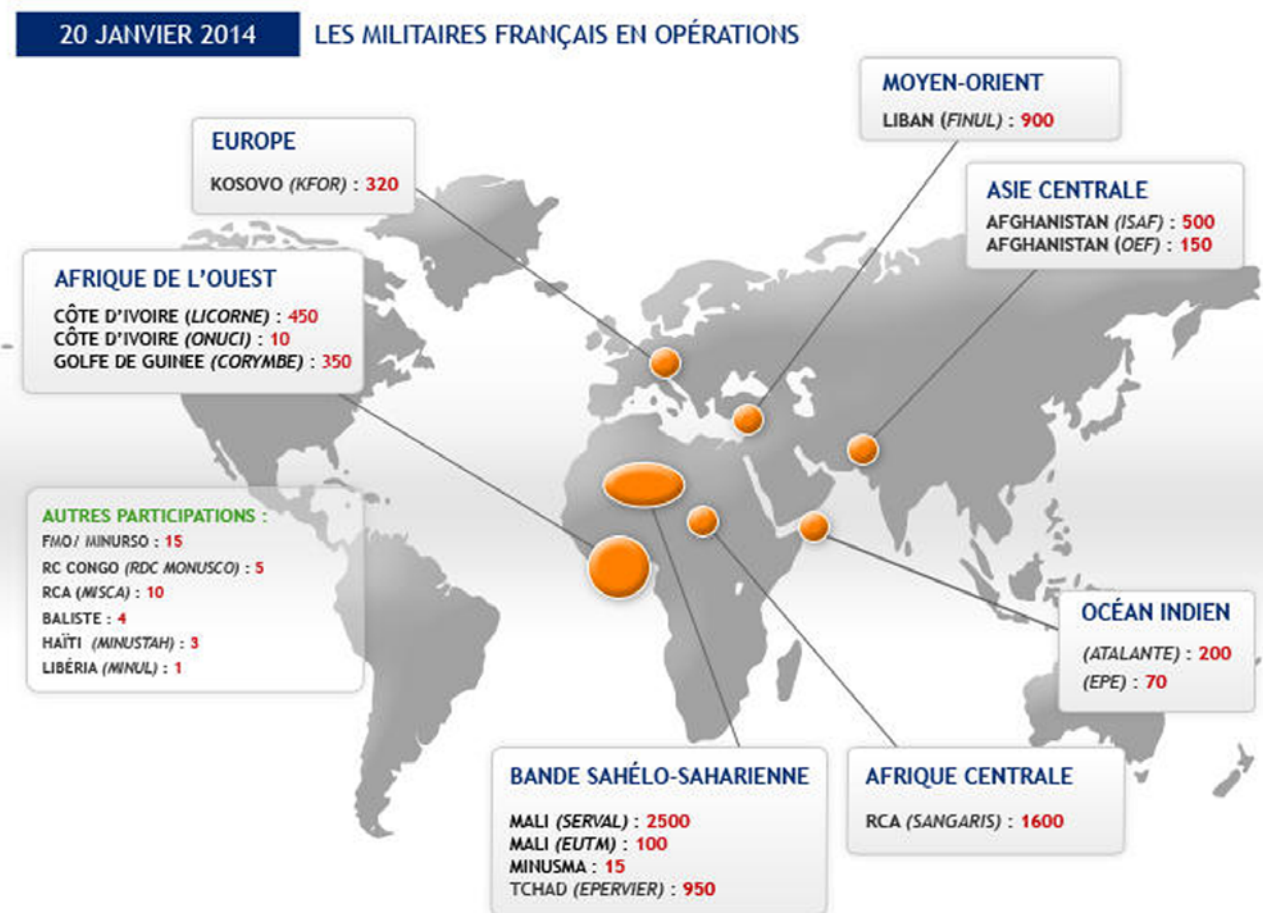
Source : Annuaire statistique de la défense 2012/2013, données OTAN.

## 2. LES FORCES ARMÉES FRANÇAISES ONT PARTICIPÉ AVEC SUCCÈS À PLUSIEURS OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

L'évaluation de la politique de défense ne peut reposer sur un indicateur synthétique et comparable d'un pays à l'autre. En l'absence de conflit armé impliquant le territoire national, l'efficacité de la politique de défense française peut être appréciée au regard des différentes opérations extérieures auxquelles la France a participé (notamment Afghanistan, Libye, Mali, Centrafrique). Ces opérations ont mis en lumière la qualité et le professionnalisme des forces armées françaises, mais elles ont également révélé certaines lacunes capacitaires préoccupantes (transport aérien, renseignement) rendant indispensable le recours aux moyens de nos alliés, notamment américains.

En moyenne, la France déploie à un instant donné près de 10 000 militaires dans le cadre d'opérations extérieures, principalement en Afrique et au Moyen-Orient. Ces opérations sont conduites soit par une coalition, soit par la France seule (République Centrafricaine par exemple). À ce total peuvent être ajoutées les forces pré-positionnées dans les territoires d'outre-mer et dans les bases de Djibouti, du Gabon, du Sénégal et plus récemment des Émirats Arabes Unis. Les forces françaises sont en revanche peu présentes en Asie.

### LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DE LA FRANCE EN JANVIER 2014



Source : Ministère de la Défense.



La France dispose enfin de certains atouts du point de vue militaire, notamment la détention d'une force de frappe nucléaire autonome. L'existence d'un groupe aéronaval (porte-avions) est également un atout, mais il est atténué par les périodes d'indisponibilité pour révision du porte-avions.

On peut toutefois relever que le contrat opérationnel proposé aux armées dans le dernier Livre Blanc prévoit une nouvelle réduction du format des armées (54 000 postes supprimés entre 2009 et 2014, 23 500 postes supplémentaires supprimés entre 2014 et 2019). Par conséquent, les capacités pouvant être déployées sur des théâtres d'opérations seront à l'avenir réduites.

### COMPARAISON DES MOYENS PRÉVUS PAR LES LIVRES BLANCS SUR LA DÉFENSE NATIONALE DE 2008 ET DE 2013

	France	Allemagne
<b>Armée de terre</b>	■ force opérationnelle terrestre de 88 000 hommes	■ force opérationnelle terrestre de 66 000 hommes
<b>Marine nationale</b>	■ groupe aéronaval, avec son groupe aérien complet, 18 frégates de premier rang, ainsi que six sous-marins nucléaires d'attaque et 4 sous-marins lanceurs d'engins	■ groupe aéronaval, avec son groupe aérien complet, 15 frégates de premier rang, ainsi que six sous-marins nucléaires d'attaque et 4 sous-marins lanceurs d'engins
<b>Armée de l'air et aéronavale</b>	■ 300 avions de combat	■ 225 avions de combat
<b>Contrat opérationnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10 000 hommes des forces terrestres pour une crise intérieure</li> <li>■ crise extérieure majeure : 30 000 hommes déployables</li> <li>■ un dispositif d'alerte permanent de 5 000 hommes</li> <li>■ 70 avions projetables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10 000 hommes des forces terrestres pour une crise intérieure</li> <li>■ crise extérieure majeure : 15 000 hommes déployables</li> <li>■ échelon national d'urgence de 5 000 hommes en alerte, permettant de constituer une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2 300 hommes.</li> <li>■ 45 avions projetables</li> </ul>

# Fiche n° 11 : La sécurité publique

Les politiques publiques de sécurité sont parmi les plus difficiles à évaluer, tant en ce qui concerne les moyens déployés que les résultats obtenus. Les comparaisons européennes sont rares et doivent être utilisées avec la plus grande prudence : il apparaît préférable de s'attacher aux évolutions relevées dans chaque pays plutôt qu'à une comparaison terme à terme.

## 1. LES MOYENS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

### ■ Une mission principalement assurée par l'État

Dans la loi de finances initiale pour 2014, la mission « Sécurités » est dotée de 12,19 Md€ de crédits de paiement pour les programmes « police nationale », « gendarmerie nationale », « sécurité et éducation routières » et « sécurité civile »<sup>1</sup>. Ce montant représente un peu plus de 1 % du total de la dépense publique et de l'ordre de 0,6 % du PIB, soit des montants relativement faibles au regard d'autres politiques publiques, dans le domaine social notamment (santé, retraites, etc.).

1/5

En matière d'effectifs, on constate une légère diminution depuis une dizaine d'années :

### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE

	2005	2014
Police nationale	147 727	143 606
Gendarmerie nationale	100 225	97 167

Ces chiffres incluent les personnels administratifs et techniques, qui ne sont pas directement affectés à des missions de sécurité publique.

### ■ Un rôle croissant des collectivités locales

En dépit de la nature régalienne de cette mission, les collectivités locales y jouent un rôle non négligeable. Les communes et les intercommunalités peuvent créer une police municipale, une police rurale (garde-champêtre) ou installer des dispositifs de vidéosurveillance sur leur territoire. Dans un rapport de juillet 2011<sup>2</sup>, la Cour des comptes estimait que les effectifs de police municipale atteignaient 28 300 agents, répartis de la façon suivante : « les effectifs des polices municipales atteignaient 19 370 agents contre 14 300 au 1<sup>er</sup> janvier 2002, soit une augmentation de 35 % au cours des huit dernières années. Si l'on ajoute les gardes-champêtres (environ 1 450 agents) relevant également de la filière « police municipale », dont la mission est loin d'être négligeable, notamment en matière environnementale, les agents de surveillance de la voie publique (environ 5 180 ASVP), qui

1 En incluant les contributions aux pensions de retraites, le total de la mission atteint 18,3 Md€ pour 2014.

2 Cour des comptes, *Organisation et gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011.



assurent notamment des missions de contrôle du stationnement, et les agents de surveillance de Paris (2 330 ASP), les services de police municipale représentent environ 28 300 agents, soit 11 % des effectifs cumulés de la police et de la gendarmerie nationales ».

Il n'existe par contre aucune statistique consolidée sur l'effort financier des collectivités territoriales en matière de sécurité publique. La Cour des comptes avait estimé que cette mission représentait entre 1 % et 7 % des budgets communaux.

### ■ Le rôle du secteur privé

En matière de sécurité, le secteur privé joue également un rôle, même si les personnels de « gardiennage » ne disposent pas de pouvoirs de police administrative et judiciaire. Selon la Délégation interministérielle à la sécurité privée, le nombre de salariés du secteur de la sécurité privée s'élevait à 143 100 en 2011 (soit autant que les effectifs de la police nationale). Les entreprises de ce secteur généreraient un chiffre d'affaires de 5,3 Md€ hors taxes.

### ■ Des effectifs dans la moyenne des grands pays européens

Les comparaisons européennes menées par Eurostat sur les effectifs de sécurité publique<sup>3</sup> font apparaître la position intermédiaire de la France dans ce domaine. Les statistiques consolidées n'existant pas pour le Royaume-Uni dans son intégralité, la comparaison avec l'Angleterre et le Pays de Galles doit être relativisée : le nombre d'agents de sécurité publique pour 100 000 habitants est en effet sensiblement plus élevé en Ecosse et en Irlande du nord que dans le reste du pays.

## ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Nombre d'agents de sécurité publique pour 100 000 habitants	
								2005-2007	2008-2010
<b>France</b>	235 792	234 966	241 998	238 478	228 402	243 900	211 262	377	354
<b>Allemagne</b>	246 756	248 188	250 284	250 353	247 619	245 752	243 625	303	300
<b>Espagne</b>	198 072	202 535	209 163	214 920	224 099	231 818	241 267	477	508
<b>Italie</b>	250 237	249 313	246 775	247 510	245 152	293 591	276 256	422	453
<b>Angleterre et Pays de Galles</b>	139 200	141 230	141 381	140 514	140 230	142 151	142 132	263	259

Source : Eurostat.

<sup>3</sup> Selon l'étude Eurostat, le périmètre retenu pour les comparaisons entre pays européens est le suivant : « Police officers include criminal police, traffic police, border police, gendarmerie, uniformed police, city guard and municipal police, while excluding civilian staff, customs officers, tax police, military police, secret service police, special duty police reserves, cadets and court police. Variations in this definition do exist between jurisdictions however ». Le total pour la France exclut donc les personnels administratifs et techniques, qui sont comptabilisés dans la loi de finances.



Cet indicateur peut faire l'objet de plusieurs critiques :

- le périmètre des forces de sécurité publique étant variable d'un pays à l'autre, la comparaison peut être en partie faussée ;
- une partie des forces de sécurité est employée à des missions autres qu'assurer la sécurité sur la voie publique (fonctionnement administratif des services, charges judiciaires comme la police des audiences ou le transport des détenus, garde statique de sites officiels), ces chiffres ne sont pas forcément représentatifs de la disponibilité des forces en question ;
- le temps de travail de ces agents peut également varier, avec un impact sur les effectifs réellement disponibles.

Une étude conduite par Alain Bauer et Christophe Soullez en 2010 estimait par exemple que « pour les trois services de sécurité publique, entre les effectifs réalisés totaux et ceux disponibles pour intervenir sur la voie publique, ceux-ci peuvent être divisés de moitié environ. Ainsi, une fois retranchés les effectifs départementaux, transversaux ou affectés en unités spécialisées, les effectifs indisponibles et les effectifs incompressibles liés au fonctionnement des services, on observe que le nombre moyen de policiers ou de gendarmes par habitant passe de 1 pour 409 à 1 pour 753 dans les services de la sécurité publique, de 1 pour 208 à 1 pour 421 dans les services de la Direction urbaine de la police de proximité et de 1 gendarme pour 485 habitants à 1 pour 994 »<sup>4</sup>.

De même, le nombre de policiers et gendarmes déployés sur le terrain à un instant « t » n'est pas connu avec précision.

## 2. LES RÉSULTATS OBTENUS SONT TRÈS MITIGÉS

La mesure des faits de délinquance pose de nombreux problèmes méthodologiques et suscite des controverses. Les données peuvent être critiquées sous plusieurs angles : difficultés dans l'enregistrement des plaintes, non-déclaration par les victimes de certains faits de délinquance, changement de méthodes statistiques pour la comptabilisation des crimes et délits, etc. Les résultats présentés ci-dessous doivent donc être maniés avec précaution, d'autant plus que les comparaisons européennes disponibles s'arrêtent à 2010.

### ■ Une baisse du nombre d'homicides

En matière d'homicides, les écarts sont assez faibles entre pays européens même si la France est positionnée juste après l'Angleterre. On peut également relever que la baisse des homicides est sensible dans l'ensemble de ces pays depuis 2004.

<sup>4</sup> A. Bauer et C. Soullez, *Où sont les policiers et les gendarmes ? 10 ans après*, 2010.



**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'HOMICIDES DANS QUELQUES PAYS DE L'UE**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Nombre d'homicides pour 100 000 habitants	
								2005-2007	2008-2010
<b>France</b>	990	976	879	826	839	682	675	1,41	1,14
<b>Allemagne</b>	868	869	808	757	722	706	690	0,98	0,86
<b>Espagne</b>	520	518	476	482	414	412	401	1,12	0,89
<b>Italie</b>	767	648	663	685	654	626	567	1,13	1,03
<b>Angleterre et Pays de Galles</b>	868	764	758	773	663	618	642	1,43	1,17

Source : Eurostat.

**■ Une augmentation des « crimes violents », à rebours de la tendance européenne**

Les comparaisons entre pays européens pour la catégorie des « crimes violents » sont encore plus malaisées que pour les homicides, où l'on peut faire l'hypothèse que les traitements statistiques convergent. En revanche, pour le reste de la criminalité et de la délinquance, plusieurs facteurs peuvent fausser les comparaisons entre pays. Dans ce cas, plutôt que de comparer des données brutes, il est préférable d'apprécier les évolutions au sein d'un même pays. Les résultats sont alors mauvais pour la France : alors que le nombre de crimes violents est en diminution dans tous les grands pays européens, la France se singularise par une augmentation de 20 % de ces actes entre 2004 et 2010, hausse qui s'est poursuivie les années suivantes.

4/5

**ÉVOLUTION DES « CRIMES VIOLENTS »<sup>5</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2004/2010
<b>France</b>	292 088	307 501	326 065	324 765	331 778	341 942	351 071	+ 20,19 %
<b>Allemagne</b>	211 172	212 832	215 471	217 923	210 885	208 446	201 243	- 4,70 %
<b>Espagne</b>	108 820	112 426	114 205	113 473	116 324	113 060	106 509	- 2,12 %
<b>Italie</b>	131 764	136 322	145 209	153 997	146 598	131 610	127 736	- 3,06 %
<b>Angleterre et Pays de Galles</b>	1 201 967	1 219 861	1 205 065	1 099 771	1 035 035	1 000 845	953 047	- 20,71 %

Source : Eurostat, calculs Institut Montaigne.

**■ La poursuite de la hausse de la délinquance en France dans la période récente**

Dans son bulletin annuel pour 2013, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales présente l'évolution de la délinquance en zone police (la zone gendarmerie ayant été exclue pour cause de « rupture statistique » compromettant les comparaisons avec les exercices antérieurs). Les données issues de ce rapport montrent que la tendance est encore à la hausse sur les différents crimes et délits :

- en 2013, 1 158 720 vols sans violence ont été enregistrés par la police nationale en France métropolitaine, soit 4 % de plus qu'en 2012. En un an, ce nombre s'est accru de 45 025 faits constatés ;
- en 2013, 215 000 cambriolages ont été constatés en zone police contre 180 000 faits de cette nature en 2008. En cinq ans, ce chiffre a augmenté de 19,1 %, soit + 34 513 faits constatés de cambriolages en zone police entre 2008 et 2013 ;

<sup>5</sup> La définition retenue par Eurostat pour les « crimes violents » recouvre les atteintes aux personnes, les vols avec violence ainsi que les crimes et délits sexuels.



- en 2013, un peu moins de 375 000 faits constatés de violences physiques, de violences sexuelles ou de menaces criminelles ou délictuelles ont été enregistrés par la police nationale en France métropolitaine contre 349 000 en 2008, soit + 7,4 % en six ans ;
- en 2008, environ 125 000 infractions à la législation sur les stupéfiants avaient été enregistrées par la police nationale. En cinq ans, ce nombre a augmenté de plus de 10 % (soit + 13 212 faits constatés).

### ■ Une population carcérale moins nombreuse que la moyenne

L'importance relative de la population carcérale n'est pas, en soi, un indicateur pertinent de l'efficacité des politiques de sécurité publique. Une politique efficace de prévention de la délinquance et de la récidive pourrait logiquement conduire à une population carcérale plus faible. En outre, des alternatives à la prison existent pour certaines catégories de délits.

La comparaison avec les autres pays européens montre cependant que la France se situe plutôt dans la fourchette basse des grands pays européens pour le nombre de détenus, même si la proportion est en augmentation depuis 2005. Seule l'Allemagne a un ratio détenus / population plus faible, tandis qu'avec une population comparable, le Royaume-Uni a 30 000 détenus de plus que la France<sup>6</sup>. La différence est encore plus flagrante avec l'Espagne qui, avec une population inférieure de 20 millions d'habitants, incarcère près de 10 000 détenus de plus que la France. Par ailleurs, selon le rapport 2013 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, « *au 1<sup>er</sup> juin 2013, l'administration pénitentiaire dispose d'une capacité opérationnelle, pour la France entière, de 57 325 places pour un nombre de détenus de 67 977. Ce qui donne une densité globale 119 détenus pour 100 places (67 977 / 57 325)* ».

### ÉVOLUTION DE LA POPULATION CARCÉRALE DANS QUELQUES PAYS DE L'UE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Nombre de détenus pour 100 000 habitants	
								2005-2010	2008-2010
<b>France</b>	59 246	59 197	59 522	60 403	64 003	66 178	66 532	94	102
<b>Allemagne</b>	79 329	79 519	77 166	73 319	73 203	72 043	70 103	93	88
<b>Espagne</b>	59 375	61 054	64 021	67 100	73 558	76 079	73 929	146	163
<b>Italie</b>	56 068	59 523	39 005	48 693	58 127	64 791	67 961	83	106
<b>Royaume-Uni</b>	82 483	84 371	86 670	88 594	92 510	92 882	94 324	146	154
<b>TOTAL UE-27</b>	<b>607 859</b>	<b>617 281</b>	<b>598 977</b>	<b>605 680</b>	<b>619 832</b>	<b>631 858</b>	<b>637 929</b>	<b>123</b>	<b>126</b>

Source : Eurostat.

La population carcérale française (environ 67 000 détenus) ne représente que 10 % de la population carcérale totale de l'Union européenne (638 000 détenus) alors que la population française totale représente 12,9 % de celle de l'Union européenne.

Plus préoccupant, cette proportion s'expliquerait par un nombre très important de peines de prison prononcées mais non exécutées immédiatement, faute de place dans les prisons françaises. Ainsi selon les dernières données annuelles disponibles, le stock « France entière » des peines privatives de liberté fermes en attente d'exécution dans les tribunaux de grande instance et les cours d'appel s'élevait à la fin de l'année 2012 à 99 600 peines. A la fin de l'année 2010, ce stock était de 92 800 peines<sup>7</sup>. Si une partie de ces condamnations sera appliquée *in fine*, une telle situation ne peut être sans conséquences sur la crédibilité et l'efficacité de la politique publique en matière de sécurité intérieure.

<sup>6</sup> En incluant l'Écosse et l'Irlande du Nord.

<sup>7</sup> Ministère de la Justice, Infostat Justice n° 124, novembre 2013.