FICHES CONCOURS

FINANCES PUBLIQUES

www.pergama.fr

Les dépenses publiques

Novembre 2024

Vase grec, Danaé, La pluie d'or

Définition, montant et répartition des dépenses publiques aujourd'hui

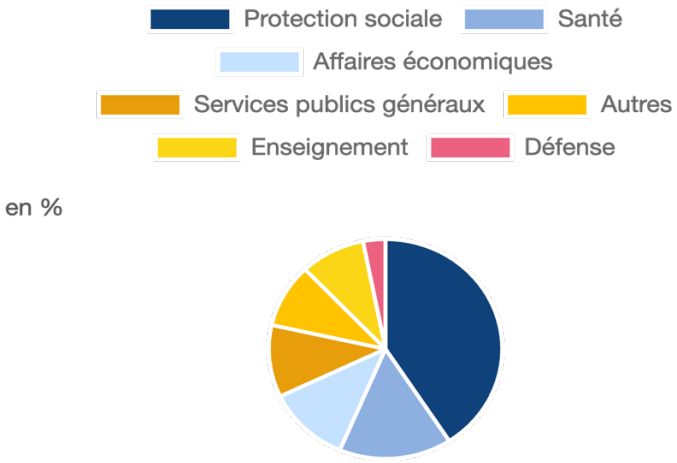
- Les dépenses publiques recouvrent ***les dépenses des administrations publiques*** au sens du traité de Maastricht, les administrations publiques étant définies par leur mission, qui est de distribuer des services non marchands à la population et d'effectuer des opérations de redistribution de la richesse nationale. Financées, pour une grande part, par des prélèvements obligatoires (impôts, taxes et cotisations sociales) mais aussi d'autres recettes (ainsi de la contribution des usagers), les administrations publiques (APU) sont constituées des administrations centrales ***(APUC***, État et organismes divers d'administration centrale), des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics (***APUL***), enfin des « administrations de sécurité sociale » (***ASSO)***, dont la plupart relèvent juridiquement du secteur privé mais sont en charge d'un service public.

- ***Le montant*** total des dépenses publiques en France a atteint 1609,5 Mds en 2023, soit 57 points de PIB. Avec cet indicateur, la France se situe au premier rang en Europe, devant la Finlande (55,6 points), loin devant la moyenne de la zone euro (50 points de PIB). Il est à noter que les crédits d'impôt restituables ne sont pas enregistrés en minoration de recettes mais comme une dépense des administrations publiques.

- ***La répartition*** des dépenses publiques montre la place importante qu'y tiennent les dépenses des administrations de sécurité sociale. Sur la base de 1609,5 Mds de dépenses nettes (hors transferts entre les diverses administrations publiques), les dépenses des ASSO représentent en 2023 44,5 %, celles des administrations centrales 36,2 % et celle des administrations publiques locales 19,3 %. Cependant, secteur par secteur, les dépenses réelles sont plus lourdes si on intègre le poids des transferts : les administrations centrales notamment financent d'importants transferts aux autres sous-secteurs, (environ 85 Mds) qui ne figurent pas dans ces chiffres.

Par fonction, la protection sociale représente en 2022, 40,8 % des dépenses publiques, la santé 15,6 %, les affaires économiques (transports, politique industrielle et de l'énergie) 11,5 %, les services publics généraux (dépenses de fonctionnement, transferts entre administrations, opérations concernant la dette publique, recherche fondamentale) 10,6 %, l'enseignement 9 %, la défense 3,1 %. S'ajoutent la politique de sécurité, de l'environnement, du logement, de la culture.

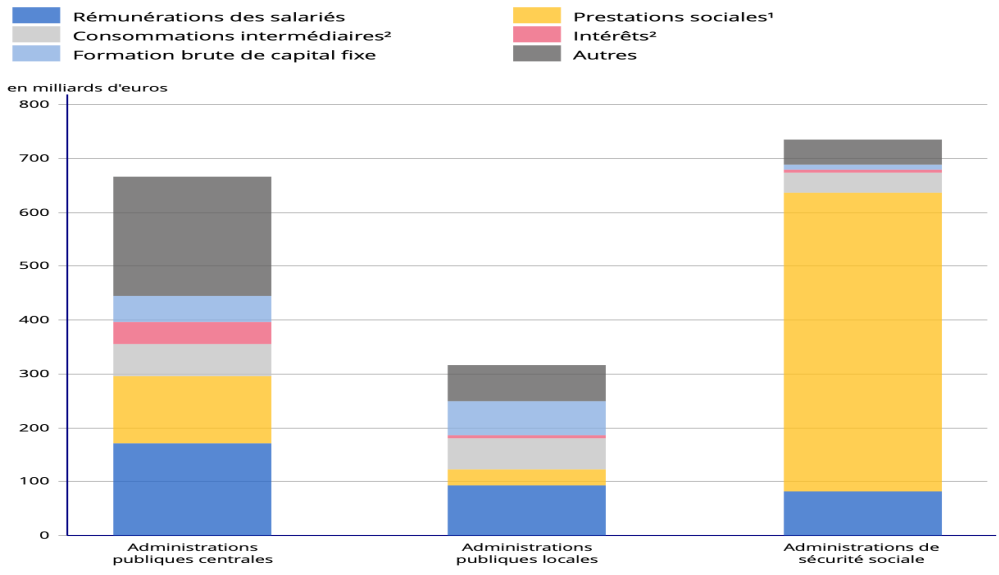
Structure des dépenses publiques par grandes fonctions 2022



Source : Tableau de bord de l'économie française

Cette répartition peut également être effectuée par administration et nature de dépenses : en 2023, les dépenses par administration figurant ci-dessous (664,9 Mds pour les administrations centrales, 315,6 pour les administrations locales et 737,5 pour les administrations de sécurité sociale) intègrent les transferts entre administrations publiques (essentiellement celles des APUC aux autres secteurs) et sont supérieures au total des dépenses publiques.

Dépenses par administrations publiques (2023)

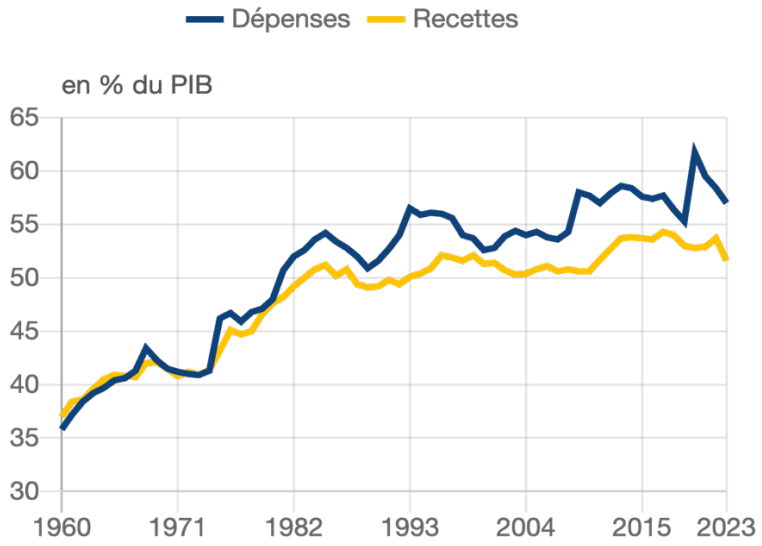


Source : Insee

On note dans cette répartition l'importance des prestations sociales dans les dépenses des administrations centrales (19 %), qui gèrent une part de la protection sociale de leurs agents ; la place des rémunérations des agents publics (26 % dans les administrations centrales, 29 % pour les administrations locales) ; le caractère non négligeable des dépenses d'intérêt de la dette des administrations centrales, 6 % des dépenses), la place relativement restreinte, dans les administrations centrales, des dépenses d'investissement (7 % des dépenses).

Quelle évolution des dépenses publiques sur le long terme ?

- Les dépenses publiques représentaient environ ***40 points de PIB au début des années 1970***. Elles ont dépassé 50 points dans les années 80 et ont atteint 55 points dès les années 90, dépassant durablement ce niveau après 2010 (58,6 en 2013, 57,7 en 2017, ***57 aujourd'hui***). Dès 1975, apparaît un écart avec les recettes publiques, écart qui varie selon la conjoncture et s'accroît dans les périodes de crise. Toutefois, en volume, le taux d'augmentation annuel des dépenses publiques a fléchi sur le long terme : il était compris entre 4 et 6 % jusqu'en 1982, un peu supérieur à 2% jusqu'au début des années 2010, compris, selon les années, entre 1 et 2 % depuis lors.



- Si l'on raisonne ***secteur par secteur*** (sans neutraliser les transferts entre administrations publiques, donc en prenant en compte, en 2023, des dépenses dont le total serait supérieur à la dépense totale), la répartition de chaque secteur en points de PIB s'est modifiée sur le long terme. A partir des années 90, les dépenses locales ont augmenté davantage que celles des administrations centrales, en partie à cause de la décentralisation : de ce fait, la dépense des APUL qui ne représentait que 8 points de PIB en 1978, en représente 11,2 aujourd'hui. Les dépenses des administrations centrales ont légèrement baissé dans cette même période de 24 à 23,6 points. Ce sont les administrations sociales dont les dépenses ont le plus augmenté, de 19 à 26 points de PIB de 1978 à 2023. Toutefois, le mouvement s'est ralenti : de 2000 à 2010, les dépenses des ASSO ont augmenté de 3,5 points de PIB tandis que l'augmentation a été de 0,2 points de PIB de 2010 à 2023.

- De même, la ***ventilation des dépenses publiques par fonction sur le long terme*** montre l'importance croissante des dépenses de protection sociale et de santé. L'on ne dispose pas

toutefois de chiffres de la statistique officielle sur la répartition par fonctions avant 1995. De 1995 à 2022, dans l'ensemble des dépenses publiques, la part de la santé est passée de 13 à 15,6 % et la part de la sécurité sociale de 39 à 40,8 %. Toutes les autres catégories de dépenses publiques ont vu leur part diminuer, sauf les affaires économiques (passées de 10,7 à 11,5 % de l'ensemble), la sécurité et le logement.

Si l'on mesure cette progression en points de PIB, de 1995 à 2022, l'augmentation de la fonction protection sociale (de 21,6 à 24,2 points de PIB) et celle des dépenses de santé (de 7,2 à 9,3 points de PIB) expliquent pour une large part l'évolution des dépenses publiques dans l'intervalle.

Quelle évolution récente ?

La comparaison entre ***le taux de croissance des dépenses*** publiques, ***celui des recettes*** publiques et l'évolution du PIB permet d'appréhender les évolutions récentes, sachant que les évolutions du PIB ont été exceptionnelles de 2020 à 2022.

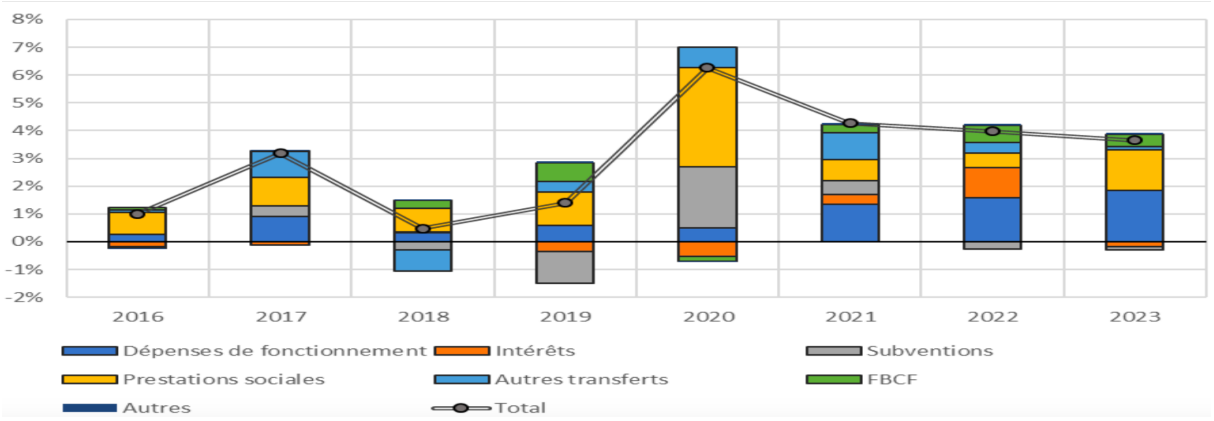
Évolution en valeur (euros courants) des dépenses et recettes publiques

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses publiques	**+ 1 %**	**+ 3,2**	**+ 0,5**	**+ 1,4**	**+ 6,2**	**+ 4,2**	**+ 4**	**+ 3,8**
Recettes publiques (PO + autres)	**+ 1,2**	**+ 4**	**+ 2,3**	**+ 1,2**	**-5**	**+ 8,4**	**+ 7,4**	**+ 2,1**
Evol. PIB	**+ 1,4**	**+ 2,7**	**+ 2,8**	**+ 3,3**	**-4,7**	**+ 8,2**	**+ 5,8**	**6,3**
Dépenses publiques % /PIB	**57,4**	**57,7**	**56,4**	**55,3**	**61,7**	**59,5**	**58,4**	**57**

Comme le montre ce tableau, quand l'évolution des dépenses publiques est plus forte que celle du PIB, le ratio dépenses publiques / PIB augmente. Il baisse dans le cas inverse. Mais la comparaison essentielle porte sur le ratio dépenses publiques / recettes publiques, parce que c'est lui qui est à l'origine du déficit public et qui augmente la dette publique. Ainsi, en 2023, les dépenses publiques ont moins augmenté que le PIB et le ratio dépenses /PIB baisse un peu, ce qui peut paraître bon signe. L'année 2023 est pourtant une année de crise grave car les recettes publiques augmentent bien moins que les dépenses et, au demeurant, bien moins que l'activité : ce qui a créé la crise financière de 2024, c'est une faible élasticité des prélèvements obligatoires par rapport au PIB, c'est-à-dire une évolution de l'assiette des impôts (et donc de leur rendement) largement inférieure à la croissance. L'effet de chute est d'autant plus net que, les deux années précédentes, c'était l'inverse : l'élasticité des impôts était très positive et supérieure à la croissance.

▪ Dans la période récente, l'augmentation des dépenses publiques est devenue erratique compte tenu de la double crise survenue depuis 2020 (crise sanitaire et crise de l'énergie avec forte inflation). En particulier, les ***facteurs qui ont contribué à cette croissance se sont diversifiés*** par rapport aux causes traditionnelles.

Contribution à la croissance des dépenses des administrations publiques dans les années récentes



Source : Insee, comptes nationaux des administrations publiques, 26 mars 2024

L'on peut noter la responsabilité des prestations sociales (notamment les dépenses de santé) et des subventions dans la forte progression de 2020 et de 2021. Ces deux années, des coûts supplémentaires ont été engagés pour soutenir l'activité et les revenus (fonds de solidarité envers les entreprises et indemnisation du chômage partiel), faire face à l'augmentation des dépenses de santé, maintenir certaines prestations et financer le plan de relance de 2020. Ces coûts spécifiques (prestations sociales, subventions, transferts) ont atteint, hors intervention financière de l'Union, 72,4 Mds en 2020, et 84,6 Mds en 2021, soit 157 Mds sur 2 ans.

Principales dépenses de soutien et de relance face à la crise sanitaire en Mds

(Hors financements européen)

	2020	**2021**	**Total**
Fonds de solidarité	15,9	23,9	39,8
Activité partielle	25,8	8,5	34,3
Dépenses de santé exceptionnelles	14	18	32
Exonérations de cotisations sociales	5,8	2,9	8,7
Revenus de remplacement et décalage réforme chômage	3,9	5,3	9,2
Plan de relance	2,5	22,9	25,4
Autres	4,5	3,1	7,6
Total	72,4	84,6	157

Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques

En 2022, les administrations publiques ont supporté l'augmentation des taux d'intérêts (soit + 15 Mds par rapport à 2021, sachant que les intérêts de la dette ont allégé les dépenses publiques jusqu'en 2020 parce que les taux ont baissé puis les ont augmentées en 2021 et surtout 2022). De plus l'inflation a renchéri leurs frais de fonctionnement (achats publics, augmentation du point d'indice de la fonction publique en juillet 2022, soit 3,7 Mds sur une demi-année) ainsi que l'augmentation de plusieurs prestations sociales, dont les retraites (5,9 Mds), pour protéger le pouvoir d'achat de la population. Se sont ajoutées les dépenses de soutien aux ménages et aux entreprises pour les aider à supporter leurs dépenses d'énergie (20,8 Mds).

Il est à noter que, tous les ans depuis 2016, la progression des prestations sociales contribue à la hausse des dépenses.

Quel secteur des différentes administrations est le plus responsable du déficit ?

Les dépenses publiques sont à la source du déficit public quand elles ne sont pas couvertes par des recettes publiques suffisantes. Quel est le secteur (APUC, APUL ou ASSO) qui est responsable du déficit récurrent des finances publiques ? Sur les 9 dernières années ce sont sans conteste les administrations centrales qui sont davantage responsables du déficit, totalement ou à 95 %.

Sur l'ensemble de la période 1975-2023, la dette accumulée est, à 85,1 % celle des APUC.

Administrations publiques	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Déficits cumulés sur 10 ans
Déficit APUC	-79,6	-81,9	-81,9	-65,6	-67,8	-154,9	-144,5	-132,9	-156,4	-965,5
Déficit APUL	-0,4	+2,3	+ 1,4	+1,8	-2,5	-3,9	-0,9	-1,1	-9,9	-13,2
Déficit ASSO	-5,7	-4,4	+ 3,4	+9,2	+12,1	-48,3	-19,7	+8,2	+11,5	-33,7
Déficit total APU	-85,7	-84	-77,1	-54,6	-58,2	-207,1	-165,1	-125,8	-154,8	-1012,4
Responsabilité des APUC en % du déficit	93 %	97,5 %	100 %	100 %	100 %	75 %	87,5 %	100 %	100%	95,4 %

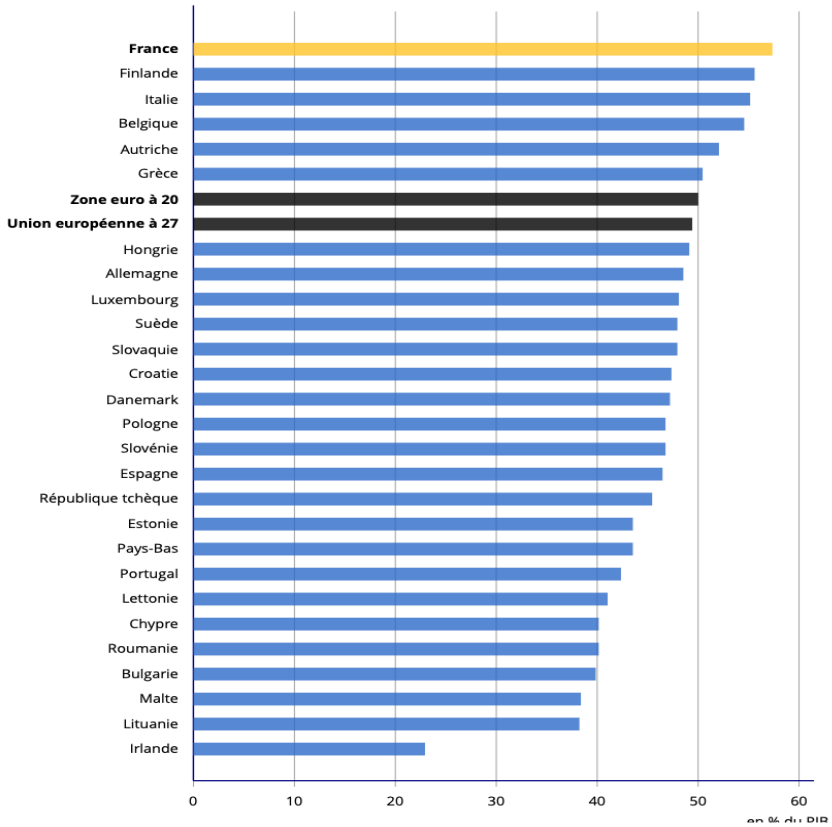
Source : Insee, dette et déficit public au sens de Maastricht, comptes nationaux, chiffres détaillés (12/09/2024)

Des comparaisons internationales qui méritent d'être bien interprétées

- Comme indiqué ci-dessus, le graphique joint montre que, en points de PIB, les dépenses publiques françaises (57 points de PIB) sont ***plus élevées*** en 2023 que celles des autres pays de l'Union européenne, où la moyenne est de 49,4 points.

- Ces comparaisons avec les autres pays d'Europe sont en général commentées sur le ***mode de la déploration,*** en insistant sur le pourcentage plus élevé que représentent les dépenses sociales dans le PIB : les Français sont alors accusés d'être « accros » à la dépense publique, notamment à la dépense sociale.

Dépenses des administrations publiques dans l'Union européenne (2023)

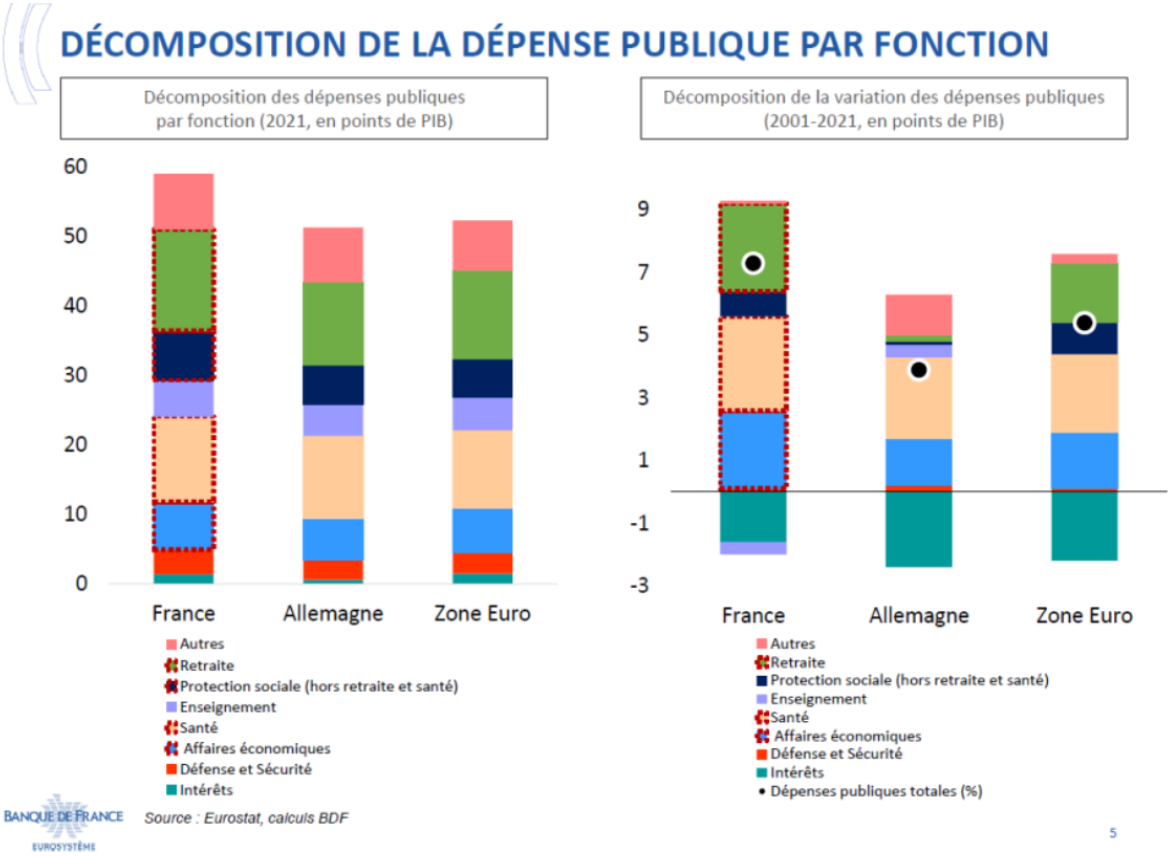


Source : Insee

Ainsi, dans une conférence à l'Académie des sciences morales et politiques, *Gouvernance des dépenses et services publics, y a-t-il encore un espoir ?* (Juin 2023), le gouverneur de la Banque de France déplorait l'anomalie que constitue le niveau excessif des dépenses publiques par rapport à nos voisins, en ciblant particulièrement les dépenses sociales.

S'il a pleinement raison sur la nécessité de rétablir un meilleur équilibre des finances publiques, il donne du niveau des dépenses sociales une vision réductrice quand il procède à une comparaison internationale en points de PIB.

Il est certain que la France se distingue par le niveau de ses dépenses de protection sociale (en 2022, 32 % du PIB contre 27 % en moyenne dans l'union européenne) et, notamment, par ses dépenses en retraite et en santé encadrées dans le graphique ci-dessous par des pointillés. Au demeurant, dans une note de 2019 *Où réduire le poids de la dépense publique ?* l'organisme France stratégie a, comme lui, souligné que les dépenses sociales expliquaient l'essentiel de la différence entre la France et les autres pays, loin devant les aides aux entreprises, la défense et la sécurité et très loin de l'administration générale, tandis que les dépenses d'Éducation et de recherche étaient en France, en revanche, inférieures à la moyenne européenne.

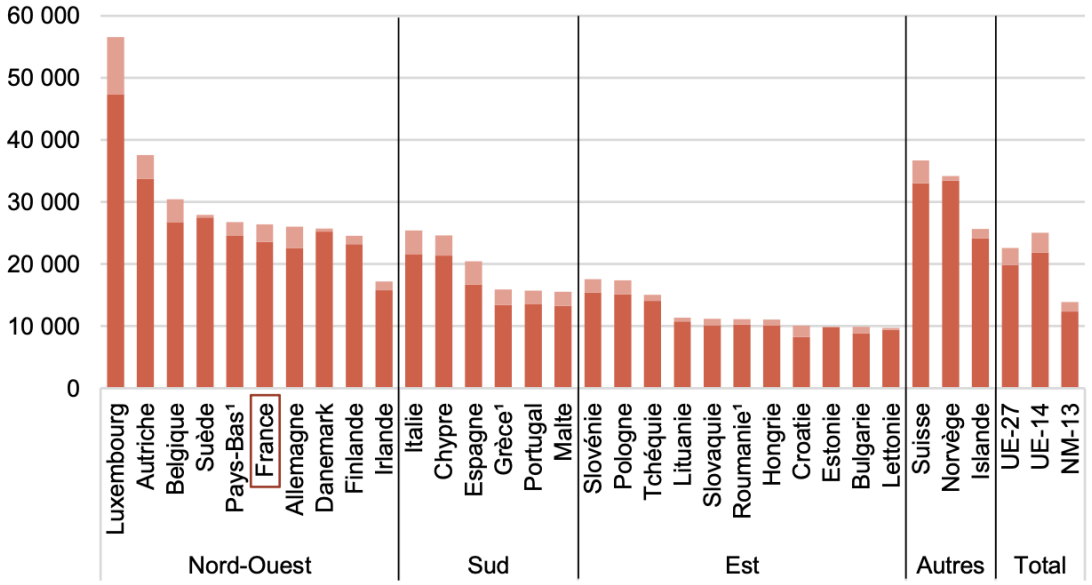


▪ Cependant, les comptes de la protection sociale (*La protection sociale en France et en Europe*, DREEES, édition 2023) notent, s'agissant de la santé, que, si la France est au premier rang des pays européens pour la dépense en point de PIB, la hiérarchie n'est pas la même quand en compare ***la dépense par habitant en parité de pouvoir d'achat***.

C'est alors le Luxembourg qui consacre au risque maladie le montant par habitant le plus élevé (5 000 euros PPA). Viennent ensuite l'Allemagne (4 420 euros PPA) et la Tchéquie (4 370 euros PPA). Avec une dépense par habitant de 3 890 euros PPA en 2022, la France se situe au-dessus de la moyenne de l'Union mais pas au premier rang et à un niveau proche de l'Autriche (3 370 euros PPA santé) et des Pays-Bas (3 820 euros PPA santé). Les dépenses de santé en France ne sont donc pas déraisonnables. Si elles peuvent être considérées comme élevées par rapport aux richesses produites, il ne s'agit pas de « folles dépenses ».

Le constat est proche dans le domaine de retraite-survie, où la France occupe en Europe le 4e rang des dépenses en points de PIB (14,2 % en 2022), sachant que la moyenne européenne recouvre des disparités importantes, certains pays de l'est de l'Europe consacrant très peu d'argent à ce risque (entre 3 et 8 %). En termes de niveau de prestation, la France consacre en moyenne 26 400 euros annuels PPA par personne âgée de 65 ans ou plus : c'est moins que le Luxembourg (56 570 euros PPA), l'Autriche (37 540 euros PPA), la Norvège (34 170 euros PPA) ou encore la Belgique (30 430 euros PPA), et c'est un montant similaire à des pays comme la Suède (27 930 euros PPA), l'Islande (25 660 euros PPA) et les Pays-Bas (26 740 euros PPA), l'Italie et Chypre présentant des niveaux de dépenses proches (25 430 euros PPA et 24 630 euros PPA respectivement).

Prestations en euros PPA par personne âgée (65 ans ou plus)



Source : La protection sociale en France et en Europe en 2022, Drees

▪ ***Réduire prioritairement les dépenses de protection sociale*** n'a donc rien d'une évidence : il est certes tentant de l'envisager parce que ces dépenses représentent une grosse partie des dépenses publiques et que, notamment dans le domaine de la santé, il est probable qu'il existe des rentes de situation ou des pratiques inutiles et coûteuses. Cependant, même si c'est en ce domaine que la France se différencie des autres pays quand on calcule les dépenses en points de PIB, même si l'on peut donc considérer que la protection sociale est coûteuse pour le PIB produit, ce n'est pas ce domaine qui est le responsable, pour l'essentiel, du déficit public. En outre, si les économies en ces domaines étaient trop prononcées, la protection des Français, qui n'est pas scandaleuse en niveau, deviendrait inférieure à celle de pays comparables.

Même si les dépenses sociales peuvent, voire doivent, être mises à contribution (il est raisonnable que les régimes de sécurité sociale s'équilibrent), la priorité est de réduire le déficit de l'État, du moins si l'on raisonne de manière durable : sinon, ce déficit va continuer, imposant continuellement de nouvelles économies dans d'autres secteurs pour le combler.

Réduire les dépenses publiques ?

▪ ***Préférer la baisse des dépenses à la hausse des impôts ?***

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 en 2017, période de la construction d'une protection sociale obligatoire puis de l'extension de politiques publiques dans le domaine économique ou dans celui de la défense et de la sécurité. Ce pourcentage a ensuite un peu baissé, à 44 % puis à 43,2 % en 2023, avec des baisses d'impôt conséquentes (plus de 60 Mds entre 2018 et 2023), dont la moitié environ a bénéficié aux entreprises.

Toutefois, la seule mention du niveau actuel des PO ne suffit pas à établir que les entreprises seraient sacrifiées par le système fiscal français et qu'il serait donc déconseillé de recourir à l'augmentation des impôts pour colmater le déficit. Il faudrait comparer en Europe les taux d'imposition des entreprises en Europe nets des aides qui leur sont apportées par les pouvoirs publics. Il n'existe pas de comparaison de ce type établie par une autorité indépendante. Cependant, une étude (*Les prélèvements sur les sociétés non financières et les subventions reçues en 2022, FIPECO, décembre 2023)* note que, même en tenant compte des aides, l'imposition des entreprises reste lourde en France et qu'il faut donc éviter de l'alourdir encore : en 2022, le ratio (imposition - aides aux entreprises) /PIB atteindrait 10,4 % du PIB en France, ce qui situerait le pays à la troisième place en Europe, derrière la Suède (13,7 %) et Chypre (10,5 %), assez loin devant le quatrième pays (la Tchéquie avec 9,0 % du PIB) et, surtout, l'Allemagne (7,1 %). Le calcul mériterait d'être validé et, peut-être, rapporté plutôt à la valeur ajoutée des entreprises qu'au PIB.

Dans son étude *Quelle trajectoire pour les finances publiques françaises* (Juillet 2024), le Conseil d'analyse économique (CAE), favorable à une réduction du déficit, marque lui aussi sa préférence pour une baisse des dépenses plutôt que pour une hausse des recettes qui pourrait nuire à la compétitivité des entreprises : il note que les pays qui ont réussi à redresser durablement leurs finances publiques ont agi, pour l'essentiel, par la baisse des dépenses ***(de fait plus structurante et plus durable*** si elle faite de manière réfléchie), à condition de l'étaler dans le temps et de sélectionner judicieusement les dépenses concernées, pour altérer le moins possible la croissance. Reste que le CAE reconnaît que ***tous les leviers peuvent être utilisés, y compris la fiscalité,*** donnant des exemples d'avantages fiscaux aux entreprises reconnus comme peu efficaces et qui pourrait être supprimés (exonérations sociales trop au-delà du SMIC, crédit d'impôt recherche insuffisamment ciblé), sans compter, pour les particuliers aisés, les niches qui leur permettent d'échapper aux droits de succession ou la flat-tax sur les revenus financiers, très anti-redistributive.

La réduction des dépenses publiques peut également se plaider au nom de l'efficience : l'importance des dépenses publiques n'est en effet pas toujours synonyme de ***qualité.*** Dans une note de 2017 *Quelle stratégie pour les finances publiques ?* le Conseil d'analyse économique suggérait de réexaminer les dépenses publiques de santé (l'organisation du système de soins et les pratiques de soins génèrent des surcoûts, la prévention est faible et les inégalités de santé flagrantes) ainsi que les aides à l'agriculture. Mais bien d'autres dépenses pourraient être examinées : la Banque de France évoque ainsi les aides au logement et France stratégie (*Où réduire le poids de la dette publique ? Janvier 2019*), les aides à l'économie, désordonnées et pléthoriques.

La Cour des comptes a regretté à maintes reprises qu'à la différence d'autres pays, 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'efficience des actions menées, pour étayer, le cas échéant, des décisions de réforme. Le rapport économique, social et financier qui accompagne le PLF 2025 fait mention d'un travail de ce type qui aurait été mené en 2023-2024 sur 14 thèmes : ces « revues », destinées à éclairer le Ministère des finances, ont toutefois donné lieu à des rapports administratifs sans débat public ni avec les parlementaires ni avec l'opinion publique. Ce n'est pas la bonne méthode pour convaincre.

- ***Les efforts faits***

Depuis 25 ans, la maitrise des dépenses a été au centre de diverses réformes.

De 2008 à 2012, la RGPP (***Révision générale des politiques publiques***) s'est imposée. Elle s'inspirait, comme la LOLF avant elle, de la théorie du « Nouveau management public » (à la recherche d'un État vu comme un prestataire de services qui doit améliorer son efficience) et, surtout, des « revues de dépenses » telles que mentionnées ci-dessus (examen approfondi, par politique publique, du bien-fondé de la dépense) menées pendant les décennies antérieures au Canada, en Suède, au Royaume-Uni. Toutefois, la RGPP a rapidement abandonné l'ambition d'examiner les politiques publiques : par souci d'efficacité et de rapidité, elle s'est consacrée, dès 2008, pour l'essentiel, à la réorganisation des structures de l'administration et à la diminution du nombre des fonctionnaires, par l'institution d'une règle de suppression d'un emploi sur deux occupés par des fonctionnaires partant en retraite. Cette décision, qui ne reposait sur aucune justification de fond (et pas, en particulier, sur l'examen des missions), a été jugée arbitraire, aveugle, pénalisante pour la qualité du service public. Les économies réalisées, sans être négligeable, ont été limitées (12 milliards d'euros, dont 5 au titre des dépenses de personnel), sans commune mesure en tout cas avec le déficit de l'État. La RGPP a été abandonnée en 2012. Par la suite, le quinquennat Hollande (2012-2017) est parvenu à une amélioration des finances publiques (le solde public et surtout le solde structurel[1] ont baissé) mais au prix d'une forte augmentation des prélèvements obligatoires (les dépenses publiques ont été peu touchées) dont l'ampleur a reculé la sortie de crise.

Une autre tentative de de meilleure maîtrise des dépenses a découlé de l'institution de ***lois de programmation des finances publiques***. Au début du quinquennat Hollande, s'est posée la question de la compatibilité des dispositions du TSCG (Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance), qui imposait une obligation d'équilibre des finances publiques, avec la Constitution : consulté, le Conseil constitutionnel a jugé que le traité offrait un choix, soit inscrire l'équilibre des finances publiques dans la Constitution, ce qui lui aurait donné une force contraignante certaine, soit intégrer ce principe dans un autre texte dont l'application serait garantie. C'est le choix qu'a fait le Président de la République, qui a inscrit la disposition du traité dans une loi organique du 17 décembre 2012. Celle-ci a institué des lois pluriannuelles de programmation des finances publiques, avec mission de fixer les trajectoires financières à moyen terme imposées par les textes européens.

Cependant, de telles lois de programmation ne s'imposant pas aux lois de finances, leur contenu a été purement formel. Les lois de programmation 2012-2017, puis 2014-2019 ne sont pas allées jusqu'à leur terme et ont été rectifiées en chemin. De ce fait, elles n'ont pas représenté des lois de cadrage véritable. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 ambitionnait au départ de baisser fortement les dépenses publiques, conformément à l'engagement du nouveau Président de la République. Elle ira à son

[1] 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.

terme mais sa crédibilité, faible dès l'origine, s'est évanouie rapidement : le suivi des dépenses de l'État, qui obéissait à des normes différentes selon le type de dépenses (« normes des dépenses pilotables », « objectif de dépenses totales ») montre que la dérive s'est accentuée dès 2019, après les mesures prises pour calmer la crise sociale des Gilets jaunes, la loi devenant ensuite complètement caduque en 2020. Quant à la loi de programmation 2023-2027, elle perdra sa crédibilité en quelques semaines, quand les comptes publics de 2023 révèleront son inanité. La programmation pluriannuelle des dépenses a échoué.

Paradoxalement, c'est un outil plus ancien, ***l'ONDAM***, objectif national des dépenses d'assurance maladie, qui jouera le plus longtemps son rôle de couvercle des dépenses de santé. Institué en 2016, encore aujourd'hui en vigueur, l'ONDAM est un pourcentage d'évolution d'ensemble annuel des dépenses maladie, voté par les parlementaires, qui recouvre plusieurs sous-objectifs : ainsi, en 2025, les 2,8 % d'augmentation proposés par le gouvernement par rapport à l'ONDAM rectifié 2024 (soit 256 Mds) doivent permettre une augmentation de 2 % des dépenses de soins de ville, de 3,1 % des dépenses des établissements de santé et, respectivement, de 6 % et 3 % des dépenses de santé des établissements et services pour personnes âgées et handicapées.

L'ONDAM n'est pas juridiquement contraignant (en tout cas il ne peut être opposable en médecine de ville) mais il a été respecté de 2010 à 2019 : la contrainte s'est imposée parce que les pouvoirs publics maîtrisaient les finances de certains secteurs, notamment les tarifs hospitaliers. En cours d'année, un Comité d'alerte avertit le gouvernement des risques de dépassement pour qu'il ait le temps d'agir. Toutefois, depuis 2019, l'ONDAM, qui a été fortement dépassé en 2020 et 2021, l'a été aussi en 2022 et 2023. En septembre 2024, le risque de dépassement sur l'exercice était également avéré. L'on ne sait si des mesures seront prises à l'avenir pour assurer son respect.

Il est vrai que l'ONDAM, outil trop simple, a fait l'objet d'innombrables critiques : couplé à la tarification hospitalière par actes (T2A), élaboré de manière technocratique sans suffisamment prendre en compte les besoins, il imposerait à la médecine hospitalière des économies jugées excessives. Il a été ainsi rendu responsable de la crise financière des hôpitaux qui a éclaté en 2019 et 2020, juste avant la COVID. Il contribuerait au cloisonnement des systèmes de soins et n'inciterait pas à améliorer leur qualité.

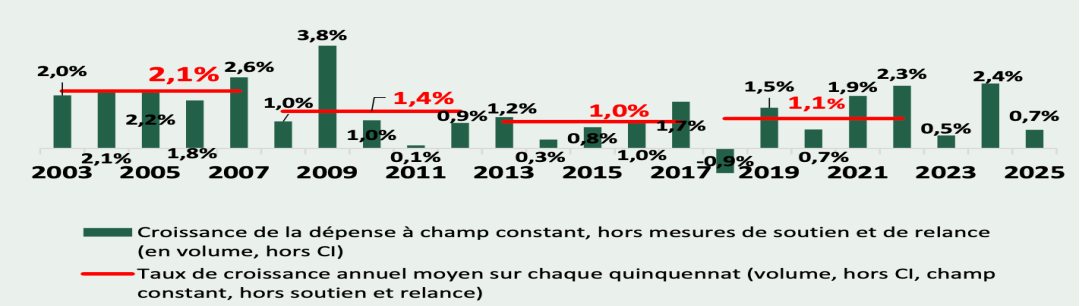
Lors du Ségur de la santé, en 2020 (accord entre l'État et les prestataires de soins pour remettre à niveau le système hospitalier et médico-social), un rapport a été demandé au Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie pour réformer l'ONDAM. Ses préconisations n'ont pas eu de suite.

Les autres outils récemment utilisés pour baisser les dépenses ont été ***la contractualisation de l'État avec les collectivités territoriales*** d'une certaine taille pour plafonner leurs dépenses de fonctionnement, qui a fonctionné de 2018 à 2019 (système plutôt efficace mais temporaire), ***la réforme de l'assurance chômage*** mise en place après la COVID (très défavorable aux droits des demandeurs d'emploi) et ***la réforme des retraites*** de 2023 (inscrite dans la continuité des 5 réformes précédentes). Ces deux dernières réformes ont été mal accueillies par l'opinion publique et accusées de ne pas respecter l'équité. Leur impact financier a été, en tout état de cause, insuffisant : le régime d'assurance chômage a retrouvé

l'équilibre en 2022 mais il peine à aller au-delà et une nouvelle réforme était envisagée avant la crise institutionnelle de 2024. S'agissant de l'assurance vieillesse, alors que la réforme devait assurer le financement des pensions à horizon 2030, le rapport 2024 du Conseil d'orientation des retraites montre que l'ensemble du système basculerait dans le déficit en 2024 et que le déficit se creuserait ensuite continûment d'ici 2050.

Au final, sur l'effort de réduction des dépenses publiques, le bilan des 20 dernières années est modeste, Surtout depuis 10 ans, comme le montre le graphique ci-dessous qui ne porte que sur les dépenses « ordinaires » hors crise.

Évolution annuelle des dépenses publiques en volume hors crédits d'impôt et hors mesures d'urgence et de relance (in Plan budgétaire et structurel à moyen terme (2024)



Aujourd'hui, le PLF 2025 prévoit, pour diminuer le déficit public qui devrait monter à 6,1 points de PIB en 2024, un effort budgétaire d'augmentation des recettes et de réduction des dépenses qu'il chiffre à 60 Mds, soit 2 points de PIB : toutefois cet effort est calculé par rapport à un tendanciel qui aboutirait à un déficit public de 7 % en 2025, tendanciel qui ne se réalisera pas puisque, précisément, il existe un plan de redressement. En réalité, comme le gouvernement vise un déficit public 2025 de 5 %, il doit redresser le déficit de 1,1 point de PIB par rapport au déficit 2024, soit un peu plus de 30 Mds. L'on comprend mal pourquoi il affiche un plan drastique de 60 Mds.

L'effort de 60 Mds est présenté par le gouvernement comme composé à 30 % de hausses de prélèvements (la plus importante est une contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises) et à 70 % d'économies sur les dépenses. Ce chiffrage (recettes et économies) paraît à la fois surdimensionné (un chiffrage OFCE du 16 octobre 2024 in *La croissance à l'épreuve du redressement budgétaire* le ramène à 44 Mds*),* très imprécis sur les moyens mis en œuvre (le Haut Conseil des finances publiques note ainsi que les économies sont indiquées de manière très générale et peu documentées) et reposant plutôt sur un freinage ou un report des dépenses que sur des économies structurelles et durables. La réalisation de telles prévisions est donc sujette à caution. Il est peu probable qu'elles parviennent à enclencher un cercle vertueux sur une réduction de dépenses publiques structurelle.

- ***Baisse des dépenses publiques : les précautions à prendre***

La baisse des dépenses publiques n'est pas qu'une question de volonté politique. Elle comporte des risques.

1) Il existe peu d'études sur ***les déterminants de la dépense publique*** qui permettraient de comprendre leur hausse. Les quelques études qui existent montrent que ces déterminants sont multiples et liés entre eux.

   Dans certains secteurs (les dépenses de santé), les études du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ont identifié l'impact de la croissance du PIB, du progrès technique (le système, curatif plus que préventif, y est très sensible) et du vieillissement de la population. Les dépenses d'assurance vieillesse sont également déterminées par le vieillissement d'ensemble mais aussi par la montée, depuis les années 60, du travail féminin (les femmes ont désormais acquis des droits), par le traitement fait aux seniors (de 55 à 64 ans) et par la pénibilité du travail. Les autres dépenses sociales sont liées soit à une demande de plus en plus forte d'un maintien à domicile (vieillissement), soit à la situation de l'emploi et aux caractéristiques socio-économiques de la population, intégrant le niveau d'éducation (chômage des personnes sans qualification).

   La croissance des dépenses sociales est également liée à des choix de type politique, soit une socialisation de la couverture des risques qui permet prioritairement de réduire les inégalités (chômage de longue durée, pauvreté, prise en charge de nouveaux risques comme la dépendance), soit, pour une responsabilisation individuelle, la conditionnalité des aides.

   Quant aux dépenses de justice, de sécurité, de défense et d'enseignement, leur croissance comme leur objet sont très dépendants de choix politiques : ce n'est pas la même chose de construire des places de prison ou de financer des services de suivi des personnes condamnées en semi-liberté, d'augmenter les dépenses salariales des enseignants ou de laisser le champ aux établissements privés, de financer l'éducation prioritaire ou les classes préparatoires aux grandes écoles, de construire une armée capable d'intervenir sur tous les fronts ou de concentrer les ambitions sur certains axes de défense.

   Certaines dépenses (environnement, recherche, éducation) sont par ailleurs fréquemment considérées comme des investissements parce qu'elles préparent l'avenir. Or, en France, elles sont, au vu des comparaisons internationales, plutôt sacrifiées et les résultats obtenus sont décevants, voire mauvais.

Les économies sur les dépenses publiques n'ont donc rien d'anodin. Elles doivent tenir compte de la force des déterminants et, si possible, agir sur eux autant que sur la dépense. Il serait plus facile de réformer les retraites s'il existait une prévention de la pénibilité au travail. La qualité des dépenses (l'amélioration des résultats obtenus) doit être prise en considération, d'autant que le paradoxe actuel est que les Français se plaignent, dans un cadre où les dépenses publiques continuent à augmenter en volume, d'une paupérisation des services publics qui ne rendraient plus les services attendus. Quelles en sont les causes ? Sous-investissement cumulatif ? Attribution des moyens à d'autres acteurs que ceux qui en ont besoin, avec une nécessité de redéploiement des crédits ? Organisation à revoir pour mieux répondre aux besoins ? Effort de prévention insuffisant ?

Dans sa note de juillet 2024 (*Quelle trajectoire pour les finances publiques ?),* le Conseil d'analyse économique recommande ainsi d'identifier les sources d'économies pérennes et politiquement plaidables et d'abandonner la « politique du rabot » (où toutes les dépenses publiques sont indifféremment concernées par la baisse), tout comme les coupes dites « horizontales » (par exemple non remplacement d'un départ sur deux dans la fonction publique), pour des ***réductions ciblées et surtout publiquement débattues***.

2) Le danger d'un affaiblissement de la croissance en cas de coupe trop brutale dans les dépenses publiques est aujourd'hui mieux perçu.

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 l'emploi, 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 des dépenses publiques mis en lumière par Keynes (impact démultiplié de leur évolution 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. Ainsi, alors que, pendant longtemps, la Cour des comptes a préconisé des coupes drastiques pour revenir à l'équilibre, un rapport de 2021 *(Une stratégie de sortie de crise pour les finances publiques, Cour des comptes, 15 juin 2021),* recommande désormais un pilotage fin des finances publiques, qui épargnerait les dépenses productrices de croissance (éducation) ou nécessaires à la transition écologique et ne réduirait que celles qui, après examen et débat public, apparaitraient inutiles, excessives ou nocives**.** La politique de redressement préconisée n'est pas alors présentée comme un problème technique : elle doit cibler ses interventions et chercher à être de long terme en favorisant la croissance.

De ce fait, la question *« Comment réduire la dette publique sans entraver la croissance économique ni accroître les inégalités ? »* (CEPEMAP, note de mars 2024) devient une préoccupation. Ainsi, une note de l'OFCE Sciences-po, *La croissance à l'épreuve du redressement budgétaire*, *Policy brief, octobre 2024*, s'alarme des conséquences sur la croissance des choix du projet de budget 2025 : selon l'analyse présentée, l'effort d'ensemble du budget 2025, chiffré par l'OFCE à 44 Mds, dont un tiers de réduction de dépenses, ferait passer la croissance espérée en 2025 de 1,4 à 0,8 %, avec le risque de destructions d'emplois. Même le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis sur le PLF 2025, note que la prévision de croissance retenue par le gouvernement (+ 1,1 %) est « un peu élevée » compte tenu de l'impact restrictif qu'aura sur la croissance le repli de la demande publiques et les augmentations d'impôt. L'avenir confirmera ou non les effets de l'effort prévu qui aujourd'hui soulèvent l'inquiétude.

- ***Comment faire ?***

La note du CAE de juillet 2024 précédemment citée y insiste, tout comme une note précédente de 2017 sur un sujet proche [2] : mieux vaudrait engager l'effort de réduction des dépenses en période de reprise d'activité, qu'il soit accompagné d'un plan d'investissement public et qu'il dure de longues années pour éviter toute brutalité ; les ménages modestes doivent être épargnés et les mécanismes de redistribution préservés ; l'ajustement jugé nécessaire doit reposer, après de premières mesures évidentes et rentables, sur des revues approfondies de dépenses publiques qui en examinent soigneusement l'impact et permettent de porter politiquement la mesure. Le rythme doit en être modulé en période de croissance faible, pour ne pas risquer la récession. La CAE n'en insiste pas moins, en réponse à la crise des finances publiques de 2024, pour qu'un excédent de 1 point du solde primaire soit visé sur 7 à 12 ans, ce qui, compte tenu d'un solde primaire aujourd'hui à -3 points de PIB, supposerait un effort de plus de 110 Mds, sans doute pour l'essentiel, sous forme d'économies.

Quel pouvoir politique est capable d'engager et de soutenir une politique de long terme de ce type, dans un système politique sans consensus ? D'autant que, par ailleurs, il existe des besoins croissants dans le domaine de la transition énergétique ou de l'accompagnement du vieillissement ? Comment agir alors que la croissance par habitant est faible et pénalise l'action ? Ces difficultés n'ont pas, pour l'instant, de réponse et, à vrai dire, la question n'est même pas abordée.

[2] *Quelle stratégie pour les dépenses publique ?* CAE, note 43, juillet 2017