

## FICHES CONCOURS

### FINANCES PUBLIQUES

[www.pergama.fr](http://www.pergama.fr)

#### Les dépenses publiques

Décembre 2019

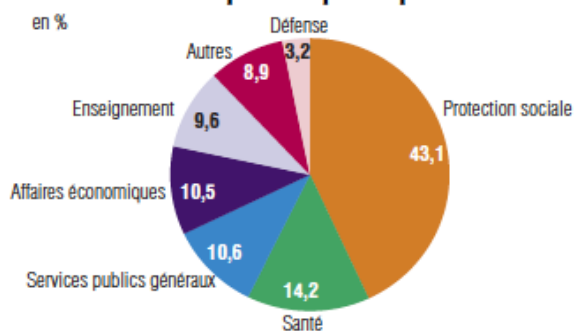


Vase grec, Danaé, La pluie d'or

#### Définition, montant et répartition des dépenses publiques

- **Les dépenses publiques recouvrent les dépenses des administrations publiques** au sens du traité de Maastricht : financées, pour une grande part, par des prélèvements obligatoires (impôts, taxes et cotisations sociales), les administrations publiques sont constituées des administrations et établissements publics de l'Etat (« administrations centrales »), des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, enfin des administrations de sécurité sociale, dont la plupart relèvent juridiquement du secteur privé mais sont en charge d'un service public. L'Insee définit les administrations publiques par leur mission, qui est de distribuer des services non marchands à la population et d'effectuer des opérations de redistribution de la richesse nationale.
- **Le montant** des dépenses publiques en France a atteint 1318,6 Mds en 2018, soit 56 points de PIB. Avec cet indicateur, la France se situe au premier rang en Europe, devant la Finlande (53,1 points), loin devant la moyenne de la zone euro (47 points de PIB).
- **La répartition** des dépenses publiques montre la place importante qu'y tiennent les dépenses de protection sociale et de santé : celles-ci représentent en 2017 57 % de l'ensemble des dépenses. Les dépenses sociales ne sont pas seulement celles des administrations de sécurité sociale : les administrations centrales et locales en prennent leur part. Les autres dépenses sont loin derrière (10,6 % de frais de fonctionnement, moins de 10 % pour l'enseignement, 10,5 % pour les affaires économiques, c'est-à-dire les aides aux entreprises).

## Structure des dépenses publiques en 2017



Source : Insee, comptes nationaux, base 2014.

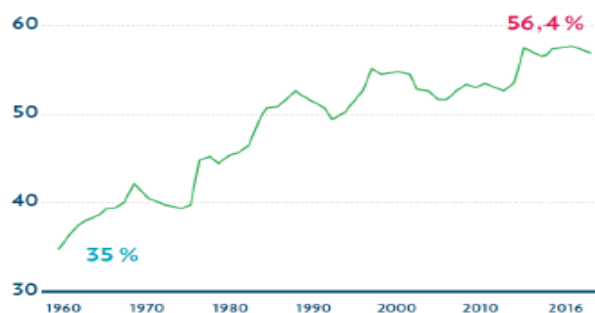
Source : Tableaux de l'économie française, 2019

### Evolution sur le long terme

Les dépenses publiques représentaient moins de 40 % du PIB jusqu'aux alentours de 1975. Elles ont dépassé 50 % dans les années 80 et ont atteint puis dépassé 55 % après 2010 (56,4 % en 2017).

Si l'on raisonne en termes d'administrations, les dépenses qui ont le plus augmenté sont celles des administrations de sécurité sociale, passées de 20 % à 45 % de l'ensemble des dépenses publiques depuis l'après - guerre. Dans la période, la part des dépenses des administrations centrales a baissé de 71 % à 35 % (l'Etat y représente 30 %) et celle des collectivités a approximativement doublé (de 9 à 20 %).

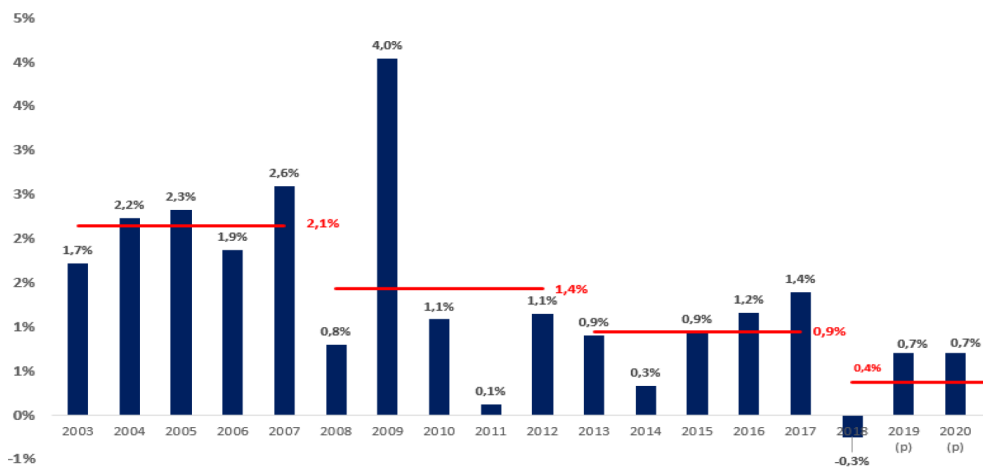
### Évolution de la dépense publique en France (en % du PIB)



Source : Forum de la performance, Ministère du budget

Toutefois, depuis le début des années 2010, la France s'efforce de freiner l'évolution des dépenses publiques et celles-ci augmentent moins aujourd'hui : en volume, malgré une certaine irrégularité, le taux d'augmentation moyen est depuis 2012 inférieur à 1 %, alors qu'il était de plus de 2 % dans les années 2000.

## Evolution annuelle des dépenses publiques en volume hors crédits d'impôts

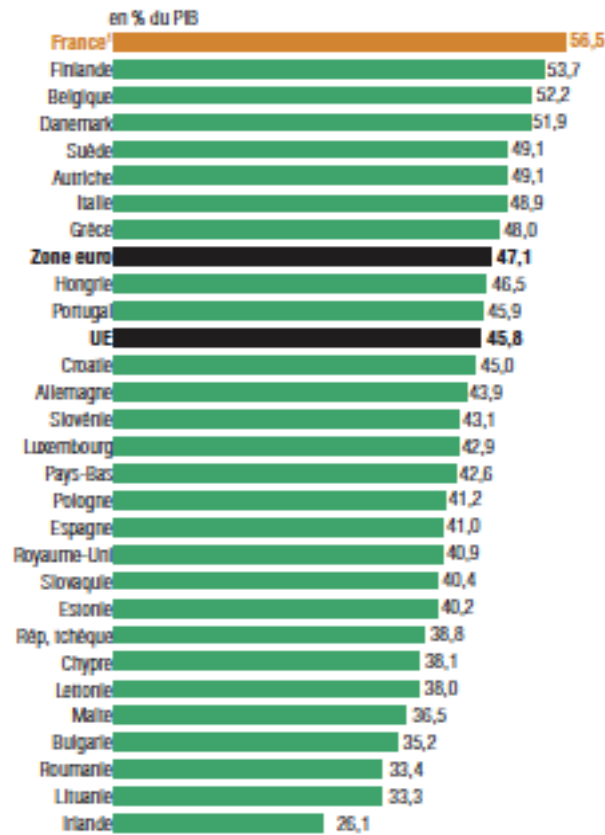


Source : rapport économique, social et financier PLF 2020

## Comparaisons internationales

Les dépenses publiques françaises sont plus élevées que celles des autres pays de l'Union européenne et des pays de la zone euro, où la moyenne est de 47 points de PIB.

### Dépenses des administrations publiques au sein de l'UE en 2017

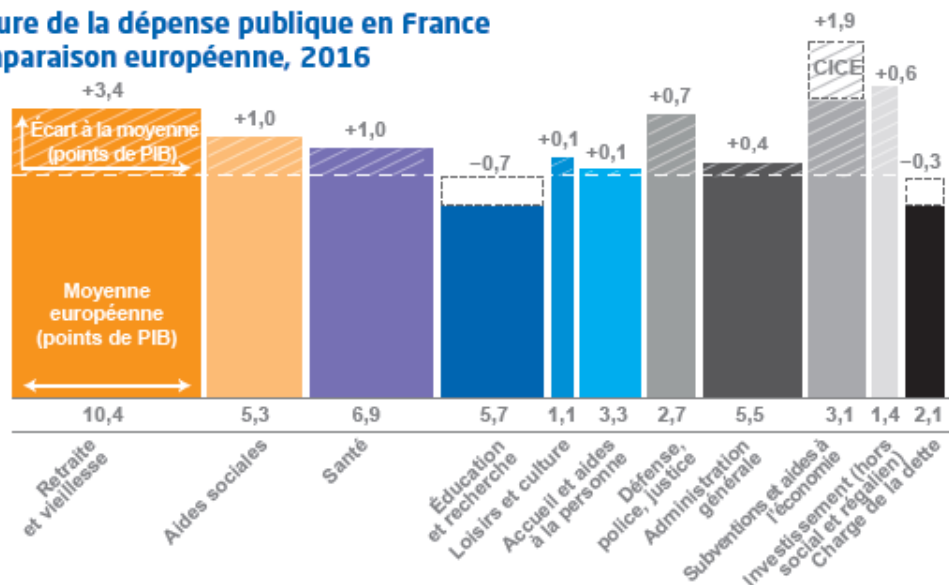


1. Donnée France issue des comptes nationaux.  
Source : Eurostat (extraction du 02 octobre 2018).

Source : TEF 2019

Surtout, la répartition des dépenses est spécifique : France Stratégie a comparé la structure des dépenses avec celle de 11 autres pays de l'Union<sup>1</sup>. L'écart s'explique par la protection sociale et la santé (+ 5,4 points), en particulier les dépenses de retraite ; par les subventions et aides aux entreprises (+1,9 point) ; dans une moindre mesure par la Défense, police et justice (+ 0,7 point, sachant que la justice est en réalité sous-dotée). En revanche l'Éducation et la recherche apparaissent moins dotées que la moyenne. L'OFCE<sup>2</sup> a raison de dire que le poids important des dépenses publiques en France s'explique par un modèle social spécifique (les dépenses de retraite, de santé et d'éducation sont largement publiques et financées par des prélèvements obligatoires), par une propension à aider les entreprises et par un budget de la Défense plus important.

### Structure de la dépense publique en France et comparaison européenne, 2016



Lecture : les chiffres sous les barres correspondent à la moyenne, en points de PIB, de cette catégorie de dépenses dans les 11 pays de comparaison retenus dans la note. La largeur des barres est proportionnelle à ce niveau. Les chiffres au-dessus des barres correspondent à l'écart, en points de PIB, entre la France et la moyenne des pays de comparaison pour chaque catégorie de dépense. La surface des segments situés au-dessus de la ligne est proportionnelle au niveau de l'écart en points de PIB. Pour plus de détails voir tableau 2.

Source : France Stratégie : où réduire le poids de la dépense publique ? janvier 2019

### Réduire les dépenses publiques ?

#### ▪ Les justifications

La Cour des comptes plaide depuis longtemps, dans l'ensemble des rapports qu'elle élabore sur la situation et les perspectives des finances publiques, pour une réduction vigoureuse des dépenses publiques. Elle justifie cette position par les comparaisons internationales : l'approche en soi peut paraître superficielle, puisque certaines dépenses, qui sont publiques en France, sont assurées dans d'autres pays, mais à titre privé. Pour autant, s'agissant de dépenses publiques, il s'agit souvent de dispositifs obligatoires qui peuvent générer des déficits à la charge de la collectivité.

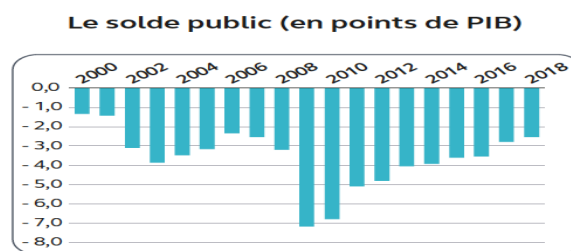
Surtout, la Cour insiste sur la nécessité de réduire les dépenses publiques pour réduire le déficit et la dette dans un contexte où il n'est plus guère possible d'augmenter les

<sup>1</sup> Danemark, Royaume-Uni, Suède, Allemagne, Finlande, Belgique, Espagne, Pays-Bas, Autriche, Italie, Portugal

<sup>2</sup> Dépenses publiques, quels enjeux pour le prochain quinquennat ? OFCE, Policy brief, n° 17, avril 2017

prélèvements obligatoires : de fait, la France dépense trop pour ce qu'elle produit, c'est peu contestable.

Historiquement, la France a géré l'augmentation des dépenses publiques par un double choix : l'augmentation des prélèvements obligatoires (PO) et l'acceptation d'un déficit public récurrent. Les PO sont passés de 28,3 points de PIB en 1950 à 45 aujourd'hui, dont les 2/3 financent la protection sociale obligatoire. Les années 70 ont vu l'apparition d'un déficit public récurrent qui a atteint, pendant les périodes de crise, un niveau très élevé : il se réduit aujourd'hui mais reste un des plus importants de la zone euro (en 2018, -2,5 points de PIB contre - 0,5 point en moyenne). La dette accumulée de ce fait pèse sur les finances publiques et obère les choix de l'Etat (40 Mds d'intérêts versés par le budget de l'Etat en 2018), sans même évoquer le risque, qui paraît aujourd'hui lointain mais peut un jour se réaliser, d'une remontée des taux qui en accroîtraît le poids.



Source : Insee

La réduction des dépenses publiques peut également se plaider au nom de l'efficacité : l'importance des dépenses publiques n'est nullement synonyme de qualité. Dans une note de 2014<sup>3</sup>, France Stratégie note que, s'agissant de l'assurance vieillesse, les performances de la France sont de bon niveau si on les mesure par le taux de remplacement des pensions, par le taux de pauvreté des retraités ou les inégalités entre pensionnés. Pour autant, le coût est plus élevé que celui de pays de performance identique (la Suède), parce que l'âge de départ en retraite est bas et l'emploi des seniors faible. Dans le domaine de la santé, le système français est performant, mais surtout pour les soins aigus. L'organisation du système de soins et les pratiques de soins génèrent des surcoûts, la prévention est faible et les inégalités de santé flagrantes. Les résultats du système éducatif sont de même régulièrement mis en cause, tout comme certaines aides aux entreprises, jugées peu efficaces quand elles sont évaluées.

#### ▪ **Les efforts faits**

Depuis 25 ans, la maîtrise des dépenses a été au centre de diverses réformes : institution de normes de dépenses, tels l'ONDAM en 1996 (objectif national des dépenses d'assurance maladie) ou l'encadrement systématique des dépenses de l'Etat depuis les années 2000 (aujourd'hui, les dépenses « pilotables » et les « dépenses totales de l'Etat » sont encadrées par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques). Depuis 1993 jusqu'en 2014, 5 réformes des retraites ont permis de nettement réduire la tendance d'augmentation des dépenses. De 2007 à 2012, la période de la RGPP (Révision générale des politiques publiques) a permis des économies (12 Mds), malgré un champ d'application limité (Etat) et malgré la faible part des réformes structurelles (la RGPP a essentiellement consisté en une

<sup>3</sup> Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ? France Stratégie, note d'analyse, juillet 2014

réorganisation des services de l'Etat et un effort de maîtrise des effectifs publics). Depuis 2018, l'Etat a cependant imposé contractuellement aux collectivités d'une certaine taille une limitation de leurs dépenses de fonctionnement, l'excédent éventuel devant être affecté au financement des investissements. Au final, le bilan est modeste et la Cour des comptes a regretté à maintes reprises qu'à la différence d'autres pays (Canada, Etats-Unis, pays nordiques), la France n'ait jamais mis en œuvre de « revues de dépenses », méthode qui consiste à examiner les blocs de dépenses un par un et à vérifier leur bien-fondé et l'efficacité des actions menées, pour étayer, le cas échéant, des décisions de réforme.

Dans la période récente, les politiques suivies ont même eu des effets pervers. Ainsi, le quinquennat Hollande (2012-2017) est parvenu à une amélioration certaine des finances publiques (le solde public et surtout le solde structurel<sup>4</sup> ont baissé) mais au prix d'une forte augmentation des prélèvements obligatoires (les dépenses publiques ont été peu touchées), dans la continuité, au demeurant, des dernières années du quinquennat précédent. Cette pression fiscale accrue a pesé sur le revenu et sur la croissance, avec en France une sortie de crise particulièrement lente. En 2017, dans son discours de politique générale, le Premier ministre, Edouard Philippe, s'est engagé à une baisse des dépenses publiques de 3 points de PIB sur 5 ans, ce qui correspondait à un effort considérable. Comme l'ambition du nouveau quinquennat était, parallèlement, de relancer l'économie par une baisse des impôts sur les entreprises et aussi (ce qui était économiquement moins convaincant) sur les ménages très aisés, l'effort a porté d'abord sur les autres ménages, touchant particulièrement, à cause de l'augmentation du prix de l'énergie, des ménages modestes dépendant de la voiture. La crise sociale sans précédent qui s'en est ensuivie a mis à mal les ambitions sans doute trop volontaristes de 2017 : si les pouvoirs publics espèrent rétablir d'ici 2022 la trajectoire d'assainissement des finances publiques originellement prévue, ils limitent désormais à moins d'un point la baisse prévisionnelle des dépenses publiques de 2018 à 2020 et tablent sur une diminution plus lente du déficit public.

#### ▪ ***Les difficultés***

La France subit un double handicap : sa croissance, au moins sur le long terme, est faible ou médiocre, surtout si on la mesure par habitant, du fait de faiblesses structurelles désormais bien identifiées (gamme de produits, taille des entreprises, qualification de la population...). Le ratio dépenses / PIB s'en ressent. Surtout, la réduction de dépenses publiques est d'autant plus difficile qu'il s'agit majoritairement de dépenses sociales, générées par un système de protection sociale obligatoire auquel la population est attachée et donc « rigides à la baisse ».

#### ▪ ***Comment faire ?***

Longtemps, l'opposition a été franche entre les économistes keynésiens, qui soulignaient le risque d'un impact négatif d'une réduction des dépenses publiques sur la croissance et

---

<sup>4</sup> Le déficit structurel est défini comme celui qui perdurerait en situation de croissance équilibrée où il n'existerait pas de tension sur les prix ou les facteurs de production (PIB « potentiel »). La notion est importante : c'est davantage le déficit « structurel » qu'il importe de réduire que le déficit conjoncturel ou, en tout cas, l'on ne peut guère se permettre d'additionner les deux. Un déficit structurel élevé rend un pays vulnérable en cas de crise car le déficit total augmente alors très fortement. Toutefois, l'évaluation chiffrée du déficit structurel est difficile à établir.

l'emploi et minimisaient les conséquences d'un endettement même élevé, et les économistes libéraux, qui jugeaient que la croissance des dépenses publiques, le déficit et la dette résultaient d'un laisser-aller coupable et que la remise en ordre devait être rapide. Aujourd'hui, l'existence de l'effet multiplicateur mis en lumière par Keynes (impact démultiplié d'une évolution des dépenses publiques sur la croissance) n'est plus niée, même si cet effet semble très variable selon les dépenses et dépend du contexte : en 2006, le rapport Pébereau (« Rompre avec la facilité de la dette publique ») pouvait réclamer une réduction des dépenses et de la dette « immédiate, transversale et pérenne », sans même en mentionner les risques. Il est probable que ce ne serait plus possible aujourd'hui.

Reste la difficulté « politique » de limiter la croissance des dépenses publiques. Une note du Conseil d'analyse économique<sup>5</sup> porte sur la méthode qui permettrait d'en minimiser l'impact. Elle recommande que l'effort de réduction soit engagé en période de reprise d'activité et qu'il soit accompagné d'un plan d'investissement public ; l'effort doit épargner les ménages modestes et préserver les mécanismes de redistribution ; surtout, la note préconise d'abandonner la « politique du rabet » (où toutes les dépenses publiques sont indifféremment concernées par la baisse) et les coupes dites « horizontales » (par exemple non remplacement d'un départ sur deux dans la fonction publique), pour des réductions très ciblées : son analyse repose sur le fait que toutes les dépenses publiques ne se valent pas et que certaines ont moins d'impact sur l'activité. En écho aux propositions de la Cour des comptes, les dépenses devraient donc, selon le CAE, faire l'objet d'une « revue » systématique et d'une évaluation visant à sélectionner celles auxquelles il faut renoncer ou celles qu'il faut faire évoluer, parce que le rapport coût /efficacité n'est pas bon ou parce que le périmètre d'intervention des pouvoirs publics peut être modifié. Ainsi, serait-il, selon le CAE, envisageable de modifier les orientations (et les dépenses) de la politique du logement, de la politique agricole, de celle de la santé et de la formation professionnelle. Sans préjuger des secteurs choisis, il est vrai qu'une politique progressive, sélective et étayée de réduction vaudrait mieux qu'une politique brutale, générale et aveugle. Elle implique toutefois une continuité de l'effort, ce qui en France, en ce qui concerne la gestion des finances publiques, a rarement été constaté.

## **Conclusion**

La baisse des dépenses publiques est indispensable en France pour limiter le déficit et la dette. Cependant, elle doit être menée sur le long terme, de manière persévérante, et sur un champ large : sur le court terme, l'Etat a longtemps concentré les efforts sur ses propres services, parce que le déficit public et la dette publique relèvent pour une très grande part de lui. Mais ce sont les dépenses sociales qui expliquent l'essentiel de l'écart avec les autres pays et il existe aussi en ces domaines des marges d'efficience importantes, tout comme dans les collectivités territoriales. Surtout, pour mener à bien la baisse en évitant les effets secondaires, il faut conduire un travail de sélection et des réformes structurelles, ce qui prendra du temps. Le volontarisme ne suffit pas, la baisse des dépenses doit être un acte réfléchi.

---

<sup>5</sup> Quelle stratégie pour les dépenses publique ? CAE, note 43, juillet 2017