



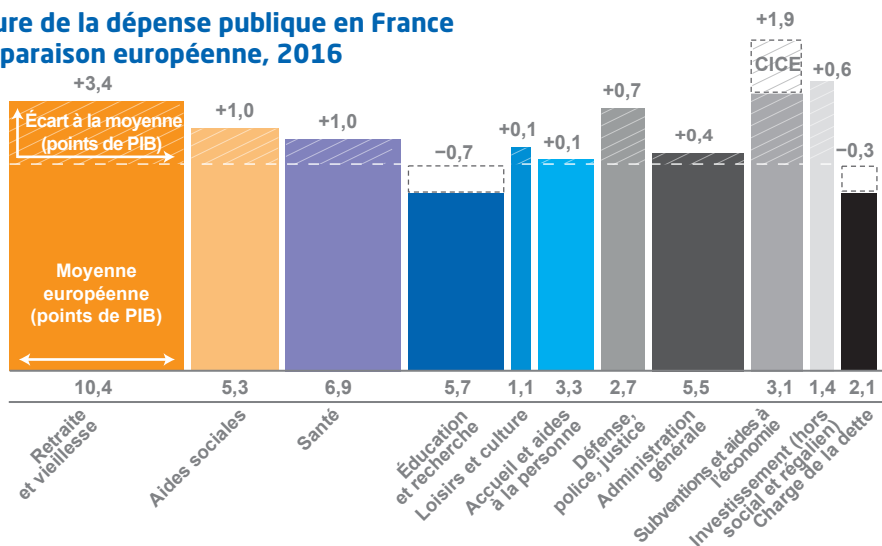
Où réduire le poids de la dépense publique ?

Le montant des dépenses publiques en France a atteint 56,5 points de PIB en 2017, soit le ratio le plus élevé de l'Union européenne. Quatre missions regroupent l'essentiel de ces dépenses. La redistribution des revenus *via* les prestations monétaires absorbe 20 points de PIB, la fourniture de services sociaux et culturels (santé, éducation, etc.) 17,5 points. Les fonctions régaliennes (défense, police, justice, fonctionnement de l'administration générale) mobilisent près de 9,5 points de PIB. Enfin, la France consacre 7 points de PIB au soutien à l'économie marchande, *via* subventions et investissements publics. S'y ajoutent près de 2 points de PIB au titre de la charge de la dette.

Comment la France se compare-t-elle avec les autres pays de l'Europe occidentale ? En matière de redistribution, elle affiche un surcroît de dépenses de presque 4,5 points, lié notamment aux pensions de retraite, car notre pays a fait le choix d'un système par répartition entièrement public et relativement généreux. Les dépenses de santé excèdent de 1 point la moyenne européenne. En matière d'éducation, la France apparaît très en dessous des pays nordiques mais dans la moyenne des autres pays. Les dépenses régaliennes, tirées par la défense, les dépenses de fonctionnement de l'administration et l'investissement public présentent chacun un surcroît d'environ 0,5 point. Enfin, le surcroît de plus de 1 point pour les subventions et les aides diverses (hors CICE) révèle une propension à soutenir l'économie marchande par la dépense publique bien plus forte qu'ailleurs.

Si l'on souhaite baisser de 2 points les recettes publiques tout en maintenant la dette sur une trajectoire soutenable, il est nécessaire de réduire le poids structurel des dépenses publiques de 3 points de PIB en cinq ans. Y parvenir sans toucher ni au social ni au régalien supposerait de ramener toutes les autres dépenses à un niveau inférieur à celui observé dans les pays d'Europe occidentale – un objectif peu réaliste. En revanche, on peut imaginer un scénario plus équilibré, avec même une légère augmentation du poids des dépenses d'éducation et de défense et un maintien de celui de l'investissement public, réorienté vers la transition écologique et énergétique. Ce scénario suppose de gros efforts hors sphère sociale (dépenses de fonctionnement des administrations centrales et locales, subventions et aides à l'économie), mais aussi des efforts plus mesurés dans la sphère sociale (prestations sociales en espèces – y compris retraites –, accueil et aide aux personnes).

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 : Eurostat, France Stratégie

Christophe Gouardo
Fabrice Lengart

France Stratégie

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Le montant des dépenses publiques de la France a atteint 1 294 milliards d'euros en 2017. Cela représente 56,5 points de PIB, soit le ratio le plus élevé parmi les pays de l'Union européenne. Au vu de cette situation, il paraît justifié de se fixer pour objectif de réduire le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en cinq ans, de façon structurelle, c'est-à-dire sous l'hypothèse conventionnelle que la croissance s'inscrit sur son rythme potentiel de moyen terme. En effet, cet objectif permet à la fois de dégager des marges de manœuvre en matière de recettes publiques, en autorisant leur baisse de 2 points de PIB sur le quinquennat¹, tout en assurant la soutenabilité à long terme de la dette publique de la France, en installant celle-ci sur une trajectoire descendante de près de 100 points de PIB aujourd'hui jusqu'à un niveau compris entre 70 et 75 points de PIB à horizon 2040. À l'aune de l'expérience des autres pays européens, cet objectif apparaît atteignable² : 21 pays de l'UE sur 27 sont en effet parvenus à réaliser un effort de cette ampleur au moins une fois au cours des vingt dernières années, parfois dans un contexte de croissance modérée, hors toute période de crise aigüe. Sous l'hypothèse raisonnable que la croissance potentielle de la France se situe aujourd'hui autour de +1,3 % par an et en tablant sur une inflation de l'ordre de +1,8 % par an, réduire de 3 points le ratio structurel des dépenses publiques en cinq ans suppose une quasi-stabilisation de la dépense totale en volume (plus précisément, cela autorise une très légère progression, de +0,2 % par an).

En pratique, stabiliser le volume de la dépense publique nécessite d'importantes mesures d'économies, car les dépenses publiques ont spontanément tendance à augmenter³. Cependant, cette tendance haussière ne se retrouve pas – ou pas avec la même intensité – pour chaque poste de dépense. Elle peut dépendre en particulier de facteurs démographiques, par exemple du nombre d'élèves pour les dépenses d'éducation primaire et secondaire, ou du nombre de personnes âgées pour les dépenses de retraite. C'est pourquoi la traduction concrète d'un objectif de maîtrise des dépenses publiques est délicate à opérer, si l'on souhaite éviter une logique de « rabout » assignant une évolution uniforme, ou presque uniforme, à l'ensemble des postes.

Une approche par grandes masses de dépenses

Il existe schématiquement deux approches possibles pour répartir les économies à partir d'un objectif fixé *ab initio*.

L'approche « ascendante » ou « bottom-up » consiste à identifier les sources d'économies possibles au niveau le plus désagrégé. Typiquement, elle peut s'appuyer sur les rapports produits par les inspections ministérielles, les administrations, la Cour des comptes, sur des exercices transversaux de type CAP 22 ou encore sur les travaux d'évaluation menés par des équipes universitaires de recherche. Elle présente l'avantage de situer l'analyse sur des politiques et des champs précisément définis et permet donc d'évaluer les ajustements à mener sur la base de tendances spécifiques à la dépense considérée et de leviers clairement identifiés. Cette approche ne peut cependant pas couvrir tout le champ des politiques publiques, car ces analyses sont coûteuses en temps et en ressources à produire. En outre, l'addition des sources d'économies identifiées par sous-postes peut se révéler trompeuse, car les champs de politiques publiques sous revue peuvent aussi partiellement se recouvrir, ou interagir entre eux. Enfin, cette approche est davantage adaptée à l'amélioration de l'efficacité de la dépense qu'à l'atteinte d'une cible préalablement définie ; il n'y a donc aucune raison que l'agrégation permette d'atteindre précisément l'objectif fixé.

L'approche « descendante » ou « top-down » consiste à allouer les efforts d'ajustement par grandes masses de dépenses, en comparant le niveau des dépenses et les résultats obtenus avec une référence généralement donnée par la comparaison internationale. Cette approche permet de conserver l'objectif global fixé *ab initio*⁴, mais elle présente l'inconvénient d'une granularité faible : elle ne permet pas d'identifier l'origine exacte des écarts de dépenses et de performance entre pays, ni de dire précisément sur quelles mesures faire porter l'ajustement.

Aucune de ces deux approches ne répond à la question, normative, de savoir ce que devrait être « dans l'absolu » le niveau de la dépense publique. La dépense publique est en effet la résultante de trois facteurs : la décision, ou non, d'intervenir dans un champ donné, qui peut renvoyer à l'existence d'externalités mais aussi à des préférences collectives pour tel ou tel mode d'organisation de l'économie et de la société ; le degré d'ambition assigné aux politiques publiques, qui relève là encore de choix politiques et sociaux ; enfin l'efficacité des dépenses, qui rapporte les volumes engagés aux résultats obtenus, la sélection des indicateurs de résultat des politiques publiques s'avérant elle-même une question complexe.

1. La justification économique qu'il y a à se doter d'une cible de recettes publiques est double : limiter les distorsions induites par la taxation lorsqu'elles sont nuisibles à l'activité et renforcer l'attractivité du pays. L'attractivité n'a de sens qu'en dynamique et par comparaison à celle d'autres pays. L'écart entre le taux de recettes publiques en vigueur aujourd'hui en France et la moyenne de celui projeté en 2022 par le quart des pays européens présentant les ratios les plus élevés est de l'ordre de 4 points de PIB. Baisser de 2 points de PIB le poids de nos recettes publiques reviendrait donc à le diviser par deux.

2. Aussilloux V., Gouardo C. et Lenglard F. (2018), « Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens », *La note d'analyse*, n° 67, France Stratégie, mai.

3. Voir Écalle F. (2019), « Comment mesurer les économies sur les dépenses publiques ? », *La note d'analyse*, n° 73, France Stratégie, janvier.

4. Voir par exemple Mareuge C. et Merckling C. (2014), « Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ? », France Stratégie, juillet.



Réduire le poids de nos dépenses publiques supposera d'opérer des choix à l'aune d'un ou de plusieurs de ces trois facteurs. Les deux approches évoquées, ascendante et descendante, servent à éclairer et à orienter ces choix, mais elles ne peuvent pas s'y substituer.

On propose dans cette note de retenir une approche descendante, *via* une grille de lecture originale de la structure des dépenses publiques, par grandes natures d'intervention. Parce qu'elle neutralise autant que faire se peut les particularismes nationaux liés aux modes d'organisation de la puissance publique, cette grille de lecture facilite la comparaison avec les autres pays européens. On montre ensuite, à titre illustratif, quels « paquets » de mesures pourraient permettre d'atteindre un objectif de 3 points de PIB de baisse des dépenses structurelles. Mais il n'est pas question ici de livrer une solution unique, clef en main.

Il convient de souligner que cette approche comparative n'est pas exhaustive puisqu'elle ne porte que sur les dépenses *stricto sensu* (y compris les crédits d'impôt – restituable – mais hors les dégrèvements et autres dépenses fiscales). Or les prélèvements agissent également sur la redistribution et ils interagissent même directement avec certaines dépenses publiques. Par exemple, du point de vue des bénéficiaires comme du point de vue de l'équilibre des finances publiques, réduire le montant des pensions de retraite – donc diminuer la dépense – ou augmenter le taux de la CSG applicable aux pensions – donc augmenter les prélèvements – est équivalent. Une illustration typique de ces différents modes d'intervention est la politique familiale. En France, celle-ci s'exerce pour partie par le quotient familial, *via* une réduction de l'impôt sur le revenu selon le nombre d'enfants à charge. Au contraire, dans les pays scandinaves, les allègements fiscaux au bénéfice des familles sont quasi inexistant⁵ et la politique familiale s'exerce davantage *via* les prestations en espèces ou la fourniture de services sociaux.

Une typologie nouvelle pour éclairer l'analyse

L'ensemble de l'analyse conduite ici est fondée sur la présentation des dépenses publiques qu'offre la comptabilité nationale. En effet, les concepts et les règles d'enregistrement de ce cadre comptable sont non seulement établis au niveau international pour décrire les comportements et les interactions des différents agents économiques (ménages, entreprises, puissance étatique, etc.), mais ils sont précisés encore davantage au niveau européen pour ce qui concerne le secteur des administrations publiques, depuis que la comptabilité nationale est devenue l'instru-

ment de mesure commun pour que les États membres de l'UE dialoguent en matière de finances publiques. En particulier, le « déficit public au sens de Maastricht » n'est autre qu'un solde comptable précisément défini : le « besoin de financement des administrations publiques », extrait des comptes nationaux.

En comptabilité nationale, les dépenses publiques peuvent être ventilées en trois types de nomenclature. Une nomenclature par sous-secteur institutionnel, qui précise l'agent payeur : État central et ses organismes satellites, collectivités locales et leurs organismes satellites, organismes de sécurité sociale. Une nomenclature par opérations, qui qualifie la nature économique de la dépense : dépenses de fonctionnement (salaires versés aux agents publics, achats de biens ou de services nécessaires aux activités de l'administration), versement de prestations sociales, subventions publiques venant soutenir des entreprises ou des associations, intérêts payés sur la dette, dépenses d'investissement, etc. Enfin, une nomenclature dite « par fonction », qui qualifie le domaine d'intervention des pouvoirs publics : éducation, santé, défense, justice, etc.

Ces trois nomenclatures sont disponibles à un niveau relativement fin et peuvent se croiser, si bien que la dépense publique peut être désagrégée en une multitude de sous-postes qui en rendent la lecture très difficile. Surtout lorsqu'il s'agit de se livrer à un exercice de comparaison entre les pays européens – et alors même que l'intérêt *a priori* de ces trois nomenclatures est justement de rendre possible un tel exercice. De fait, la ventilation de la dépense publique au niveau le plus fin peut conduire à des différences de niveau de dépenses peu interprétables entre pays. D'abord parce que cette ventilation renvoie à des arrangements institutionnels très variables d'un pays à l'autre. Ensuite parce que les règles de ventilation, pour précises qu'elles soient, laissent toujours place à une part d'idiosyncrasie nationale, liée aux spécificités propres – et aux imperfections – des systèmes d'information dont disposent les comptes nationaux pour mener à bien leur travail. Au passage, on peut aussi relever que la mesure du niveau des dépenses publiques recèle toujours une part de convention comptable, qui peut fausser quelque peu les comparaisons internationales⁶.

Il est donc souhaitable de présenter la dépense publique en un nombre de postes suffisamment important pour que l'exercice de comparaison internationale fasse émerger certains faits saillants, mais aussi suffisamment restreint pour des raisons de lisibilité et de robustesse. On choisit

5. Pour un panorama, voir par exemple Collombet C. (2013), « La fiscalité familiale en Europe », *Informations sociales*, n° 175, janvier.

6. La mesure de la dépense publique est en partie conventionnelle : alors que les crédits d'impôt restituables sont désormais systématiquement catégorisés dans les dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale, ce n'est pas le cas des exonérations ou réductions d'impôt, de taxes ou de cotisations.

de le faire tout en tirant parti des trois nomenclatures de ventilation disponibles, car chacune présente de l'intérêt. Cela conduit au final, en partant des postes de dépenses croisés au niveau le plus fin, à les agréger suivant une logique *ad hoc* qui permette de retracer, en termes parlants et concrets, les grandes missions exercées par la puissance publique.

Plus précisément, on distingue cinq grandes missions, elles-mêmes sous-déclinées au total en quinze postes.

1. *La puissance publique exerce un rôle de redistribution du revenu « primaire ».* Ce revenu, généré par l'activité économique, vient rémunérer le travail des actifs en emploi et le patrimoine des individus qui en détiennent. Le système sociofiscal prélève une part de ce revenu primaire et le redistribue sous forme de prestations sociales en espèces. Ce premier bloc de dépenses publiques est ici décliné en deux postes : les pensions de retraite d'une part, les aides sociales (prestations familiales, minima sociaux, etc.) et autres revenus de remplacement (prestations chômage, indemnités de congé maladie et de congé maternité, pensions d'invalidité, etc.) d'autre part⁷.

2. *La puissance publique fournit des services sociaux et culturels à la population.* Ces services sont non marchands et considérés comme des dépenses publiques lorsqu'ils sont gratuits ou délivrés à un prix inférieur à la moitié de leur coût. Mais la puissance publique peut aussi financer des biens et des services marchands, produits par le secteur concurrentiel, au bénéfice des ménages. Ces services sociaux sont ici déclinés en cinq sous-postes : la santé (hôpital public d'une part, consultations de médecins de ville, remboursement de médicaments, cliniques privées, etc., d'autre part) ; l'éducation et la recherche ; l'accueil et l'aide aux personnes (financement de crèches, prise en charge de frais de garde d'enfant par une assistante maternelle, de frais de personnels aidant à domicile les personnes handicapées et dépendantes, financement d'établissements d'accueil, etc.) ; le loisir et les activités culturelles (musées, bibliothèques, théâtres, équipements sportifs collectifs, service audiovisuel public, etc.).

3. *La puissance publique fournit des services généraux à la collectivité dans son ensemble.* On isole au sein de ce

troisième bloc les dépenses régaliennes au sens strict (défense, police, justice). On y ajoute, parmi les autres dépenses de fonctionnement, celles qui correspondent à ce que l'on pourrait appeler les « frais de gestion » des administrations (masse salariale et consommations intermédiaires) en distinguant ceux de l'État central au sens large (administrations centrales et déconcentrées des différents ministères, caisses de sécurité sociale) et ceux des collectivités locales (fonctionnement des mairies, des intercommunalités, des départements et des régions). Ces dépenses de gestion intègrent non seulement celles qui sont liées à l'administration au sens « bureaucratique » du terme, mais aussi les dépenses liées à la prestation de certains services publics rendus à la collectivité dans son ensemble (entretien des espaces publics, traitement des déchets, etc.).

4. *La puissance publique soutient l'économie marchande.* Elle le fait, d'une part, par le biais de subventions de fonctionnement, de transferts courants divers, d'aides à l'investissement au bénéfice de nombreux secteurs d'activité (publics⁸ comme privés) et, d'autre part, par le biais d'investissements publics (hors ceux relevant du social et du régalien, déjà comptabilisés dans les deuxième et troisième missions). On distingue le payeur au sein de ces deux grands types de soutien, selon qu'il s'agit des administrations centrales ou des collectivités locales, ce qui revient à décliné ce quatrième bloc en quatre postes.

5. *Enfin, la puissance publique verse des intérêts aux créanciers qui détiennent les titres de la dette publique.*

Cette ventilation de la dépense publique par grandes missions se révèle particulièrement éclairante lorsque l'on compare le poids des différents postes en France et dans les autres pays européens. La France est ici comparée aux onze principaux pays d'Europe occidentale (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède)⁹. L'exercice fait clairement apparaître sur plusieurs points un modèle « nordique » de dépenses publiques, si bien que les enseignements seront déclinés en distinguant, lorsque cela est utile, la situation des trois pays nordiques et celle des huit autres pays européens.

7. Conceptuellement, ce dernier bloc rassemble deux types de prestations très différents dans leur principe : des prestations de nature assurantielle, qui donnent lieu à cotisation et à un revenu de remplacement si un risque se matérialise (chômage, arrêt maladie, etc.) et qui pourraient en théorie être prises en charge par un régime privé ; et des prestations de solidarité ou de redistribution, *a priori* financées par l'impôt. Malheureusement, il n'est pas possible de les distinguer dans les données mises à disposition par Eurostat et il est même douteux que cette distinction soit opérante en pratique pour toutes les prestations monétaires servies par les puissances publiques.

8. En faveur d'entreprises publiques comme SNCF Mobilités, qui sont classées hors des administrations publiques. En l'occurrence, une partie de la subvention à SNCF Mobilités a vocation à équilibrer le régime de retraite propre à l'entreprise et relève donc plutôt d'une dépense de redistribution sociale. Cet exemple illustre la difficulté d'opérer un découpage au plus fin des dépenses publiques par nature d'intervention en comparaison internationale, mais il n'invalide pas la démarche d'ensemble, compte tenu des masses financières concernées.

9. L'Irlande est exclue de l'échantillon de comparaison, compte tenu des difficultés liées à la mesure de son PIB, qui biaisent fortement les comparaisons en parts de la richesse nationale. Pour des raisons strictement comptables, le PIB irlandais a en effet subitement progressé de 25 % en 2015, faisant passer le ratio de dépenses publiques de 37 % à 29 % du PIB.



Encadré – Sources et construction des catégories

Les agrégats de dépenses présentés dans la note, par « grandes missions » exercées par la puissance publique, sont construits à partir des données de la comptabilité nationale produites par les instituts statistiques nationaux (en France, l'Insee). Ils mobilisent la classification CFAP (Classification des fonctions des administrations publiques, COFOG en anglais) élaborée par l'OCDE et l'ONU, qui décompose les dépenses publiques en une dizaine de « divisions » (services généraux, santé, éducation, etc.) et plus d'une soixantaine de sous-divisions (enseignement préélémentaire en primaire, enseignement secondaire, etc., dans le cas de l'éducation par exemple). Les données CFAP sont particulièrement adaptées à la comparaison de différents types de dépenses publiques dans le temps et entre pays car elles neutralisent en principe les choix organisationnels et institutionnels (comme les différences de périmètres ministériels entre pays). Néanmoins, elles gagnent à être croisées dans certains cas avec la ventilation par nature de la dépense publique (rémunérations, consommations intermédiaires, transferts sociaux en nature, investissement, etc.), ainsi que le type d'unité institutionnelle ayant la charge de la dépense (État, collectivités locales, organismes de sécurité sociale). C'est ce qui est fait ici.

Les postes de dépenses dites « d'administration générale » regroupent les rémunérations et les consommations intermédiaires associées aux dépenses ne relevant ni de la fourniture de services sociaux et culturels, ni de l'exercice des grandes fonctions régaliennes. Cependant, ils comprennent seulement une partie de ces dépenses lorsqu'elles relèvent de la protection sociale (catégorie CFAP 10). En effet, compte tenu de la difficulté à distinguer les dépenses de gestion de protection sociale (personnels des caisses de sécurité sociale, par exemple) des dépenses d'aide à la personne assurée par des personnels directement employés par les administrations publiques (accueil collectif de jeunes enfants, etc.) et afin de préserver au mieux la comparabilité entre pays, on a choisi d'intégrer dans le poste des « accueil et aides aux personnes » les dépenses de personnel et les consommations intermédiaires relevant de la CFAP 10 (hors CFAP 10.05, chômage) des administrations locales (où se concentre l'essentiel des personnels directement employés pour rendre des services sociaux à la population dans certains pays), ainsi que ces mêmes dépenses par les administrations centrales et les organismes de sécurité sociale lorsqu'elles relèvent de la seule CFAP 10.02 (vieillesse). Ce choix méthodologique reste imparfait, mais il renforce la comparabilité entre pays, compte tenu notamment des personnels des collectivités locales dédiés aux aides à la personne dans les pays nordiques.

Tableau 1 – Correspondance avec la nomenclature CFAP

INTITULÉ	CODE CN	CODE CFAP	SECTEUR
Prestations de redistribution monétaire			
- Retraites et vieillesse	D62	10.02 et 10.03	APU
- Aides sociales et autres revenus de remplacement dont chômage	D62 (sauf 10.06 : D62 + D632) D62	10.01, 10.04, 10.05, 10.06, 10.7, 10.09, 09.06, 10.05 et 10.01 10.05	APU APU
Fourniture de services sociaux et culturels			
- Santé dont hôpital public dont santé marchande et médicaments	Toutes les dépenses Toutes les dépenses	07.03, 07.04, 07.05 07.01 et 07.02	APU APU
- Éducation et recherche	Toutes les dépenses	09.01, 09.02, 09.03, 09.04, 09.05 et 01.04	APU
- Loisirs et activités culturelles	Toutes les dépenses	08	APU
- Aides à la personne - financement d'établissements d'accueil	D632, D7, D3, D1, P2 et D29	D632 : 10.01, 10.02, 10.03, 10.04, 10.05, 10.07, 10.09, 09.06 D3 et D7 : CFAP 10 D1, P2 et D29 : CFAP 10, hors APUC et ASSO (sauf 10.02) et hors 10.05 APUL	APU
Fourniture de services généraux			
- Défense, police, justice	Toutes les dépenses	02 et 03	APU
- Administration générale dont APUC et ASSO dont APUL	P2, D1 et D29 P2, D1 et D29	Total hors déjà comptabilisé dans les lignes précédentes Total hors déjà comptabilisé dans les lignes précédentes	APUC et ASSO APUL
Soutien à l'économie			
- Subventions et transferts dont APUC et ASSO	D3, D7 et D9 hors transferts intra	Total hors déjà comptabilisé dans les lignes précédentes	APUC et ASSO
dont APUL	D3, D7 et D9 hors transferts intra	Total hors déjà comptabilisé dans les lignes précédentes	APUL
- Investissement (hors social et régalien) dont APUC et ASSO dont APUL	P5 + actifs non produits P5 + actifs non produits	Total hors déjà comptabilisé dans les lignes précédentes Total hors déjà comptabilisé dans les lignes précédentes	APUC et ASSO APUL
Charge de la dette	D4	Total	APU

Note : pour le détail et l'intitulé des codes, se référer à Eurostat (2011), *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics*. Les secteurs institutionnels (APU, APUC, ASSO et APUL) sont entendus au sens de la comptabilité nationale ; le secteur des APUL regroupe les administrations des États fédérés et les administrations locales.

Source : France Stratégie

LA STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE

Un niveau élevé de prestations monétaires

En 2016, les dépenses publiques de la France représentaient 55,7 % du PIB potentiel¹⁰ (dont 0,8 point de CICE). C'est 8,1 points de plus que la moyenne des pays retenus dans l'échantillon (et 13 points de plus que la moyenne des pays de l'Union européenne), mais seulement 3,2 points de plus que la moyenne des pays nordiques (voir tableau 2).

Les prestations de redistribution monétaire (les « transferts en espèces » selon la nomenclature de la comptabilité nationale) constituent le poste de dépense où l'écart avec les autres pays – de 4,3 points de PIB – est le plus important. Comme cela a été documenté à de nombreuses reprises, cet écart provient en large partie, pour plus des trois quarts, des dépenses de retraite (y compris les pensions de réversion). En France, elles représentent près de 14 points de PIB et se situent 3,4 points de PIB au-dessus de la moyenne¹¹ (4,6 points avec les pays nordiques). Les

différences dans le degré de socialisation des dépenses liées à la retraite expliquent une partie de l'écart (voir graphique 1 page suivante). En effet, là où la France a fait le choix d'un système de retraite par répartition, presque intégralement socialisé et obligatoire (avec souvent deux niveaux : base et complémentaire), certains pays ont opté pour des régimes hybrides avec une composante privée et facultative (au moins au niveau de la branche), souvent en capitalisation, plus importante (Royaume-Uni, Suède et Pays-Bas tout particulièrement) : les dépenses liées à ces régimes ne figurent pas dans les dépenses publiques, car même si les contributions servant à les financer revêtent en pratique le même caractère contraignant pour le salarié et/ou l'employeur que des prélèvements obligatoires, un choix existe au niveau de la branche et de la convention collective. Le système néerlandais est par exemple constitué d'un socle par répartition (« premier pilier ») financé par l'impôt et d'un second pilier par capitalisation, aidé fiscalement (donc engendrant de moindres recettes publiques) et rendu obligatoire par la voie des conventions collectives, qui couvre plus de 90 % des salariés. Les dépenses totales, publiques et privées, liées aux prestations de

Tableau 2 – Dépenses publiques par grand poste, en % du PIB potentiel, 2016

													MOYENNE			ÉCART		
	Autriche	Allemagne	Belgique	Pays-Bas	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Portugal	Danemark	Finlande	Suède	Total	Nordiques	Autres	France	Total	Nordiques	Autres
Prestations de redistribution monétaire	18,7	15,0	16,7	11,4	13,3	15,0	19,6	16,5	15,6	18,7	12,9	15,8	15,7	15,8	20,1	4,3	4,4	4,3
- Retraites et vieillesse	13,8	10,3	10,5	5,4	7,3	10,7	15,4	13,5	7,4	12,3	7,7	10,4	9,2	10,8	13,8	3,4	4,6	2,9
- Aides sociales et autres revenus de remplacement dont chômage	4,9	4,7	6,2	6,1	6,0	4,3	4,2	3,0	8,2	6,4	5,2	5,4	6,6	4,9	6,3	1,0	-0,2	1,4
	1,3	1,5	1,7	1,3	0,1	1,7	1,1	1,0	1,5	2,3	0,5	1,3	1,4	1,2	1,7	0,4	0,3	0,5
Fourniture de services sociaux et culturels	16,1	15,8	18,3	18,1	14,7	12,3	12,2	12,4	24,3	20,7	22,4	17,0	22,5	15,0	17,5	0,4	-5,0	2,5
- Santé dont hôpital public dont santé marchande et médicaments	7,6	6,6	7,2	7,3	7,4	5,9	6,7	5,8	8,1	7,0	6,7	6,9	7,3	6,8	7,9	1,0	0,6	1,1
	5,1	2,9	3,7	4,5	6,1	-	3,3	3,4	6,4	3,2	2,9	4,1	4,2	4,1	3,6	-0,5	-0,5	-0,5
	2,6	3,7	3,4	2,8	1,3	-	3,4	2,4	1,8	3,8	3,8	2,9	3,1	2,8	4,3	1,4	1,1	1,5
- Éducation et recherche	5,1	4,7	7,2	5,5	4,4	4,1	3,8	4,7	8,3	6,7	8,0	5,7	7,7	4,9	4,9	-0,7	-2,7	0,0
- Loisirs et activités culturelles	1,2	1,0	1,2	1,3	0,6	1,1	0,8	0,8	1,7	1,4	1,1	1,1	1,4	1,0	1,2	0,1	-0,2	0,2
- Aides à la personne - financement d'établissements d'accueil	2,2	3,5	2,6	4,0	2,3	1,3	0,8	1,2	6,2	5,5	6,6	3,3	6,1	2,2	3,4	0,1	-2,7	1,1
Fourniture de services généraux	8,5	8,3	8,6	8,4	7,4	7,3	7,2	8,8	6,8	9,8	8,5	8,1	8,4	8,0	9,3	1,1	0,9	1,2
- Défense, police, justice	1,9	2,6	2,5	3,0	3,8	2,8	3,1	2,7	2,1	2,4	2,5	2,7	2,3	2,8	3,4	0,7	1,1	0,6
- Administration générale dont APUC et ASSO	6,6	5,6	6,0	5,4	3,6	4,5	4,1	6,0	4,7	7,4	6,0	5,5	6,0	5,2	5,8	0,4	-0,2	0,6
	3,3	2,1	1,8	2,3	1,9	1,1	1,4	3,4	1,9	2,9	2,6	2,2	2,5	2,2	2,4	0,2	-0,1	0,3
	3,3	3,6	4,3	3,1	1,7	3,4	2,7	2,6	2,7	4,5	3,5	3,2	3,6	3,1	3,4	0,2	-0,1	0,3
Soutien à l'économie	4,7	3,7	6,5	4,0	3,9	3,9	5,3	2,7	4,9	4,6	5,2	4,5	4,9	4,3	7,0	2,5	2,1	2,7
- Subventions et transferts dont APUC et ASSO (hors CICE) dont APUL	3,0	2,7	5,5	2,0	2,4	2,8	4,1	1,8	3,6	3,0	3,2	3,1	3,2	3,0	5,0	1,9	1,8	2,0
	1,7	1,4	3,5	1,7	2,2	2,1	3,0	1,5	3,0	2,7	2,4	2,3	2,7	2,1	3,1	0,9	0,4	1,0
	1,3	1,3	2,0	0,3	0,3	0,7	1,1	0,4	0,6	0,3	0,8	0,8	0,5	0,9	1,1	0,2	0,5	0,1
- Investissement (hors social et régalién) dont APUC et ASSO	1,7	0,9	1,0	1,9	1,5	1,1	1,2	0,9	1,3	1,6	2,0	1,4	1,7	1,3	2,0	0,6	0,3	0,7
	1,2	0,4	0,2	0,9	0,7	0,3	0,6	0,3	0,8	0,7	0,9	0,6	0,8	0,6	0,6	0,0	-0,2	0,0
	0,5	0,6	0,9	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,9	1,1	0,8	0,9	0,7	1,4	0,6	0,5	0,6
Charge de la dette	2,1	1,3	2,9	1,1	2,5	2,7	3,9	4,2	1,3	1,1	0,6	2,1	1,0	2,6	1,9	-0,3	0,9	-0,7
Total	50,1	44,1	52,9	43,0	41,7	41,3	48,2	44,5	52,9	54,9	49,6	47,6	52,5	45,7	55,7	8,1	3,2	9,9
Total hors CICE	50,1	44,1	52,9	43,0	41,7	41,3	48,2	44,5	52,9	54,9	49,6	47,6	52,5	45,7	54,8	7,3	2,4	9,1

Note : pour la France, les dépenses publiques totales, ainsi que les subventions et transferts, sont également présentés hors CICE. Alors que le CICE est conceptuellement équivalent, dans ses effets attendus et ses conséquences sur les finances publiques, à des exonérations de cotisations sociales (qui sont des « moindres recettes », et non des dépenses supplémentaires), le cadre de la comptabilité nationale les enregistre dans les dépenses. Étant donné qu'il n'existe aucun dispositif de cette ampleur (près de 1 point de PIB) dans les autres pays européens et que le CICE est transformé en exonérations de cotisations sociales à compter de 2019, il paraît plus logique de tenir compte de cette spécificité française en l'isolant dans l'exercice de comparaison.

Source : Eurostat, Commission européenne, calculs France Stratégie

10. L'écart entre ce ratio et les ratios de dépenses publiques publiés par l'Insee provient du dénominateur : PIB potentiel dans notre cas, PIB effectif dans le second. En 2016, l'écart de production représentait de l'ordre de 1,3 point de PIB.

11. Ce poste englobe aussi le minimum vieillesse (de l'ordre de 2,5 milliards d'euros, soit environ 0,1 point de PIB) en France, et des dépenses analogues dans les autres pays européens. L'écart est cependant du même ordre si l'on se place sur le seul champ des pensions de retraite.



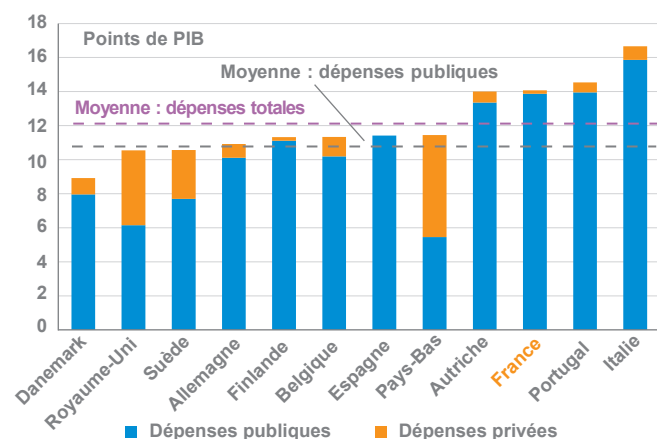
retraite représentent ainsi de l'ordre de 12 points de PIB en moyenne dans les pays de l'échantillon. On peut donc considérer que sur les 3,4 points d'écart entre le niveau des dépenses en France (13,8 % du PIB) et celui des autres pays (10,4 %), la moitié environ est liée au choix d'un modèle plus ou moins socialisé.

Le reste de l'écart, lui, renvoie à la fois aux différences de structure démographique des populations (part des personnes âgées dans la population totale), mais aussi aux préférences collectives (âge moyen de départ en retraite, niveau de vie des retraités relativement aux actifs). À cet égard, les facteurs démographiques sont plutôt favorables à la France en comparaison des pays nordiques ou de l'Allemagne, et situent notre pays dans la moyenne de l'ensemble des pays considérés. Les plus de 60 ans représentent en effet un peu moins de 25 % de la population, contre 27 % en Finlande ou en Allemagne (et 25 % en moyenne). En revanche, la France est le pays où la part des bénéficiaires d'une pension de vieillesse parmi les plus de 60 ans est la plus élevée. À cet effet de « volume » s'ajoute le fait que le régime public français est l'un des plus généreux : le revenu moyen des plus de 65 ans serait de 3,5 % supérieur à celui de l'ensemble de la population alors qu'il lui est en moyenne de 12 % inférieur dans les autres pays européens ici considérés¹². Cela contribue à ce que le taux de pauvreté¹³ des plus de 65 ans en France (8,2 % en 2016) soit nettement plus faible que la moyenne des pays considérés (14,2 %) et sensiblement inférieur au taux de pauvreté dans l'ensemble

de la population (13,6 %, comparé à 16,0 % en moyenne dans les pays considérés).

Idéalement, on aimerait distinguer parmi les autres prestations sociales en espèces celles qui relèvent d'une logique assurantielle (éligibilité restreinte à ceux qui ont cotisé) et celles qui relèvent d'une logique de solidarité (universelles et financées par l'impôt), de même que l'on aimerait ventiler ces prestations par grands risques (chômage, famille, invalidité, pauvreté, logement, etc.). Même si de telles nomenclatures de ventilation existent, la complexité du paysage institutionnel des prestations sociales pays par pays conduit en pratique à ce qu'un exercice fin de comparaison internationale de ce type soit difficile à interpréter. Pour des raisons de robustesse, on est donc conduit à agréger en un seul poste toutes les aides sociales (dans le cas français, les minima sociaux – RSA, ASS, AAH, etc. –, la prime d'activité, les allocations familiales, les aides personnelles au logement, etc.) et tous les revenus de remplacement autres que les pensions de retraite (les allocations chômage, les indemnités journalières maladie et maternité, les pensions d'invalidité, etc.). Sur ce poste, la dépense publique française apparaît plus élevée que la moyenne pour les pays de l'échantillon de 1,0 point de PIB, mais un peu inférieure à la moyenne des pays nordiques (de 0,2 point, particulièrement poussée à la hausse par le Danemark). Cela dit, la performance du système redistributif français apparaît bonne également, puisque la prévalence de la pauvreté dans la population hors personnes âgées est plutôt faible comparée à l'ensemble des pays européens (voir graphique 2).

Graphique 1 – Dépenses publiques et privées de retraite, 2013



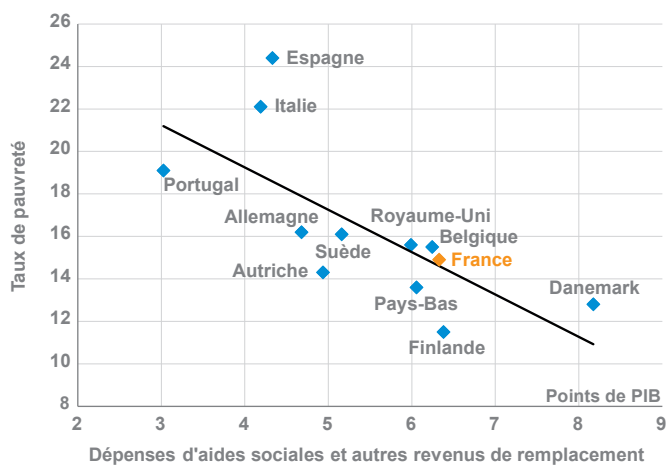
Note : les données de l'OCDE ne couvrent que le champ des pensions de retraite et, à la différence de la ligne « Retraites et vieillesse » du tableau 1, n'incluent pas les autres prestations en espèces liées à la vieillesse qui peuvent exister dans certains pays (minimum vieillesse en France, *pension credit* ou *housing benefits* au Royaume-Uni, etc.).

Source : OCDE (*Pensions at a Glance 2017*)

12. Source OCDE (*Pensions at a Glance 2017*). Une part prépondérante de cette différence tient au régime de retraite, mais d'autres effets jouent : la France fait aussi partie des pays où les revenus du capital représentent la plus forte proportion du revenu total des plus de 65 ans.

13. Source Eurostat. Le taux de pauvreté utilisé ici correspond à la part des plus de 65 ans avec un niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

Graphique 2 – Taux de pauvreté des 0-64 ans et dépenses de prestations sociales en espèces hors vieillesse, 2016



Note : taux de pauvreté monétaire, avec un seuil fixé à 60 % du niveau de vie médian.

Source : Eurostat, France Stratégie

Plus d'un tiers du surcroît de dépenses sociales (hors retraites) en France par rapport aux autres pays provient des prestations liées au chômage, qui représentent 1,7 point de PIB¹⁴. Cela n'a rien de surprenant dans un contexte où le taux de chômage en France est plus élevé que dans les pays considérés (10,1 % en 2016, contre une moyenne de 8,5 % et même 7,4 % en excluant l'Espagne). Cet écart doit cependant être interprété avec prudence, car il peut renvoyer à des difficultés résiduelles de comparaison. Au Royaume-Uni par exemple, les dépenses liées au risque chômage apparaissent particulièrement, voire anormalement, faibles (0,1 point de PIB) : cela tient à la faiblesse de l'indemnité, qui est forfaitaire (de l'ordre de 160 euros par semaine pour un couple)¹⁵, mais aussi à l'architecture du système sociofiscal qui soutient le revenu des personnes sans emploi par le biais d'autres prestations sociales et crédits d'impôt (*income support, child tax credit, housing benefits*, en cours de fusion dans le cadre de la mise en place de l'*universal credit*) (voir graphique 3).

Des services sociaux développés, mais en retrait par rapport aux pays nordiques

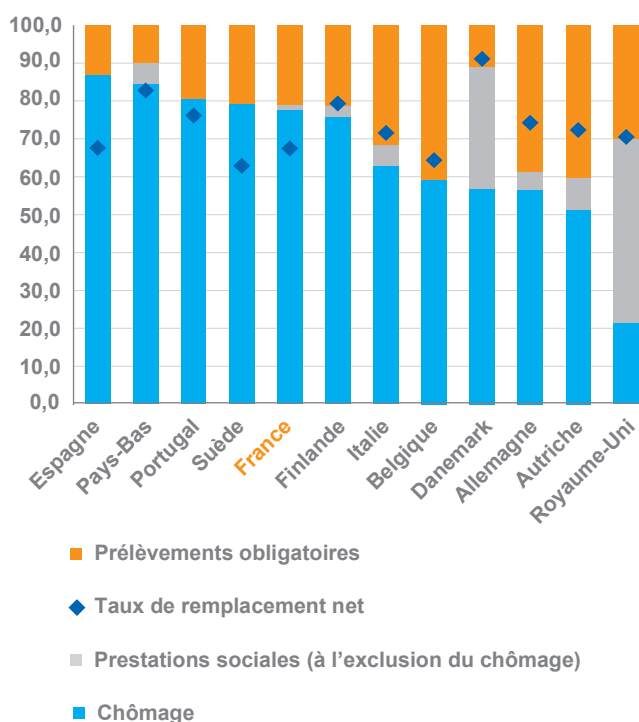
Les dépenses liées à la fourniture de services sociaux et culturels à la population (santé, aides diverses à la personne, éducation, loisirs et culture) se montent à 17,5 points de PIB en France, légèrement au-dessus de la moyenne des pays considérés (+0,4 point de PIB), mais ce résultat cache de fortes disparités entre des pays nordiques qui offrent un volume de services beaucoup plus élevé (5,0 points de PIB au-dessus de la France) et les autres pays d'Europe occidentale qui se situent en deçà (2,5 points de PIB).

Les dépenses publiques de santé représentent 7,9 points de PIB en France. Elles sont supérieures de 1,0 point à la moyenne des pays de l'Europe occidentale¹⁶, mais cet écart cache une disparité assez marquée par type de dépenses. La France se caractérise par des dépenses publiques liées aux services de santé marchande (médecine libérale, cliniques privées) et à l'achat et au remboursement de produits médicaux (appareils, médicaments) sensiblement plus élevées qu'ailleurs (+1,4 point), alors que ses dépenses hospitalières sont en retrait de 0,5 point par rapport à la moyenne. Ce dernier chiffre s'explique toutefois par le niveau élevé des dépenses liées à l'hôpital au Royaume-Uni (6,1 points de PIB) et au Danemark

(6,4 points), deux pays où le système de santé est presque entièrement étatisé et où la frontière entre l'hôpital et la médecine de ville s'en trouve *de facto* déplacée. Si on exclut ces pays de l'échantillon de comparaison, les dépenses hospitalières françaises ressortent dans la moyenne. En outre, si on adjoint aux dépenses hospitalières celles liées aux cliniques privées, l'importance des dépenses publiques relatives aux établissements de soins situe cette fois la France au-dessus de la moyenne.

Graphique 3 – Soutien au revenu disponible suite à une perte d'emploi

Cas type d'un couple avec deux enfants, dont l'un des adultes perd son emploi



Lecture : ce graphique décrit la composition de la variation du revenu disponible après la perte d'emploi, pour un ménage composé de deux adultes (dont un en inactivité, et l'autre en emploi avec un salaire à 100 % du salaire moyen avant la perte d'emploi) et de deux enfants. La perte de revenu directement liée à la perte d'emploi est amortie par le système sociofiscal *via* des prestations chômage, un supplément d'autres prestations sociales et de moindres prélèvements obligatoires. Au Royaume-Uni, par exemple, le revenu disponible du ménage après la perte d'emploi représente environ 70 % du revenu disponible du ménage avec un actif en emploi ; les allocations chômage comptent pour 22 % de l'amortissement du choc lié à la perte d'emploi, le supplément d'autres prestations compte pour 48 % et les moindres prélèvements obligatoires pour 30 %.

Source : OCDE (*Net incomes dataset*), calculs France Stratégie

14. Outre les dépenses liées directement à la fourniture d'un revenu de remplacement pendant une période d'inactivité liée à la perte d'emploi, les dépenses liées au risque « chômage » au sens de la nomenclature CFAP intègrent aussi les éventuelles pré-retraites consécutives à la perte d'emploi pour motif économique, ainsi que les allocations versées à des personnes en formation. Cet agrégat n'étant constitué que des prestations sociales en espèces au sens de la comptabilité nationale (D62), il n'intègre pas les dépenses liées au fonctionnement des organismes de placement et à l'accompagnement (Pôle emploi, etc.), que l'on retrouve en « dépenses d'administration générale », ni les autres dispositifs de soutien à l'emploi (emplois aidés, etc.), que l'on retrouve en « subventions et transferts à l'économie ».

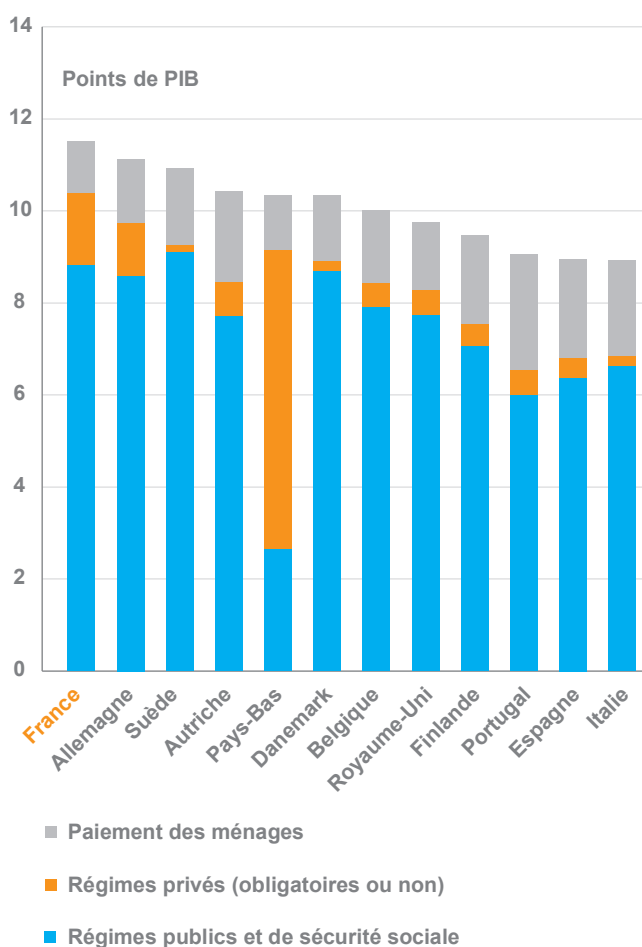
15. D'après DREES (2018), *La protection sociale en France et en Europe en 2016. Résultats des comptes de la protection sociale*, juin.

16. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), à 185 milliards d'euros en 2016 (soit environ 8,3 points de PIB), est plus élevé que l'agrégat « Santé » représenté ici. Cela tient principalement au fait que certaines dépenses de l'ONDAM, comme les indemnités journalières maladie ou accident du travail, sont contenues dans d'autres agrégats de notre décomposition (« aides sociales et autres revenus de remplacement » dans cet exemple).

Il demeure que, en Europe, la France présente des dépenses totales de santé par habitant (publiques et privées) parmi les plus élevées, avec une part des dépenses prises en charge par la puissance publique au-dessus de la moyenne, et le reste à charge pour les ménages le plus faible¹⁷ du fait d'un système d'assurance maladie complémentaire privé très développé (voir graphique 4). L'écart reflète ainsi autant le choix de socialisation (avec un financement public prépondérant) que le niveau même des dépenses de santé.

La catégorie ici dénommée « accueil et aides aux personnes » est constituée de prestations sociales en nature, qui recouvrent des modes d'intervention très variés. Avec 3,4 points de PIB de dépenses, la France apparaît à la fois très en dessous des pays nordiques (écart de 2,7 points de PIB), mais bien au dessus des autres pays européens (écart inverse de 1,1 point). Ces aides sociales en nature recouvrent principalement des dépenses de financement d'établissements médico-sociaux au bénéfice de publics divers

Graphique 4 – Dépenses courantes de santé (publiques et privées), 2016



Source : OCDE

(enfants, personnes handicapées, personnes âgées, personnes en situation de précarité), des dépenses venant financer tout ou partie de dispositifs d'aides à domicile (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap), ainsi que des dépenses publiques liées à la garde d'enfants (financement de crèche, prise en charge d'une partie du coût d'une assistante maternelle, y compris *via* un crédit d'impôt).

Même si elle est de bonne qualité, la comparabilité entre pays n'est sans doute pas parfaite. En effet, on peut attribuer sans ambiguïté à ce poste toutes les subventions et les transferts publics visant à financer ou co-financer une structure associative ou marchande fournissant un service d'aide à la personne, mais il est parfois difficile de distinguer dans les dépenses publiques de personnels travaillant dans le secteur de la protection sociale ce qui relève des charges administratives de gestion et de guichet auprès des publics – celles des personnels de la CNAF et de son réseau par exemple – de ce qui relève plus strictement de la fourniture d'un service d'aide, lorsque ce service est lui-même fourni par des personnels sous statut public d'emploi, comme le personnel d'accueil d'une crèche municipale. En outre, dans certains cas, la frontière entre les fonctions de dépenses peut être floue et laisser une marge d'interprétation aux instituts statistiques : c'est le cas des établissements d'hébergement pour personnes âgées qui peuvent relever de la fonction « vieillesse » si l'on considère que l'objectif principal est de fournir un logement abordable, ou à l'inverse de la fonction « santé » si le suivi médical est une composante essentielle de la prestation.

Pour ces aides sociales, une part importante de la différence entre la France et les pays nordiques se fait sur l'accueil et la garde d'enfants et sur la prise en charge de la dépendance : les dépenses de rémunération – donc d'emploi direct de personnel par le secteur public, notamment par les collectivités locales – sont particulièrement élevées dans les pays nordiques alors qu'elles relèvent plus souvent d'organismes privés en France et dans les autres pays (où elles sont alors financées seulement partiellement sur fonds publics).

À 4,9 points de PIB, les dépenses liées à l'éducation (hors dépenses annexes, comme la prise en charge des cantines, les transports scolaires, etc.) et à la recherche situent la France 2,7 points en dessous de la moyenne des pays nordiques, mais dans la moyenne des autres pays européens. Comparée à l'ensemble des pays, la France apparaît en retrait dans l'enseignement supérieur (0,3 point de PIB en moins) et les niveaux préélémentaires et élémentaires

17. Voir DRESS (2018), *Les dépenses de santé en 2017. Résultats des comptes de la santé*, septembre.

(0,5 point de PIB d'écart). En revanche, le coût de l'enseignement secondaire est nettement plus élevé (0,5 point). Par rapport aux pays nordiques, la France se distingue tout particulièrement par de plus faibles moyens consacrés à la petite enfance (garde des moins de trois ans, enseignement des trois à dix ans) et à l'enseignement supérieur¹⁸.

Enfin, avec 1,2 point de PIB de dépenses liées aux loisirs et à la culture (musées, bibliothèques, théâtres, infrastructures et activités sportives, etc.), la France est proche de la moyenne des pays européens et un peu en retrait par rapport aux pays nordiques.

Des dépenses d'administration générale supérieures à la moyenne

Les dépenses ayant trait à la fourniture de biens collectifs non marchands se montent à 9,3 points de PIB en France, soit 1,1 point de PIB au-dessus de la moyenne des autres pays européens. Une part prépondérante de cet écart tient aux dépenses régaliennes (3,4 points de PIB et 0,7 point d'écart), tirées à la hausse par la défense. Aucun pays de l'échantillon ne consacre une part plus importante de son PIB à la dépense militaire (1,8 point de PIB pour la France), à part le Royaume-Uni qui présente la caractéristique de disposer, comme la France, de l'arme nucléaire et d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Le reste de l'écart s'explique par les dépenses dites « d'administration générale » (0,4 point de PIB), dont la moitié est imputable aux collectivités locales et l'autre moitié à l'État central et aux organismes de sécurité sociale. Cet agrégat, qui se monte à 5,8 points de PIB, retrace les charges de fonctionnement du secteur public – masse salariale et consommations intermédiaires essentiellement –, qu'elles se rattachent au fonctionnement des administrations à proprement parler (ministères, caisses de sécurité sociale, personnels en mairie, etc.) ou bien à la fourniture de services publics de proximité (collecte des déchets, éclairage public, entretien des jardins municipaux, du réseau routier, etc.).

La comparaison¹⁹ montre donc que les frais généraux des administrations sont en France proches de ceux des autres pays, mais elle suggère aussi qu'il subsiste une marge de manœuvre, aussi bien du côté des administrations « centrales » (État et organismes de sécurité sociale) que des collectivités locales, pour réduire ces dépenses de

fonctionnement. L'écart est même un peu plus élevé (0,6 point de PIB) si les pays nordiques sont exclus de la comparaison.

Un niveau élevé de subventions et d'aides diverses

À 4,2 points de PIB hors CICE (5 points avec le CICE), les aides apportées à l'économie sont de plus de 1 point supérieures à la moyenne des pays considérés. Dans cet agrégat figurent les subventions, les transferts en capital (tels que les aides à l'investissement) et les autres transferts courants, correspondant à des instruments et des politiques publiques très divers : crédit d'impôt recherche (plus de 5 milliards d'euros), soutien aux énergies renouvelables (plus de 5 milliards), à différents secteurs d'activité (logement par exemple), à des territoires (crédits d'impôt Dom), subventions et aides à l'investissement pour les transports (subventions à la RATP, aides à l'investissement pour la SNCF, etc.), crédits d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile²⁰, ou encore subventions publiques liées aux contrats aidés.

Chacun de ces dispositifs répond à des logiques qui lui sont propres. Le crédit impôt recherche, par exemple, vise à soutenir la recherche et développement des entreprises, porteuse d'externalités positives et bénéfiques pour la croissance. Certaines subventions aux transports visent à offrir un accès aux services de mobilité pour l'ensemble de la population, pour des raisons sociales ou encore écologiques. D'autres dispositifs de subventions sur les produits ou à la production peuvent être perçus comme le moyen de compenser une fiscalité trop élevée sur les facteurs de production²¹, et doivent ainsi être appréciés au regard de l'ensemble du système sociofiscal.

Compte tenu du nombre, de la diversité et de la quantité de dispositifs contenus dans cet agrégat, aucune dépense en particulier ne peut être tenue comme principale responsable de l'écart avec les autres pays. En revanche, le résultat d'ensemble met clairement en évidence une propension plus forte qu'ailleurs à soutenir l'économie marchande par la dépense publique. Cette propension n'est pas l'apanage du seul État central, loin de là : les aides versées par les collectivités locales, qui se montent en France à 1,1 point de PIB, sont supérieures de 0,2 point à la moyenne des pays de l'Europe occidentale mais plus élevées de 0,5 point si les pays à structure fédérale que sont l'Allemagne, l'Autriche ou la Belgique sont exclus de l'échantillon.

18. Voir Agacinski D. et Collombet C. (2018), « Un nouvel âge pour l'école maternelle ? », *La note d'analyse*, n°66, France Stratégie, mars, et Collombet C., Maigne G. et Palier B. (2017), « Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ? », *La note d'analyse*, n° 56, France Stratégie, mai.

19. Il subsiste des difficultés résiduelles de comparabilité : une part des dépenses de rémunération correspond à des cotisations sociales imputées, dont le niveau est très dépendant du mode d'organisation de la protection sociale suivant les pays.

20. Hors dépenses liées à la garde d'enfant ou à l'aide aux personnes dépendantes (en principe classées dans les aides à la personne).

21. Voir Gouardo C. Le Ru N., Sode A. et Trannoy A. (2016), « Quels principes pour une fiscalité simplifiée ? », note *Enjeux 2017-2027*, août.



L'investissement est particulièrement élevé dans les collectivités

À 2 points de PIB, l'investissement public est un tiers plus élevé en France qu'en moyenne dans les autres pays européens. L'investissement des collectivités locales est presque entièrement responsable de cet écart, de 0,6 point. Faute d'une vision précise de l'investissement public (type d'équipement financé, etc.), il est difficile – surtout en comparaison internationale – d'identifier avec précision la source des écarts. Les données de comptabilité nationale montrent qu'ils se concentrent dans le domaine des transports (réseau routier en particulier), des services de propreté et de traitement des déchets, ainsi que dans certains équipements collectifs à vocation « généraliste » (mais hors crèches, écoles, équipements culturels et sportifs et hôpitaux qui font partie de la fourniture de services sociaux et culturels, et hors matériels militaires et prisons qui font partie des fonctions régaliennes de l'État ; tous ces investissements publics, comptabilisés ailleurs dans la nomenclature de dépenses utilisée ici, représentent 1,4 point de PIB). La comparaison directe avec les autres pays doit se faire avec prudence, cepen-

dant, puisque les besoins en équipements de proximité et en infrastructures dépendent de facteurs démographiques et géographiques (densité de population, etc.) qui varient fortement entre pays européens et qui peuvent contribuer à expliquer une part de la différence de taux d'investissement.

Une charge de la dette proportionnelle à son niveau

À 1,9 point du PIB en 2016, la charge de la dette est légèrement plus basse que la moyenne des pays considérés (et en nette diminution depuis 2008, quand elle atteignait 2,8 % du PIB) mais bien supérieure à la moyenne des pays nordiques (1 % du PIB, soit un écart de 0,9 point) ou encore l'Allemagne (1,3 % du PIB). À la différence de la majorité des postes de dépense, la puissance publique ne peut pas agir directement, tout au moins à court terme, sur le niveau de la charge d'intérêt qui dépend du taux d'intérêt demandé par les marchés et du niveau de la dette. L'écart avec les pays nordiques et l'Allemagne se fait sur les deux plans : le taux d'intérêt moyen sur la dette publique est plus faible en Finlande, en Suède et en Allemagne, dont la gestion des finances publiques, perçue

Tableau 3 – Taux de croissance annuel moyen (TCAM) de la dépense publique en France, 2009-2016

	Mds € 2016	Part du total (2016)	Part du PIB (2016)	TCAM 7 ans valeur	TCAM 7 ans volume
Prestations de redistribution monétaire	453	36,1	20,1	2,6	1,7
- Retraites et vieillesse	310	24,7	13,8	2,8	2,0
- Aides sociales et autres revenus de remplacement	143	11,4	6,3	2,1	1,2
dont chômage	38	3,0	1,7	3,1	2,2
Fourniture de services sociaux et culturels	394	31,4	17,5	1,8	0,9
- Santé	178	14,2	7,9	2,3	1,4
dont hôpital public	82	6,5	3,6	2,0	1,2
dont santé marchande et médicaments	96	7,7	4,3	2,5	1,6
- Éducation et recherche	112	8,9	4,9	1,1	0,3
- Loisirs et activités culturelles	28	2,2	1,2	0,1	-0,7
- Aides à la personne - financement d'établissements d'accueil	76	6,1	3,4	2,3	1,4
Fourniture de services généraux	209	16,7	9,3	1,3	0,4
- Défense, police, justice	77	6,2	3,4	1,7	0,9
- Administration générale	132	10,5	5,8	1,1	0,2
dont APUC et ASSO	55	4,3	2,4	-0,3	-1,1
dont APUL	77	6,2	3,4	2,0	1,2
Soutien à l'économie	158	12,6	7,0	0,8	0,0
- Subventions et transferts	113	9,0	5,0	1,9	1,1
dont APUC et ASSO (hors CICE)	71	5,6	3,1	1,9	1,0
dont APUL	24	1,9	1,1	1,9	1,1
- Investissement (hors social et régalien)	45	3,6	2,0	-2,1	-3,0
dont APUC et ASSO	14	1,1	0,6	-1,6	-2,4
dont APUL	31	2,5	1,4	-2,4	-3,2
Charge de la dette	42	3,4	1,9	-1,4	-2,3
Total	1 256	100,0	55,7	1,9	1,1
Total hors CICE	1 238	98,5	54,8	1,7	0,9

Note : pour les années antérieures à 2009, il n'est pas possible de distinguer les prestations en espèces des prestations en nature à partir des données de la comptabilité nationale. Le taux de croissance des subventions et transferts s'entend hors CICE.

Source : Eurostat, France Stratégie

comme rigoureuse par les investisseurs, conduit à une prime de risque plus faible. Mais surtout, les niveaux de dette publique sont nettement plus bas (proche de 40 % du PIB en Suède et au Danemark en 2016, légèrement supérieure à 60 % du PIB en Allemagne et en Finlande). Si la France est comparée à la moyenne des pays nordiques, l'écart tient entièrement au niveau de la dette publique.

DES DYNAMIQUES DIFFÉRENCIÉES

Pour réduire la dépense publique structurelle de 3 points de PIB sur cinq ans, la dépense publique totale doit augmenter, au maximum, de 0,2 % par an en volume, soit une progression de la dépense en valeur de l'ordre de 2 % par an sous l'hypothèse d'une inflation à +1,8 % en moyenne.

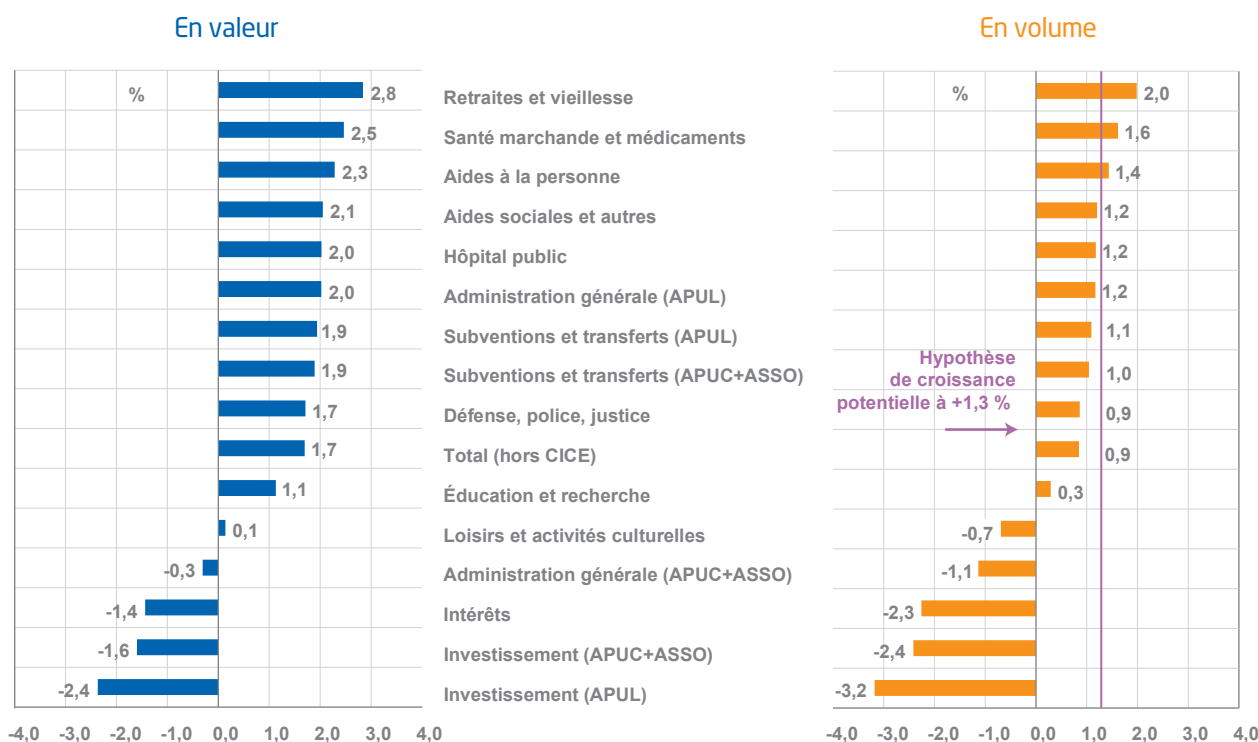
Au cours des sept dernières années, le taux de croissance moyen des dépenses publiques (hors CICE) a atteint +1,7 %, avec une inflation moyenne – mesurée par le déflateur du PIB – de l'ordre de +0,8 %, soit une croissance moyenne des dépenses en volume de l'ordre de +0,9 % (+1,1 % en intégrant le CICE) (voir tableau 3 page précédente). Sur une période un peu plus longue de dix ans, le taux de croissance des dépenses est légèrement plus élevé (+1,3 %

par an), principalement du fait des dépenses de retraites et de vieillesse et des subventions et transferts, qui connaissent un rythme de progression plus élevé avant 2009 (notamment en raison de la réforme du crédit d'impôt recherche, qui représentait moins de 1 milliard d'euros en 2005 contre près de 6 milliards aujourd'hui).

L'évolution des différentes catégories de dépenses depuis 2009 est très hétérogène (voir graphique 5). Certaines dépenses ont augmenté nettement plus vite que la moyenne, en particulier celles liées aux retraites et à la vieillesse (+2,0 % par an en volume). D'autres ont évolué à un rythme nettement plus bas : éducation et recherche (+0,3 %), loisirs et activités culturelles (-0,7 %), administration générale de l'État et de la sécurité sociale (-1,1 %), ou encore dépenses d'investissement²² (-3,0 % depuis 2009).

Ces divergences reflètent, en partie, des mesures discrétionnaires de politique économique et la composition des ajustements budgétaires (comme le recul de l'investissement public), mais elles sont aussi le fruit des différences de *tendancier* (c'est-à-dire de progression « spontanée »²³) entre les différentes catégories de dépense.

Graphique 5 – Taux de croissance annuel moyen des dépenses (hors CICE), 2009-2016



Source : Eurostat, France Stratégie

22. Hors investissements liés à la fourniture de services sociaux (éducation, santé, loisirs, etc.), à la défense, à la police et à la justice. Ces investissements ont baissé moins fortement (-1,7 % par an en moyenne sur la période), portés par la progression des investissements dans les domaines de la défense. Au total, l'investissement en volume des administrations publiques a reculé de 2,4 % en moyenne par an depuis 2009.

23. Voir Écalle F. (2019), « Comment mesurer les économies sur les dépenses publiques ? », La note d'analyse, France Stratégie, n° 73, janvier.

Les dépenses de retraite, premières responsables de l'augmentation de la dépense sur la période récente

Les prestations monétaires liées aux retraites et à la vieillesse, à près de 14 points de PIB en 2016, pèsent pour un quart dans les dépenses publiques totales et ont contribué pour près de la moitié à l'augmentation en volume des dépenses publiques depuis 2009.

Leur dynamisme s'explique aisément par les évolutions démographiques : depuis 2009, le nombre de personnes de plus de 60 ans a augmenté de plus de 2 millions d'individus en France, alors que le nombre de 25-60 ans est resté quasiment stable. Dans le même temps, les règles de calcul et d'indexation des pensions ainsi que des effets de structure (liés aux caractéristiques des nouveaux retraités) ont conduit à ce que la pension moyenne, relativement au revenu d'activité moyen, augmente, passant de 50,1 % à 50,6 % du revenu d'activité moyen entre 2009 et 2016, d'après les chiffres du Conseil d'orientation des retraites (COR).

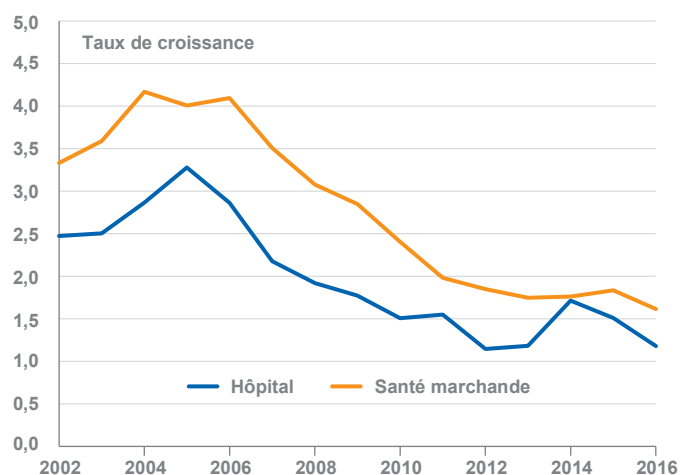
Les différentes réformes menées depuis vingt ans vont contribuer à infléchir la progression des dépenses de retraite à l'avenir, ce qui devrait permettre dans un premier temps de réduire, puis de stabiliser, leur poids en part du PIB. Les dernières projections du COR²⁴ tablent sur un recul de quelques dixièmes de point des dépenses de retraite rapportées au PIB entre 2017 et 2022²⁵. À long terme (horizon 2070), et à législation constante, la France est aujourd'hui parmi les pays européens dont le poids des dépenses de retraite est le mieux contenu en tendance (contrairement en particulier à l'Allemagne)²⁶.

Prises ensemble, les dépenses de redistribution monétaire (retraites, autres revenus de remplacement et aides sociales) représentent deux tiers de l'augmentation en volume de la dépense publique depuis 2009, alors qu'elles n'en représentent qu'un tiers en niveau.

La santé, l'autre dépense qui augmente sensiblement

Les dépenses de santé – hors prestations monétaires et aides à la personne – ont elles aussi progressé plus rapidement que la moyenne depuis 2009, à +1,4 % par an en volume en moyenne pour l'agrégat comprenant l'hôpital et la santé marchande – cette dernière étant davantage responsable de l'écart par rapport à la moyenne.

Graphique 6 – Taux de croissance glissant sur 7 ans des dépenses de santé en volume



Source : Eurostat, France Stratégie

La progression des dépenses de santé a cependant fortement ralenti depuis le début des années 2000 (voir graphique 6), réduisant progressivement l'écart avec le taux de croissance moyen de la dépense publique. Cette évolution tient pour partie à des facteurs structurels : réduction du nombre d'introductions sur le marché d'innovations pharmaceutiques destinées à de larges patientèles, stabilisation du nombre de médecins, progrès techniques qui facilitent la réduction des durées de séjour (chirurgie ambulatoire), transformation progressive des établissements de santé (fermeture de sites, regroupement d'activités, fusion de services). Elle tient aussi au renforcement du pilotage *via* l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (baisses de prix de médicaments plus volontaristes – princeps et substitutions génériques –, gel du point d'indice dans la fonction publique qui limite la hausse du coût du travail dans les hôpitaux publics, etc.), qui était jusqu'à 2010 systématiquement – et largement – dépassé en exécution par rapport aux objectifs votés par le Parlement. L'ONDAM est, depuis cette date, plus ou moins respecté²⁷, bien qu'en pratique supérieur à la croissance nominale du PIB et de la dépense publique totale.

Une dérive dans les collectivités locales

Les dépenses dites d'administration générale dans notre nomenclature présentent des évolutions très contrastées depuis 2009. Alors que celles des administrations centrales

24. Conseil d'orientation des retraites (2018), *Évolution et perspectives des retraites en France : rapport annuel du COR*, juin.

25. Plus exactement, de 0,3 point sous l'hypothèse que la croissance s'établira à +1,7 % par an. La baisse serait donc quasi nulle sous l'hypothèse, retenue dans cet exercice, que le PIB croît tendanciellement de 1,3 % par an.

26. D'après les projections de la Commission européenne, les dépenses publiques de retraite augmenteraient de 0,4 point de PIB en moyenne en Union européenne entre 2016 et 2070, avec des différences très marquées : là où elles baisseraient de 2,2 points en France, elles augmenteraient de 3 points en Allemagne. Voir Commission européenne (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States 2016-2070*.

27. Il l'est à peu près, mais avec des hôpitaux qui ne cessent de s'endetter.

ont reculé en volume de 1,1 % par an (passant de 2,8 points à 2,4 points du PIB), celles des collectivités locales ont augmenté de l'ordre de 1,2 % par an, restant globalement stables en pourcentage du PIB (puisque avec un taux de croissance proche de celui du PIB potentiel).

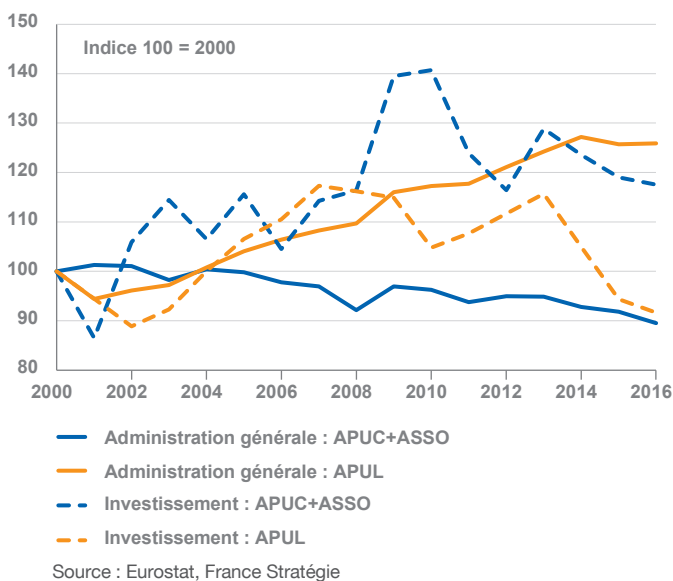
Cette dynamique ne reflète pas – du moins pas principalement – un phénomène de « vases communicants » liés aux différentes étapes de la décentralisation, qui ont conduit à transférer des compétences aux départements et aux régions. D'abord parce que l'essentiel des transferts ont eu lieu avant 2009, mais aussi parce qu'une part importante des compétences transférées correspondent à d'autres domaines fonctionnels que ceux couverts par l'agrégat « administration générale » (notamment dans les domaines de l'éducation). La progression des dépenses d'administration des collectivités locales est portée en grande partie par la progression des effectifs et de la masse salariale, comme cela a été plusieurs fois documenté²⁸.

Les dépenses d'investissement, en revanche, ont baissé fortement depuis 2009 pour les administrations centrales (-2,4 % par an en volume) comme pour les administrations locales (-3,2 %).

L'OBJECTIF D'ÉCONOMIES, UN CHEMIN DE CRÊTE

Certains postes de dépenses ne pourront faire l'objet d'économies substantielles qu'après un certain temps, vraisemblablement plus long que l'horizon de cinq ans que l'on se

Graphique 7 – Évolution des dépenses en volume (base 100)



fixe dans cette note. En outre, parce qu'ils présentent des dynamiques spontanées hétérogènes, les différents types de dépenses sont plus ou moins faciles à infléchir jusqu'au point de réduire leur poids dans le PIB. En réalité, l'effort à consentir en masse budgétaire dépend de l'écart entre le taux de croissance tendanciel et la cible d'évolution visée, ainsi que du niveau initial de la dépense²⁹.

Les scénarios bâtis ci-dessous (voir tableau 4) ne doivent pas être interprétés comme des scénarios « souhaitables » ni comme des recommandations. Ils ont une vocation illustrative, donnant à voir des combinaisons de mesures permettant d'atteindre l'objectif fixé, selon les contraintes supplémentaires que l'on s'impose.

Sans toucher aux dépenses sociales ni aux dépenses militaires, faire converger les autres postes vers la moyenne européenne ne suffit pas à atteindre l'objectif

Dans un premier scénario, on s'impose de laisser à leur niveau actuel (exprimé en pourcentage du PIB) les différentes dépenses sociales (retraites, aides sociales, santé, aides à la personne et éducation), ainsi que les dépenses régaliennes (défense, police, justice). Plus précisément, dans le cas des retraites, on retient sur un horizon de cinq ans l'évolution des dépenses projetée par le COR, mais sous l'hypothèse que le PIB croît à son rythme potentiel. Ce scénario revient à faire porter l'intégralité de l'ajustement budgétaire sur des postes représentant seulement un peu plus d'un quart de la dépense publique.

Dans ce scénario, ramener l'ensemble des autres postes de dépense à la moyenne européenne conduirait à baisser la dépense publique de 2,2 points de PIB, donc ne suffirait pas à atteindre un quantum de 3 points de PIB. Pour atteindre les 3 points, l'effort supplémentaire à consentir ramènerait les dépenses de soutien à l'économie (investissement, subventions et transferts), les dépenses d'administration générale et les dépenses de loisirs et de culture en dessous de la moyenne des pays européens. À titre d'illustration, imposer un effort supplémentaire de 0,8 point à due proportion des postes concernés conduirait au total à baisser les subventions et les transferts à l'économie (hors CICE) de l'ordre de 1,3 point de PIB (-3,9 % par an en volume sur cinq ans, contre +1,1 % par an sur les sept dernières années), de baisser les dépenses d'investissement de 0,7 point de PIB (-5,8 % contre -3,0 % sur les sept dernières années) et de baisser enfin les dépenses d'administration générale de 0,7 point (-1,2 % par an pour les dépenses de l'État central et -1,6 % par an pour les dépenses des collectivités locales, contre -1,1 % et +1,2 %

28. Voir l'annexe au projet de loi de finances 2018, *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*.

29. Par exemple, pour une dépense de l'ordre de 195 milliards d'euros (le niveau de l'ONDAM en 2018) affectée par un tendanciel de +4,5 % en valeur, stabiliser la part de cette dépense dans le PIB potentiel (sous l'hypothèse d'une croissance du PIB potentiel de +1,3 % et d'une inflation de +1,8 %) requiert de l'ordre de 3 milliards d'économies ((4,5 % - 3,1 %) x 195).



sur les sept dernières années). Ces ajustements sont très significatifs et pour certains d'entre eux peu réalistes. En particulier, ils reviendraient à presque diviser par deux le poids des dépenses d'investissement local.

Atteindre l'objectif tout en augmentant le poids des dépenses d'éducation et de défense doit conduire à contenir la croissance des dépenses sociales hors éducation

En partant du scénario précédent, si l'on modère les efforts consentis sur l'investissement local et surtout si les dépenses d'éducation sont augmentées de 0,2 point pour les rapprocher de la moyenne des pays d'Europe occidentale, de même que les dépenses liées à la défense, la police et la justice comme le gouvernement s'y est engagé, il devient impossible d'atteindre un quantum de 3 points de PIB sans freiner la progression des dépenses sociales, même en consentant de gros efforts sur les dépenses hors sphère sociale.

Si l'on s'autorise à toucher aux dépenses de santé marchande, qui se situent aujourd'hui à 1,4 point de PIB au-dessus de la moyenne des pays européens, pour les diminuer à hauteur de 0,8 point de PIB (de 4,3 à 3,5 points de PIB), l'objectif global de 3 points de PIB d'allègement de la dépense publique peut être maintenu. Toutefois, atteindre un tel objectif en cinq ans uniquement *via* une maîtrise médicalisée des dépenses est irréaliste : il faudrait en passer par une part de remboursements ou de baisse de la prise en charge de soins par la sécurité sociale.

Il est possible d'imaginer un troisième scénario, plus équilibré. Celui-ci autoriserait une baisse plus modérée et sans doute plus réaliste du poids des dépenses de santé, qui passerait davantage par une restructuration globale de notre système de soins. Il permettrait une augmentation du poids des dépenses d'éducation et de défense. Il autoriserait également une stabilisation du poids de l'investissement public, car sa baisse, *a priori* souhaitable à l'aune de ce que l'on observe chez nos partenaires, pourrait être légitime.

Tableau 4 – Scénarios d'ajustement permettant d'atteindre 3 points de PIB d'économies

	SCÉNARIO 1						SCÉNARIO 2					SCÉNARIO 3						
	Part du PIB (2016)	TCAM valeur	TCAM volume	Ajustement	Niveau cible (Point de PIB)	Écart avec moyenne	TCAM en valeur	TCAM en volume	Ajustement	Niveau cible (Point de PIB)	Écart avec moyenne	TCAM en valeur	TCAM en volume	Ajustement	Niveau cible (Point de PIB)	Écart avec moyenne	TCAM en valeur	TCAM en volume
Prestations de redistribution monétaire	20,1	2,6	1,7	0,0	20,1	4,3	3,1	1,3	0,0	20,1	4,3	3,1	1,3	-0,9	19,2	3,4	2,2	0,4
- Retraites et vieillesse	13,8	2,8	2,0	0,0	13,8	3,4	3,1	1,3	0,0	13,8	3,4	3,1	1,3	-0,4	13,4	3,0	2,5	0,7
- Aides sociales et autres revenus de remplacement dont chômage	6,3	2,1	1,2	0,0	6,3	1,0	3,1	1,3	0,0	6,3	1,0	3,1	1,3	-0,5	5,8	0,5	1,5	-0,3
	1,7	3,1	2,2	0,0	1,7	0,4	3,1	1,3	0,0	1,7	0,4	3,1	1,3	-0,2	1,5	0,2	0,7	-1,1
Fourniture de services sociaux et culturels	17,5	1,8	0,9	-0,2	17,3	0,2	2,9	1,1	-0,8	16,7	-0,4	2,2	0,4	-0,6	16,9	-0,2	2,4	0,6
- Santé	7,9	2,3	1,4	0,0	7,9	1,0	3,1	1,4	-0,8	7,1	0,2	1,1	-0,7	-0,4	7,5	0,6	2,1	0,3
dont hôpital public	3,6	2,0	1,2	0,0	3,6	-0,5	3,1	1,3	0,0	3,6	-0,5	3,1	1,3	0,0	3,6	-0,5	3,1	1,3
dont santé marchande et médicaments	4,3	2,5	1,6	0,0	4,3	1,4	3,1	1,3	-0,8	3,5	0,6	-0,6	-2,4	-0,4	3,9	1,0	1,2	-0,6
- Éducation et recherche	4,9	1,1	0,3	0,0	4,9	-0,7	3,1	1,3	0,2	5,1	-0,5	3,9	2,1	0,2	5,1	-0,5	3,9	2,1
- Loisirs et activités culturelles	1,2	0,1	-0,7	-0,2	1,0	-0,1	-0,2	-2,0	-0,2	1,0	-0,1	-0,2	-2,0	-0,1	1,1	0,0	1,5	-0,3
- Aides à la personne - financement d'établissements d'accueil	3,4	2,3	1,4	0,0	3,4	0,1	3,1	1,3	0,0	3,4	0,1	3,1	1,3	-0,3	3,1	-0,2	1,3	-0,5
Fourniture de services généraux	9,3	1,3	0,4	-0,8	8,5	0,3	1,4	-0,4	-0,6	8,7	0,5	1,8	0,0	-0,4	8,9	0,7	2,2	0,4
- Défense, police, justice	3,4	1,7	0,9	0,0	3,4	0,7	3,1	1,3	0,2	3,6	0,9	4,3	2,5	0,2	3,6	0,9	4,3	2,5
- Administration générale	5,8	1,1	0,2	-0,8	5,0	-0,4	0,4	-1,4	-0,8	5,0	-0,4	0,4	-1,4	-0,6	5,2	-0,2	1,0	-0,8
dont APUC et ASSO	2,4	-0,3	-1,1	-0,3	2,1	-0,1	0,6	-1,2	-0,3	2,1	-0,1	0,6	-1,2	-0,2	2,2	0,0	1,4	-0,4
dont APUL	3,4	2,0	1,2	-0,5	2,9	-0,3	0,2	-1,6	-0,5	2,9	-0,3	0,2	-1,6	-0,4	3,0	-0,2	0,8	-1,0
Soutien à l'économie	7,0	0,0	0,0	-2,0	5,0	0,5	-2,6	-4,4	-1,6	5,4	0,9	-1,5	-3,3	-1,1	5,9	1,4	0,0	-1,8
- Subventions et transferts	5,0	1,9	1,1	-1,3	3,7	0,6	-2,1	-3,9	-1,3	3,7	0,6	-2,1	-3,9	-1,0	4,0	0,9	-0,9	-2,7
dont APUC et ASSO (hors CICE)	3,1	1,9	1,0	-1,1	2,0	-0,2	-3,9	-5,7	-1,1	2,0	-0,2	-3,9	-5,7	-0,8	2,3	0,1	-2,0	-3,8
dont APUL	1,1	1,9	1,1	-0,2	0,9	0,0	-0,7	-2,5	-0,2	0,9	0,0	-0,7	-2,5	-0,2	0,9	0,0	-0,7	-2,5
- Investissement (hors social et régalién)	2,0	-2,1	-3,0	-0,7	1,3	-0,1	-4,0	-5,8	-0,3	1,7	0,3	0,1	-1,7	-0,1	1,9	0,5	2,1	0,3
dont APUC et ASSO	0,6	-1,6	-2,4	0,0	0,6	0,0	3,1	1,3	0,0	0,6	0,0	3,1	1,3	0,0	0,6	0,0	3,1	1,3
dont APUL	1,4	-2,4	-3,2	-0,7	0,7	-0,1	-7,1	-8,9	-0,3	1,1	0,3	-1,3	-3,1	-0,1	1,3	0,5	1,6	-0,2
Charge de la dette	1,9	-1,4	-2,3	0,0	1,9	-0,3	3,1	1,3	0,0	1,9	-0,3	3,1	1,3	0,0	1,9	-0,3	3,1	1,3
Total	55,7	1,9	1,1	3,0	52,7	5,1	2,0	0,2	3,0	52,7	5,1	2,0	0,2	-3,0	52,7	5,1	2,0	0,2
Total hors CICE	54,8	1,7	0,9	-3,0	51,8	4,3	2,0	0,2	-3,0	51,8	4,3	2,0	0,2	-3,0	51,8	4,3	2,0	0,2

Source : Eurostat, France Stratégie

mement contrecarrée par les nouveaux besoins liés à l'organisation de la transition écologique et énergétique. Ce scénario, pour être crédible, suppose d'élargir les économies aux prestations sociales en espèces (y compris retraites) et à l'accueil et à l'aide aux personnes. Les décisions prises par le gouvernement de désindexer partiellement les retraites en 2019 et 2020, de même que la volonté de mieux maîtriser les dépenses d'assurance-chômage, vont dans ce sens.

Compte tenu de l'inflation, ce scénario reste compatible avec une progression en valeur de l'ensemble des postes à l'exception d'un seul : les aides diverses à l'économie marchande baisseraient en euros courants. Cela pourrait constituer la contrepartie d'une baisse des impôts sur la production.

CONCLUSION

Le niveau sensiblement plus élevé de la dépense publique en France – et des prélèvements obligatoires destinés à la financer –, comparé aux autres pays d'Europe occidentale, s'explique d'abord par des choix collectifs qui s'inscrivent dans la durée. Nombre de ces choix relèvent de la sphère sociale : un système de retraite par répartition, entièrement public et relativement généreux, qui scelle un pacte de solidarité entre les générations ; une forte socialisation des dépenses de santé et d'éducation ; plus généralement, des aides sociales relativement importantes, qu'elles prennent la forme de prestations monétaires pour les plus démunis et les familles, ou de soutiens auprès de certains publics (jeunes enfants, personnes handicapées, personnes dépendantes, etc.) *via* le financement de l'aide à domicile ou d'établissements d'accueil. De même, les dépenses militaires sont durablement plus élevées que chez nos partenaires européens.

Il reste que d'autres postes relèvent moins de choix collectifs réels. L'excès du poids des dépenses de fonctionnement de nos administrations centrales comme locales est connu, mais sans doute surestimé : il représente tout au plus 0,5 point de PIB de plus qu'en moyenne chez nos voisins européens, sur un total de 6 points de PIB. Notre propension à soutenir l'économie marchande *via* de nombreuses et diverses subventions est peut-être moins connue, et à coup sûr sous-estimée : environ 1 point de PIB de plus que nos partenaires européens, sur un total de 4 points de PIB.

Au final, baisser structurellement le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en l'espace de cinq ans est un objectif atteignable, puisque 21 pays européens sur 27 y sont parvenus au moins une fois au cours des vingt dernières années. Mais il est ambitieux. Sous l'hypothèse raisonnable que la croissance potentielle de la France se situe aujourd'hui autour de +1,3 % par an, il demande de parvenir à quasiment stabiliser le volume de la dépense publique, c'est-à-dire à contenir sa progression en valeur autour de 2 % par an durant cinq ans. Si l'on souhaite atteindre cet objectif de façon réaliste tout en préservant certaines dépenses jugées prioritaires (éducation, défense, justice, investissements en faveur de la transition écologique et énergétique), cela suppose de consentir non seulement de gros efforts sur de nombreux postes de dépenses hors sphère sociale mais aussi des efforts, plus modérés, pour freiner la progression des dépenses sociales.

Mots clés : dépenses publiques, prélèvements obligatoires, croissance potentielle, redistribution, dépenses sociales, économies

Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ; directeur de la rédaction : Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint ; secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; impression : France Stratégie ; dépôt légal : janvier 2019 - N° ISSN 2556-6059 ; contact presse : Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.