

FLASH ÉCONOMIE

RECHERCHE ÉCONOMIQUE

24 juillet 2012 – N° 510

France : un point sur les dépenses publiques

Le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012, actuellement débattu au Parlement, a été l'occasion pour le nouveau gouvernement de commencer à documenter la trajectoire pluriannuelle de finances publiques française. Passant à hauteur d'un tiers par une hausse des prélèvements obligatoires, essentiellement concentrée sur 2013, celle-ci suppose un effort de maîtrise des dépenses publiques, visible à partir de 2014, sans précédent sur la durée.

Nous revenons dans ce papier sur les principales dispositions et principes retenus (ou confirmés) par le gouvernement afin d'assurer le pilotage des dépenses publiques sur l'ensemble de la législature et proposons un bref tour d'horizon des dépenses publiques par nature, fonction et sous-secteur d'exécution.

RECHERCHE ECONOMIQUE

Rédacteurs:

*Jean-Christophe CAFFET
Alain CARBONNE*

Une consolidation budgétaire prévue en deux temps

Mise à part la présentation des nouveaux dispositifs (principalement fiscaux) devant permettre d'atteindre l'objectif de déficit public pour 2012¹, le deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2012, actuellement examiné au Sénat, a été l'occasion de clarifier certains points concernant la trajectoire pluriannuelle de finances publiques française. Conformément aux engagements pris pendant la période électorale, le nouveau gouvernement s'engage à retourner à l'équilibre en 2017, la résorption du déficit public passant dans un premier temps par une hausse très significative des prélèvements obligatoires (+1,6 points de PIB sur l'ensemble de la législature, dont +1,2 points de PIB dès 2013), dans un second par une baisse massive du poids des dépenses publiques dans le PIB (-2,9 points de PIB sur l'ensemble de la législature, essentiellement à partir de 2014). L'effort portera principalement sur les administrations publiques centrales (APUC), dont le déficit devra être réduit de 3,3 points de PIB sur la période, dans une moindre mesure sur les administrations publiques locales (APUL) et de sécurité sociale (ASSO)² (tableau 1).

Tableau 1
France : trajectoire pluriannuelle de finances publiques (% PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques	56,6	56,0	56,2	56,1	55,4	54,8	54,1	53,4
Prélèvements obligatoires	42,5	43,9	45,0	46,2	46,3	46,4	46,5	46,5
Solde public	-7,1	-5,2	-4,5	-3,0	-2,3	-1,5	-0,8	0,0
Administrations publiques centrales	-5,8	-4,5	-3,8	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
Administrations publiques locales	-0,1	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0
Administrations de sécurité sociale	-1,2	-0,6	-0,5	-0,3	0,0	0,0	0,3	0,5
ASSO hors CADES et FRR	-1,8	-1,3	-1,3	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	0,0
Dette publique	82,3	86,0	89,7	90,6	89,9	88,1	85,5	82,4
Dette hors soutien financier à la zone euro	82,1	85,3	87,3	87,7	86,7	85,0	82,6	79,6

Sources : PLFR juillet 2012, Natixis

Dans le cadre d'un scénario de croissance très optimiste³, le recul du poids des dépenses publiques dans le PIB serait comptablement assuré par une progression maximale des dépenses de 0,8% en volume chaque année. Avec une hypothèse de croissance plus vraisemblable (i.e. plus proche du potentiel, estimé autour de 1,5%), le taux de croissance annuel des dépenses publiques en volume devrait être ramené à 0,4% pour atteindre l'objectif de 53,4% du PIB en 2017, 0% si la croissance était de 1% par an seulement⁴. Pour ce faire, et à défaut d'un plan de coupes budgétaires précis et exhaustif, le nouveau gouvernement a énoncé (ou confirmé) plusieurs principes et règles de gestion – qui avaient pour la plupart cours lors de la précédente législature :

- Les dépenses de l'Etat seront stabilisées en valeur, hors service de la dette et pensions.
- Les règles s'imposant à l'Etat en matière de dépenses de fonctionnement (consommations intermédiaires, rémunérations...) s'appliqueront également à l'ensemble des opérateurs de l'Etat.
- Les concours aux collectivités locales seront gelés en valeur.
- Les dépenses sociales seront « maîtrisées », avec notamment une progression de l'ONDAM⁵ limitée à 2,7% par an à partir de 2013 (2,5% en 2012)⁶.

¹ Voir Special Report n°2012-82 : [France : l'austérité passe à gauche](#).

² D'après la Cour des Comptes, le déficit structurel des APUC s'élevait à 4 points du PIB en 2011, les ASSO et les APUL étant respectivement à l'équilibre structurel et en léger excédent (0,1 point de PIB). Voir [Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques](#) (juillet 2012).

³ Entre 2% et 2,5% par an à partir de 2014, la trajectoire pluriannuelle de finances publiques reposant, par « prudence », sur l'hypothèse basse de la fourchette.

⁴ Hypothèse la plus plausible selon nous, dans un contexte de consolidation budgétaire et de stabilisation de l'endettement (voire de désendettement) des agents privés.

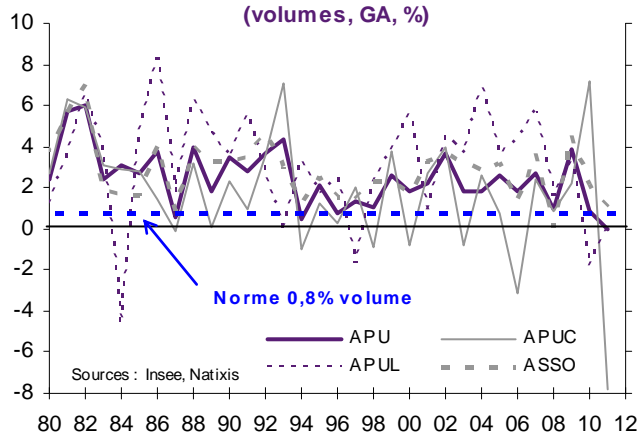
⁵ Objectif national de dépenses d'assurance maladie.

⁶ Pour une croissance « spontanée » supérieure à 4% par an d'après la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale.

Un effort de maîtrise des dépenses sans précédent sur la durée

La trajectoire pluriannuelle de finances publiques suppose donc que l'effort de consolidation budgétaire passe à hauteur des deux tiers par la maîtrise des dépenses publiques, dont le rythme de progression annuel moyen ne devra pas dépasser 0,8% en volume sur l'ensemble de la législature. Notons d'ores et déjà que cet effort, que l'on peut qualifier d'effort minimum au vu des hypothèses sous-jacentes au programme, n'a été effectivement réalisé qu'à cinq reprises au cours des trente dernières années (1987, 1994, 1996, 2010 et 2011), les bonnes performances enregistrées au cours des deux derniers exercices s'expliquant par ailleurs pour partie par le contrecoup des mesures de relance mises en œuvre en 2009 (en 2010) et/ou par des éléments exceptionnels (moindres livraisons de matériel militaire en 2011⁷). Au cours des trente dernières années, les dépenses publiques ont crû de 2,5% en moyenne en volume, le net ralentissement intervenu au cours des années 90 étant à mettre au crédit de l'ensemble des APU, au crédit de l'Etat uniquement au cours de la décennie 2000 (**graphiques 1a et 1b, tableaux 2a et 2b**). Etant donné l'ampleur des transferts entre administrations publiques⁸ (pour l'essentiel de l'Etat vers les autres sous-secteurs, **graphique 1c**), nous considérerons par la suite les dépenses totales des différentes APU en termes « consolidés », i.e. hors transferts courants et transferts en capital entre sous-secteurs.

Graphique 1a
France: dépenses publiques
(volumes, GA, %)



Graphique 1b
France: dépenses publiques consolidées*
(volumes, GA, %)

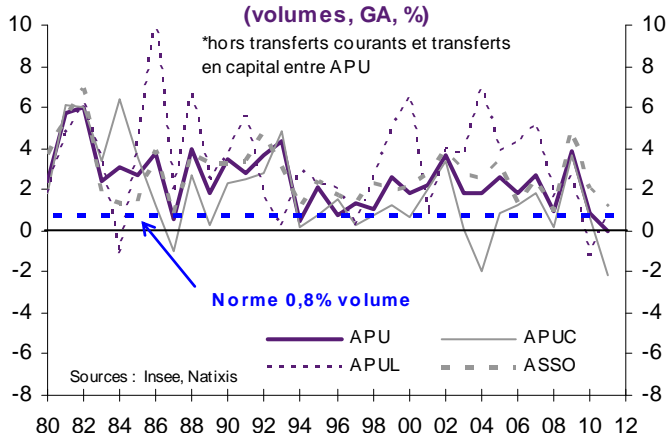


Tableau 2a
France : taux de croissance annuel moyen des
dépenses publiques (volumes, %)

	APU	APUC	dont Etat	APUL	ASSO
80-89	3,3	2,8	2,7	3,6	3,4
90-99	2,3	1,9	1,9	2,4	2,6
00-11	2,0	0,8	0,6	3,2	2,6
80-11	2,5	1,8	1,7	3,1	2,8

Sources: Insee, Natixis

Tableau 2b
France : taux de croissance annuel moyen des
dépenses publiques consolidées* (volumes, %)

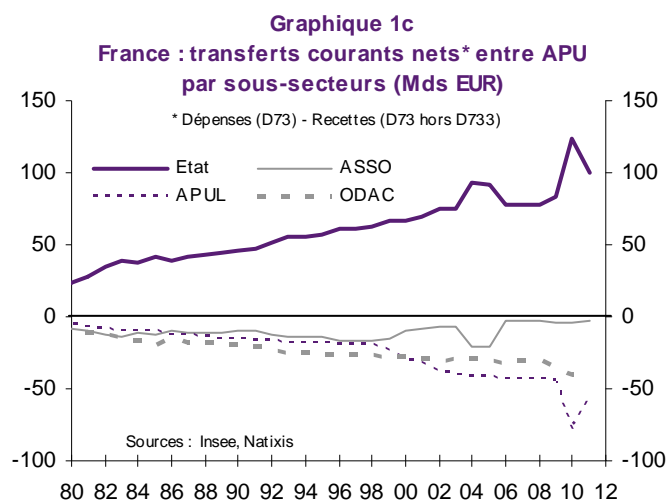
	APU	APUC	dont Etat	APUL	ASSO
80-89	3,3	3,0	3,2	4,0	3,2
90-99	2,3	1,7	1,5	2,6	2,5
00-11	2,0	0,9	0,4	3,3	2,5
80-11	2,5	1,8	1,6	3,3	2,8

Sources: Insee, Natixis

* hors transferts courants et transferts en capital entre APU

⁷ La progression des dépenses publiques hors éléments exceptionnels (livraisons de matériel militaire et retrait des dernières mesures de relance) aurait toutefois satisfait (de justesse) la norme des 0,8% l'an dernier. En tenant compte des retraitements opérés par la Cour des Comptes, on peut estimer que le contrecoup du plan de relance explique environ 0,3 point de baisse des dépenses publiques en 2010, 0,4 point en 2011.

⁸ Les transferts de compétences entre APU (décentralisation...), les modifications apportées à la fiscalité (réforme de la taxe professionnelle...) ou certains évènements non récurrents (dotations de l'Etat dans le cadre des investissements d'avenir...) peuvent donner lieu à des transferts (dotations compensatrices, recettes fiscales...) très importants entre APU dont la somme des dépenses des sous-secteurs s'avère par conséquent supérieure aux dépenses publiques totales. Neutraliser ces transferts (principalement des transferts courants) entre administrations publiques permet, dans une première approche, d'avoir une vision des dépenses effectivement exécutées par les sous-secteurs.



Compte tenu des évolutions observées par le passé, le respect de la norme retenue pour la totalité des dépenses publiques (« 0,8% volume ») exige donc un effort très significatif sur les dépenses de l'ensemble des sous-secteurs⁹. Si, à première vue, l'effort paraît principalement porter sur l'Etat (avec la norme « 0% valeur hors intérêts et pensions »), l'évolution implicite des dépenses des autres sous-secteurs (APUL et ASSO) montre qu'un infléchissement marqué est nécessaire par rapport à leur croissance « spontanée » ou leur évolution « tendancielle ».

En reprenant les principaux chiffres du cadrage macroéconomique et financier retenu dans le dernier programme de stabilité¹⁰, le respect de la norme de dépenses de l'Etat (« 0 valeur hors intérêts et pensions ») permettrait d'assurer un recul en volume de l'ensemble des dépenses de l'Etat (hors transferts entre APU) sur la période 2012-2017. Ainsi, à moins que les dépenses des ODAC¹¹ n'augmentent de plus de 4% par an en valeur, la stabilité en volume des dépenses des APUC¹² serait assurée. APUL et ASSO pourraient alors contribuer à hauteur de 0,8 point de pourcentage à la hausse des dépenses publiques en volume soit, compte tenu de leur poids dans l'ensemble des dépenses, une progression annuelle moyenne de 1,2% en volume (3% en valeur). Confrontées aux taux de croissance spontanée des dépenses des sous-secteurs (estimés autour de 1,25 % en volume pour l'Etat¹³, entre 1,75% et 2,25% pour les ASSO¹⁴, entre 1,0% et 2,4% pour les APUL¹⁵), ces estimations montrent que l'effort sur les dépenses (défini comme l'écart à leur évolution « spontanée ») serait quantitativement bien réparti entre les différents sous-secteurs (l'essentiel de l'effort incombant toutefois à l'Etat).

Nous proposons par la suite une vue d'ensemble des dépenses publiques françaises, en revenant sur les principales caractéristiques et ordres de grandeur, par nature et par fonction, des dépenses agrégées et ventilées par sous-secteur.

⁹ La Cour des Comptes estime à 1,7% le taux de croissance spontanée en volume des dépenses publiques. L'Inspection Générale des Finances (IGF) l'estime de son côté à 1,5% sur la période 2012-2016. Deux estimations inférieures aux évolutions historiques observées (cf. tableaux 2a et 2b).

¹⁰ Une inflation moyenne de 1,8% et un service de la dette qui progresserait d'environ 5% par an sur la période 2013-2017 (soit près de 3 Mds EUR d'intérêts supplémentaires en moyenne par an).

¹¹ Organismes divers d'administration centrale, dont les dépenses étaient supposées augmenter de 3% par an en valeur dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2014.

¹² Objectif affiché par la précédente majorité, qui avait en outre introduit une double norme d'évolution des dépenses de l'Etat (« 0 volume » et « 0 valeur hors dette et pensions »). Voir Flash n°2010-503 : [France : consolidation budgétaire, Acte 1](#).

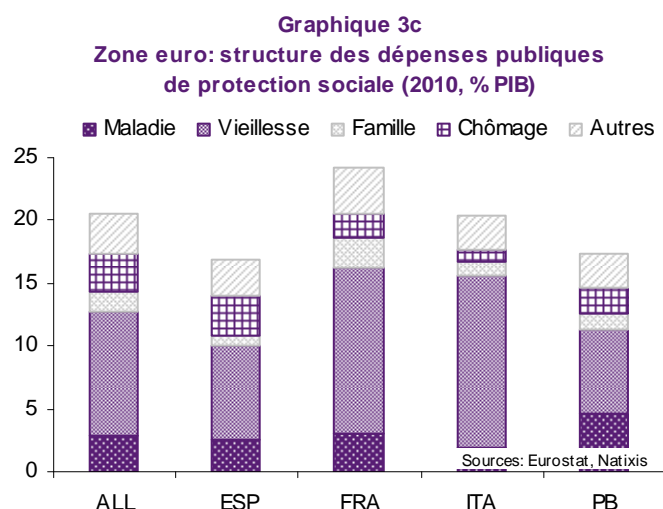
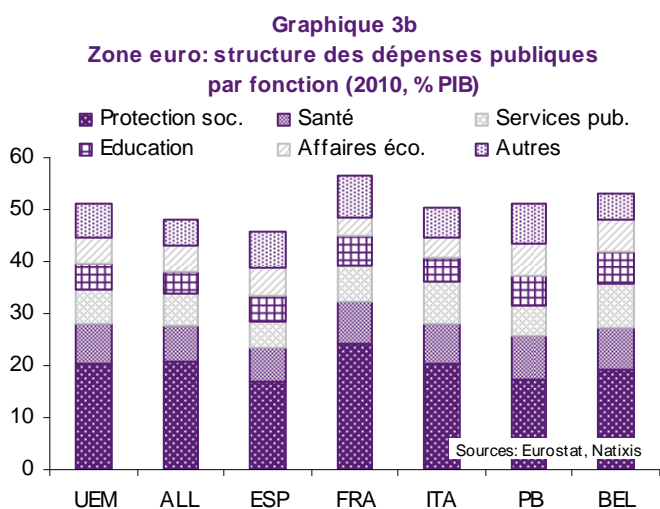
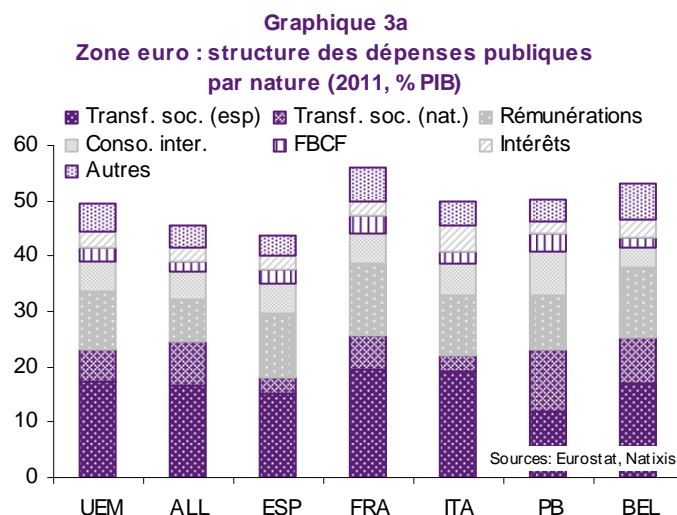
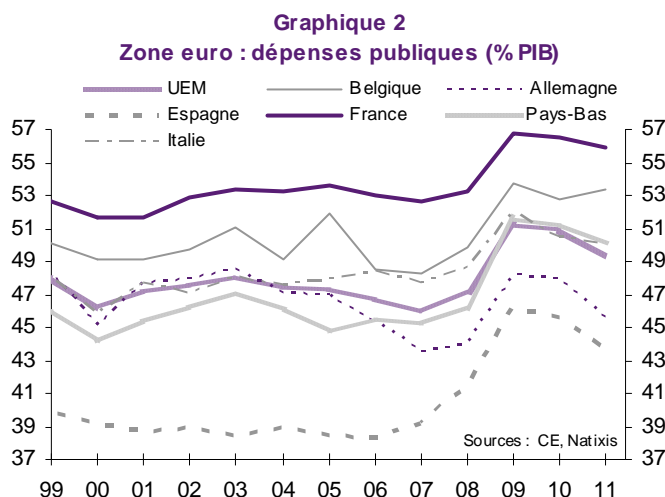
¹³ D'après l'IGF et la Commission des Finances du Sénat, voir Rapport d'information du Sénat n° 501. Voir aussi [Situation et perspectives des finances publiques](#) (juillet 2012).

¹⁴ 1,75% d'après l'IGF, 2,25% d'après la Commission des Finances du Sénat (pour une évolution historique de 3%).

¹⁵ 1,0% d'après l'IGF, hypothèse plutôt optimiste (moyenne observée sur 2007/2010), la progression des dépenses des APUL à champ constant (i.e. hors impact des mesures de décentralisation) ayant été de 2,4% en moyenne entre 1983 et 2010 (Voir [Rapport sur la dépense publique et son évolution](#), PLF 2012).

Les dépenses publiques les plus élevées de l'UEM

La France est le pays de l'UEM où le poids des dépenses publiques dans le PIB (56,0% en 2011, soit 1118 Mds EUR) est le plus élevé (**graphique 2**). Elle se classe au deuxième rang au sein de l'UE 27 (et de l'OCDE), après le Danemark (57,9% en 2011). Le niveau comparativement élevé des dépenses publiques en France provient pour l'essentiel des dépenses de protection sociale (assurance vieillesse et santé au sens large¹⁶ notamment) et, dans une moindre mesure, de dépenses de fonctionnement (rémunérations et consommations intermédiaires) relativement importantes (**graphiques 3a/b/c**).

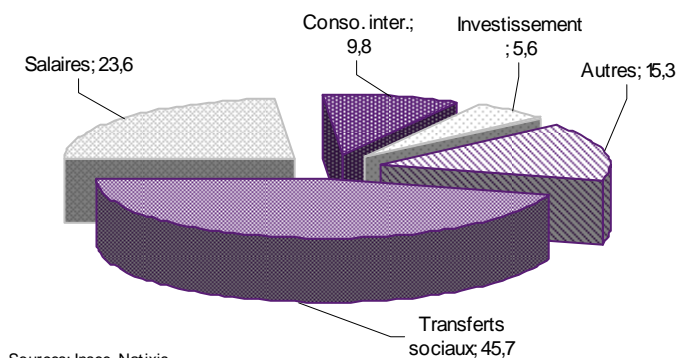


Salaires et transferts constituent l'essentiel des dépenses

Comptant pour près de la moitié des dépenses publiques totales (**graphique 4**), les prestations et transferts sociaux sont naturellement les principaux contributeurs à l'accroissement des dépenses publiques sur longue période. La contribution des dépenses de fonctionnement (quasi-nulle en 2011) tend au contraire à diminuer très progressivement sous l'effet des efforts de rationalisation consentis ces dernières années par les APUC (Etat notamment, voir plus loin). Il en est de même pour les dépenses d'investissement, plus faibles en 2011 qu'au début de la précédente législature (**graphique 5**). Le service de la dette, appelé à augmenter en raison de la forte hausse du stock de dette (**graphique 6**) et de la probable remontée des coûts de financement du Trésor français (**graphique 7**), représentait 4,7% des dépenses publiques en 2011.

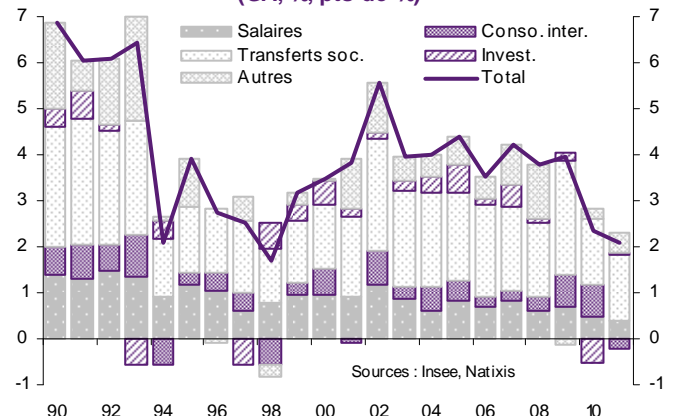
¹⁶ i.e. dépenses de santé + protection sociale maladie/invalidité (voir plus loin).

Graphique 4
France : structure des dépenses des APU
par nature (% total)



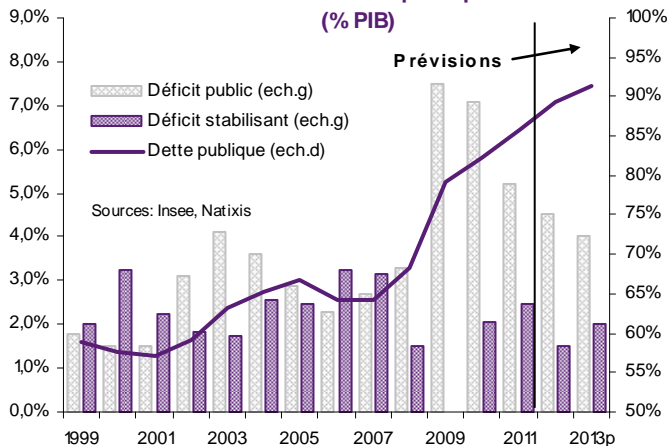
Sources: Insee, Natixis

Graphique 5
France : contributions aux dépenses des APU
(GA, %, pts de %)



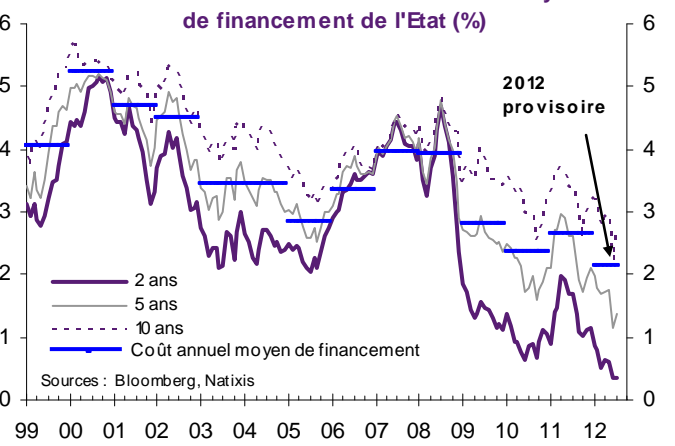
Sources : Insee, Natixis

Graphique 6
France : finances publiques
(% PIB)



Sources: Insee, Natixis

Graphique 7
France : taux souverains et coût annuel moyen
de financement de l'Etat (%)



Sources : Bloomberg, Natixis

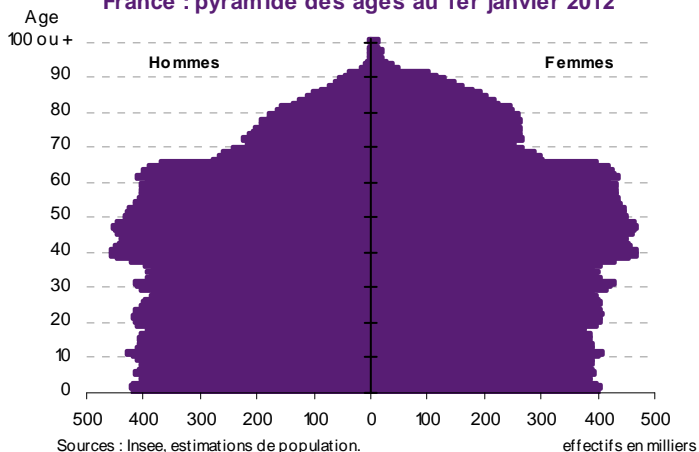
La structure des dépenses publiques françaises par fonction, ou finalité, souligne également la prépondérance du rôle « d'Etat-Providence » des APU, en raison notamment de l'importance des dépenses d'assurance vieillesse (près d'un quart des dépenses totales des APU en 2010). Appelées à être encore plus dynamiques pour des raisons démographiques¹⁷ (graphique 8 et tableau 1), celles-ci expliquent à elles seules près d'un tiers de la progression des dépenses publiques de l'ensemble des APU au cours des dix dernières années. Viennent ensuite, parmi les missions dont les dépenses sont supérieures à 10% du total, la santé¹⁸ (services hospitaliers, services ambulatoires, matériel médical...), les services publics généraux (fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires fiscales, affaires étrangères, service de la dette...) et l'éducation. Enfin, les affaires économiques (programmes de soutien sectoriels, subventions, dépenses d'infrastructure en faveur de l'industrie, de l'agriculture ou des services) représentent 6% des dépenses des APU (graphiques 9a/b).

¹⁷ La France compte actuellement plus de 12,5 millions de retraités du régime général, pour moins de 18 millions de cotisants.

¹⁸ Que l'on peut toutefois rattacher au bloc « protection sociale », la couverture des risques sociaux au sens large représentant ainsi près de 57% des dépenses publiques (soit un niveau comparable à la moyenne des pays développés, où les dépenses de transfert ou de couverture des risques sociaux représentent environ 60% des dépenses publiques, contre 40% pour les dépenses dites de production). L'Insee précise par ailleurs que sont comptabilisés, dans la ventilation des dépenses publiques françaises par fonction, en dépenses de santé les dépenses concernant la prise en charge de soins de santé (remboursement de consultations médicales et de produits pharmaceutiques), tandis que les transferts en espèces aux ménages destinés à compenser les pertes de revenus (indemnités journalières) sont comptabilisés en dépense de protection sociale (maladie/invalidité). Les dépenses d'assurance maladie « au sens large » (dépenses de protection sociale pour maladie/invalidité + dépenses de santé) sont ainsi du même ordre de grandeur que les dépenses d'assurance vieillesse, i.e. 213 et 255 Mds EUR respectivement (en comptabilité nationale).

Graphique 8

France : pyramide des âges au 1er janvier 2012

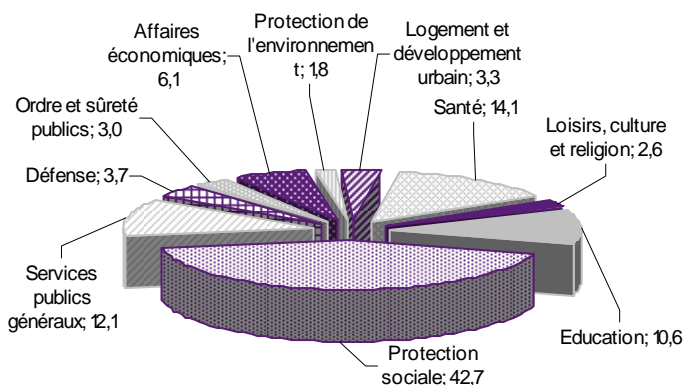
Tableau 3
France : projection de population

	Population (millions)	< 20 ans (%)	20 ans à 59 ans (%)	60 ans à 74 ans (%)	> 75 ans (%)
2015	64,5	24,2	51,0	15,5	9,3
2020	66,0	23,9	49,6	17,0	9,4
2025	67,3	23,5	48,4	17,2	10,9
2030	68,5	23,0	47,5	17,1	12,3
2035	69,7	22,6	46,7	17,1	13,6
2040	70,7	22,4	46,6	16,3	14,7
2050	72,3	22,3	45,9	15,9	16,0
2060	73,6	22,1	45,8	15,9	16,2

Sources : Insee, projections de population 2007-2060.

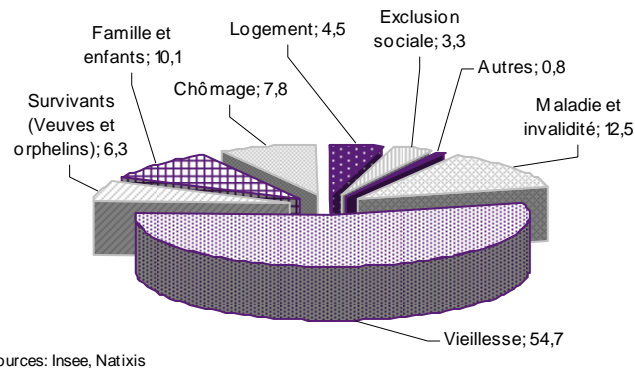
Graphique 9a

France : structure des dépenses publiques (APU) par fonction (2010, % total)



Graphique 9b

France : structure des dépenses publiques (APU) de protection sociale (2010, % total)

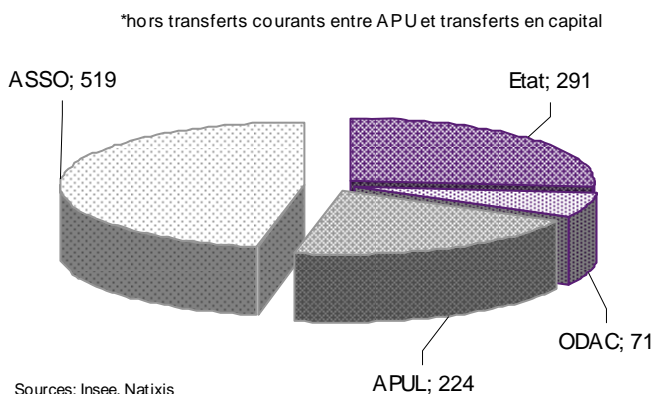


Structure des dépenses publiques par sous-secteur

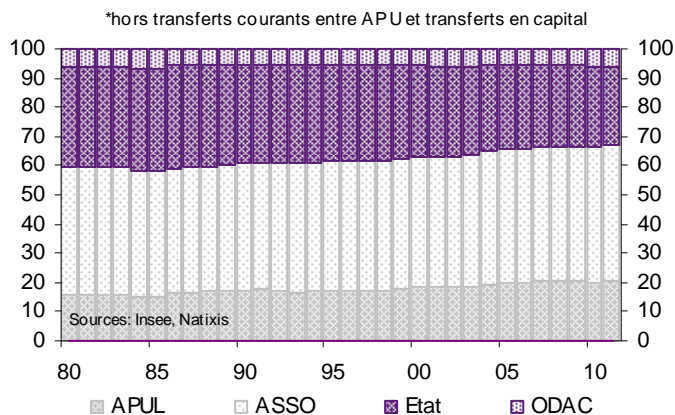
Après neutralisation des transferts entre APU¹⁹, les ASSO comptaient l'an dernier pour près de la moitié (47%) des dépenses publiques totales. Les APUC (Etat + ODAC) en représentaient près d'un tiers (32,8%), les APUL comptant pour leur part pour un peu plus d'un cinquième des dépenses des APU (20,3%) (**graphique 10a**). Sur longue période, l'évolution de la structure des dépenses publiques par sous-secteur reflète principalement la montée en charge des dépenses de protection sociale (+7 points de PIB en trente ans) et les transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales (décentralisation). Les parts des ASSO et des APUL dans la dépense publique ont ainsi progressé de 3,1 points et 4,5 points respectivement, la part des APUC (Etat) reculant symétriquement de 7,6 points sur la période (**graphique 10b**).

¹⁹ Transferts courants et transferts en capital. Les dépenses des sous-secteurs somment ainsi au total des dépenses des APU hors transferts en capital (1,3% des dépenses des APU en 2011).

Graphique 10a
France: dépenses publiques* par sous-secteur
(2011, Mds EUR, total APU*: 1105)

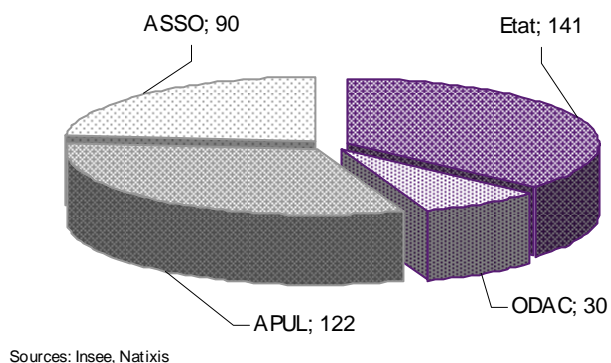


Graphique 10b
France: structure des dépenses publiques* par sous-secteur (% total)

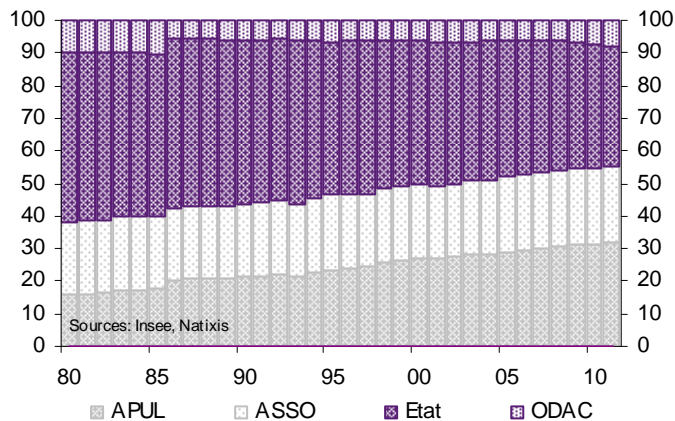


Si l'augmentation des dépenses de protection sociale explique l'essentiel (70%) de la hausse du ratio de dépenses publiques sur PIB depuis trente ans, le processus de décentralisation initié au début des années 1980 avec les lois Defferre (1982) s'est en apparence révélé neutre sur les dépenses de fonctionnement des APU. Celles-ci s'avèrent relativement stables en moyenne sur longue période, fluctuant entre 18 et 20% du PIB (19,2% en 2011, **graphique 11a**), la part de l'Etat s'amenuisant au profit des APUL dont le poids dans les dépenses de fonctionnement double entre 1980 et 2011 (**graphique 11b**), en ligne avec l'évolution observée côté rémunérations (**graphiques 12a/b**).

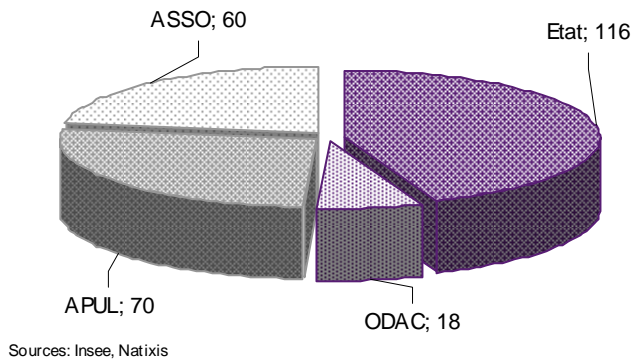
Graphique 11a
France: dépenses de fonctionnement par sous-secteur (2011, Mds EUR, total APU: 383)



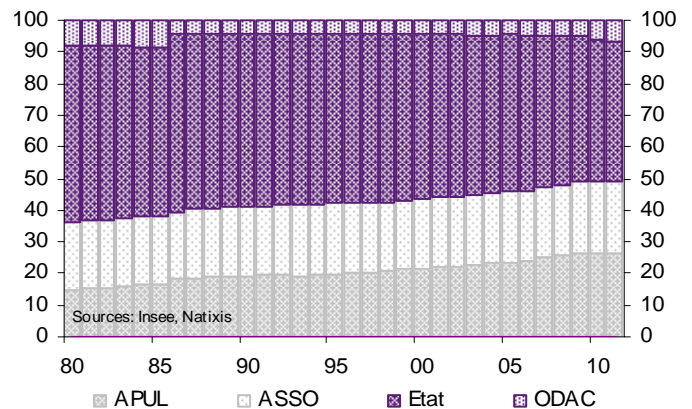
Graphique 11b
France: structure des dépenses de fonctionnement par sous-secteur (% total)



Graphique 12a
France: dépenses de rémunération par sous-
secteur (2011, Mds EUR, total APU: 264)

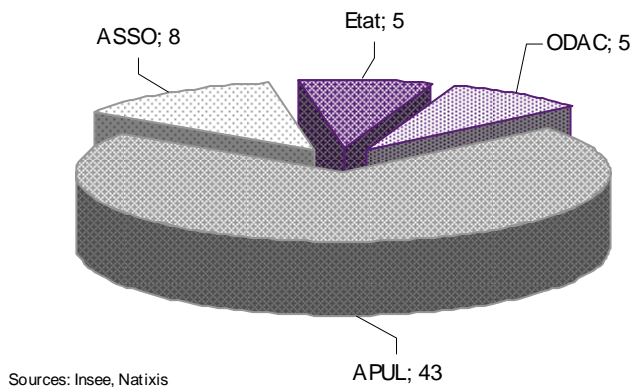


Graphique 12b
France: structure des dépenses de
rémunération par sous-secteur (% total)

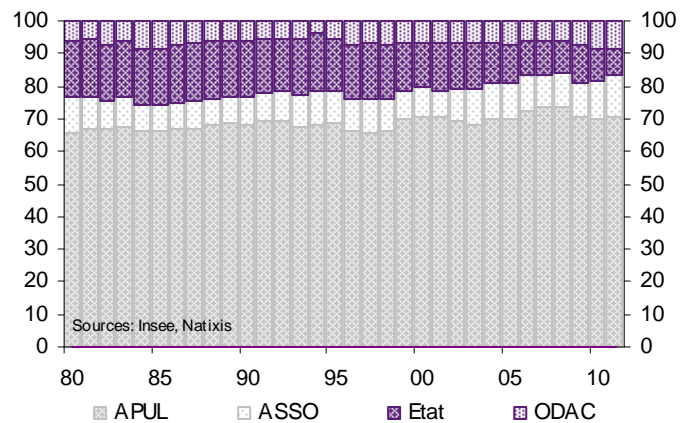


Egalement stables sur longue période, fluctuant entre 3% et 3,5% du PIB (3,1% en 2011, **graphique 13a**), les dépenses d'investissement sont depuis toujours principalement réalisées par les APUL. En forte augmentation en tendance depuis la fin des années 90, la part des APUL dans les dépenses publiques d'investissement a atteint un point haut en 2007/2008 (à 73,4%), avant de rechuter assez nettement (70,5% en 2011) en raison, notamment, du gel des dotations de l'Etat et du cycle électoral²⁰ (les dépenses d'investissement baissant respectivement de 1,4% et 6,7% en valeur en 2009 et 2010) (**graphique 13b**).

Graphique 13a
France: dépenses d'investissement par sous-
secteur (2011, Mds EUR, total APU: 61)



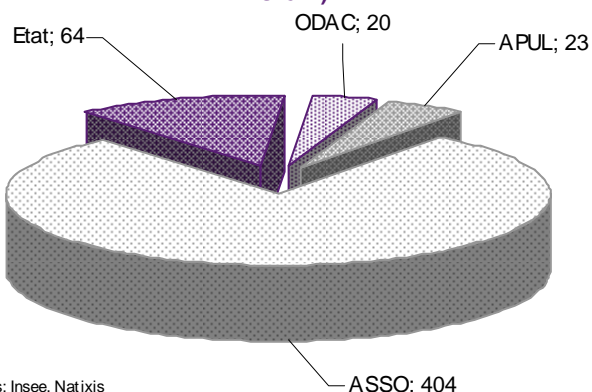
Graphique 13b
France: structure des dépenses
d'investissement par sous-secteur (% total)



Enfin, et sans réelle surprise, les ASSO concentrent les quatre cinquièmes des dépenses de protection sociale (prestations sociales et transferts sociaux en espèce et en nature, **graphiques 14a/b**).

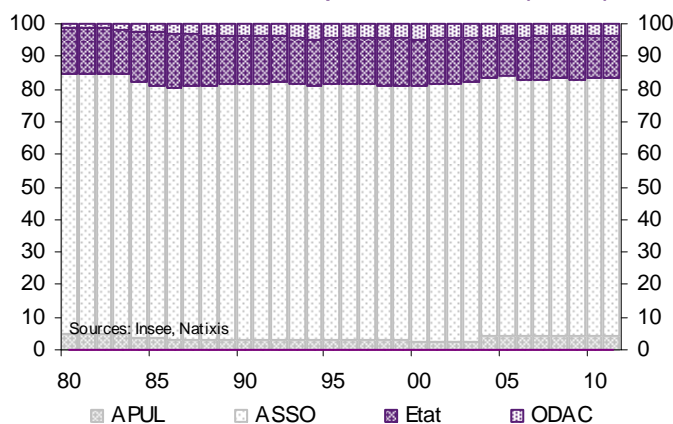
²⁰ Elections municipales et régionales de 2008 et 2010

Graphique 14a
France: dépenses de prestations et transferts sociaux par sous-secteur (2011, Mds EUR, total APU: 511)



Sources: Insee, Natixis

Graphique 14b
France: structure des dépenses de prestations et transferts sociaux par sous-secteur (% total)



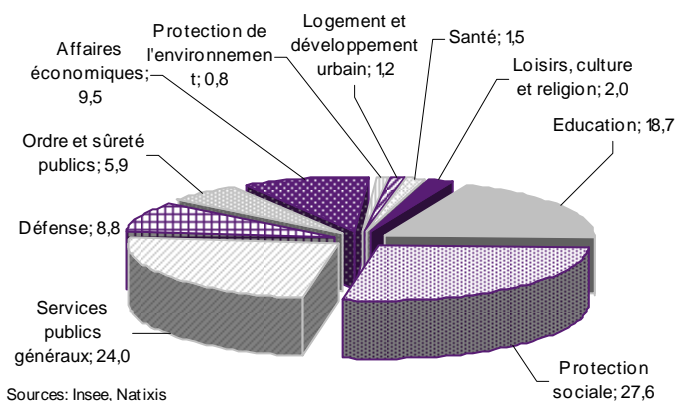
Sources: Insee, Natixis

Structure des dépenses des sous-secteurs par nature et par fonction

1/ Administrations publiques centrales (APUC)

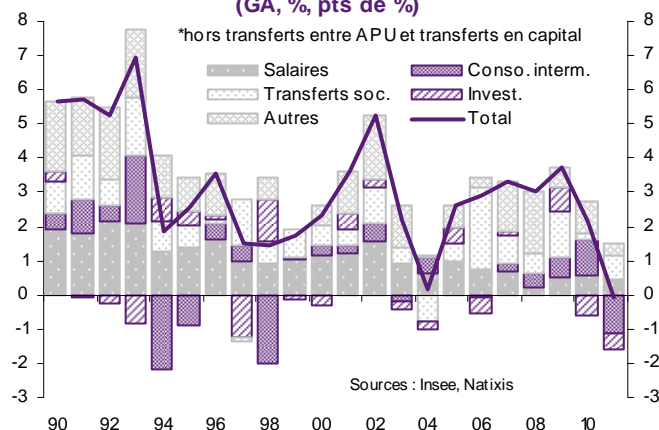
Les dépenses non consolidées des APUC (Etat + ODAC) s'élevaient à 447 Mds EUR en 2011, 362 Mds EUR après neutralisation des transferts courants entre APU et des transferts en capital. Près des trois-quarts des dépenses financent les fonctions de protection sociale (aides au logement²¹, allocation pour handicap ou invalidité²² et pensions des agents publics principalement), d'éducation et de services publics généraux²³ (graphique 15a). Les dépenses des APUC ont nettement ralenti au cours des deux dernières années sous l'effet, notamment, du recul des dépenses de l'Etat observé sur la période (-0,7% en valeur en 2011, après +0,1% en 2010). En 2011, la plus forte contribution du service de la dette à la hausse des dépenses des APUC a été contrebalancée par une baisse significative des dépenses de fonctionnement (consommations intermédiaires) et d'investissement (graphique 15b).

Graphique 15a
France : structure des dépenses des APUC par fonction (2010, % total)



Sources: Insee, Natixis

Graphique 15b
France : contributions aux dépenses des APUC* (GA, %, pts de %)



Sources : Insee, Natixis

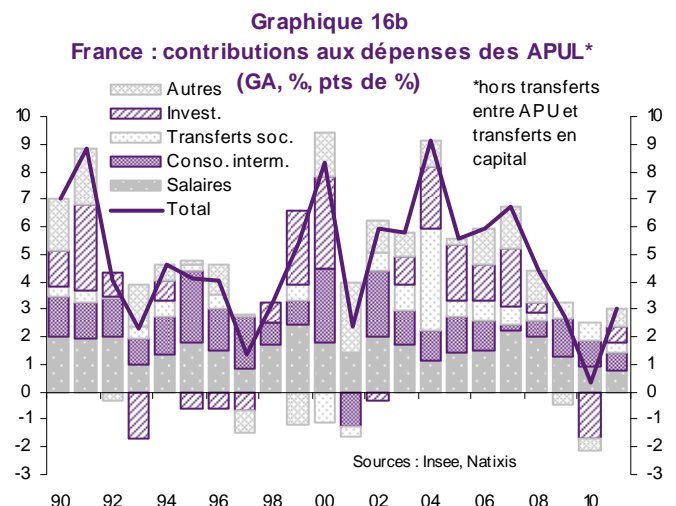
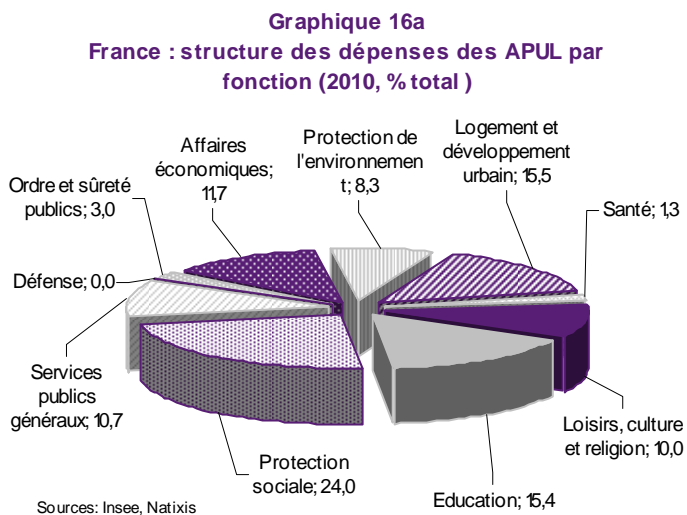
²¹ Par exemple : aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS), pour un montant de 5,6 Mds EUR en LFI 2012.

²² Par exemple : allocation adulte handicapé (AAH), pour un montant de 7,5 Mds EUR en LFI 2012.

²³ Intégrant, par convention, les transferts vers les autres sous-secteurs dont la finalité n'est pas « clairement identifiée » (dotations de fonctionnement aux collectivités locales par exemple), les dépenses en services publics généraux de l'Etat sont « artificiellement » gonflées dans la ventilation des dépenses consolidées des sous-secteurs par fonction.

2/ Administrations publiques locales (APUL)

Les dépenses non consolidées des APUL s'élevaient à 234 Mds EUR en 2011, 224 Mds EUR hors transferts courants entre APU et transferts en capital. La répartition des dépenses des APUL par fonction apparaît relativement équilibrée, avec toutefois une légère prépondérance des dépenses de protection sociale depuis que les départements se sont vu confier, au cours de la première moitié des années 2000, la gestion de certains revenus de transferts tels que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou le revenu minimum d'insertion (RMI, devenu en 2009 revenu de solidarité active, ou RSA-socle²⁴). Les affaires économiques et l'éducation (gestion des écoles/collèges/lycées et des personnels TOS²⁵...) représentent une part de leurs dépenses similaire à celle des administrations centrales, les APUL assurant pour leur part l'essentiel des dépenses publiques de protection de l'environnement et de développement urbain (investissements dans les transports, entretien des voiries...) (**graphique 16a**). Conséquence des transferts de compétence et de personnels opérés depuis le début des années 2000²⁶, les dépenses des APUL ont fortement augmenté ces dix dernières années (+4,7% par an en valeur en moyenne), le sensible ralentissement observé depuis 2008 étant principalement imputable au recul de l'investissement et, dans une moindre mesure, à une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement (masse salariale notamment, **graphique 16b**).



3/ Administrations de sécurité sociale (ASSO)

Les dépenses non consolidées des ASSO s'élevaient à 532 Mds EUR en 2011, 519 Mds EUR hors transferts courants entre APU et transferts en capital. Les dépenses des ASSO sont uniquement composées de dépenses de protection sociale (à hauteur des deux tiers) et de dépenses de santé (un tiers). Les dépenses de retraites comptent pour plus de la moitié de leurs dépenses de protection sociale²⁷, les quatre autres principaux postes (maladie, famille, survivants, chômage) ayant des poids relativement similaires (**graphiques 17a et 17b**). Au sein des dépenses de santé, les services hospitaliers pèsent 10 points de plus que les services ambulatoires (**graphique 17c**). Enfin, après la forte hausse des transferts observée en 2009²⁸, le ralentissement des dépenses des ASSO a été confirmé en 2011 grâce au respect de l'ONDAM et à la légère baisse du taux de chômage enregistrée en moyenne sur l'année (**graphique 17d**).

²⁴ Le RSA-chapeau (ou RSA-activité) étant à la charge de l'Etat.

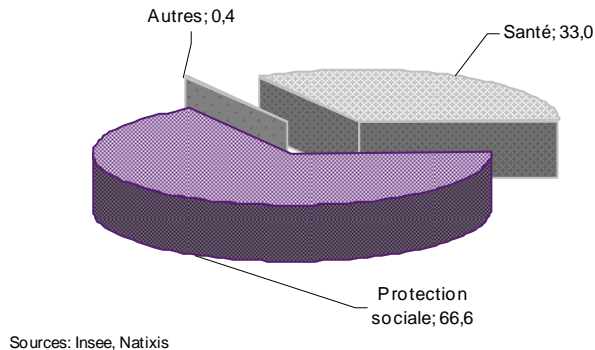
²⁵ Personnels techniciens, ouvriers et de service.

²⁶ Mais pas seulement : le Ministère des Finances (Direction du Budget) estime ainsi que 25 Mds EUR de hausse des dépenses des APUL ne sont pas liés à la décentralisation, parmi lesquels 13 Mds EUR sont imputables au secteur communal dont les effectifs ont crû de près de 27K par an entre 2002 et 2009, sans transferts de compétence. Selon la Cour des Comptes, l'emploi dans les APUL a crû, à champ constant, de 350K entre 1999 et 2008.

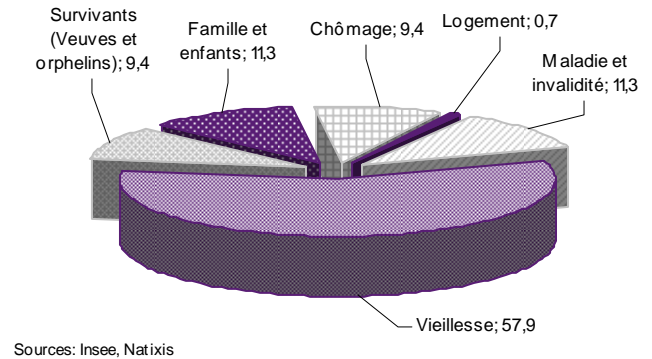
²⁷ Rappelons que les dépenses de protection sociale regroupées au sein du poste maladie/invalidité ne tiennent pas compte des dépenses en soins de santé, cf. note de bas de page n°15.

²⁸ Liée dans une large mesure à la hausse des dépenses d'indemnisation du chômage (+29,7%).

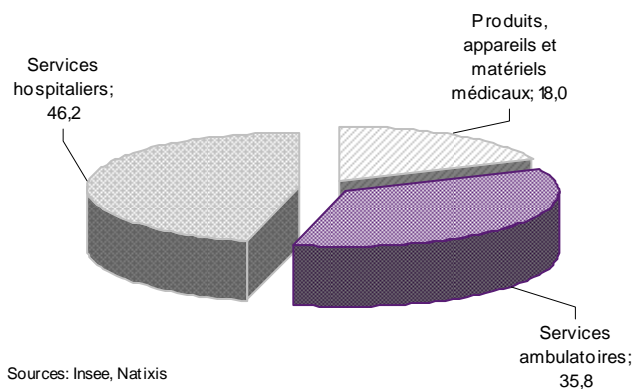
Graphique 17a
France : structure des dépenses des ASSO par fonction (2010, % total)



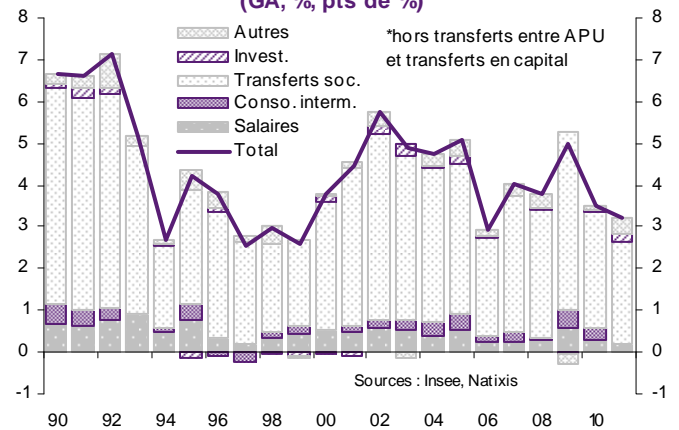
Graphique 17b
France : structure des dépenses de protection sociale des ASSO (2010, % total)



Graphique 17c
France : structure des dépenses de santé des ASSO (2010, % total)



Graphique 17d
France : contributions aux dépenses des ASSO* (GA, %, pts de %)



Synthèse : des choix difficiles en perspective

Ce qui précède montre que la baisse de trois points du ratio de dépenses publiques sur PIB prévue à l'horizon 2017 imposera des choix de politique économique difficiles à la nouvelle majorité. Compte tenu des engagements pris pendant la campagne électorale, notamment en termes d'effectifs de la fonction publique (fin du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux²⁹ et objectif de « stabilité » des effectifs), le respect de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat pourrait passer par une baisse significative des dépenses d'intervention³⁰ et/ou par le gel (durable) des rémunérations des agents (non revalorisation du point fonction publique³¹, limitation des mesures catégorielles...)³².

²⁹ Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux générerait une économie annuelle brute d'environ 0,9 Md EUR.

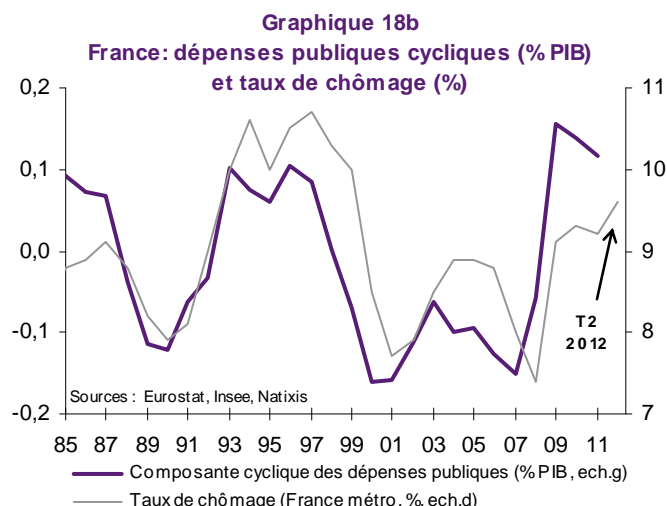
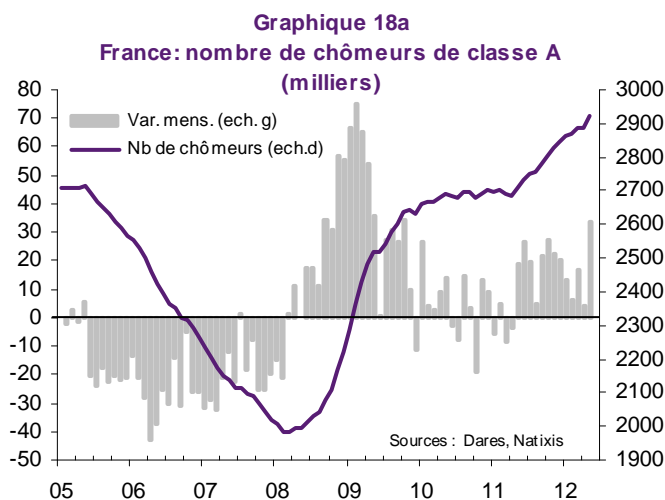
³⁰ De transfert en comptabilité nationale. On distingue d'ordinaire les dépenses d'intervention « de guichet », dont le versement conditionné (régi par des lois) a un caractère automatique (38 Mds EUR en LFI 2012), des dépenses d'intervention « hors guichet » dont le versement est à la discrétion des Ministères (19 Mds EUR en LFI 2012). Moins rigides que les dépenses de guichet, les dépenses d'intervention hors guichet offrent plus de prise aux pouvoirs publics afin d'infléchir les dépenses à court terme.

³¹ D'après la Cour des Comptes, le gel du point fonction publique a généré 0,6 Md EUR d'économie en 2011 par rapport aux normes de revalorisation des années 2006/2010.

³² La Cour des Comptes chiffre en effet à 1,6% (soit 1,3 Mds EUR) la croissance annuelle tendancielle (i.e. à effectifs constants) des dépenses de rémunération des agents de la fonction publique d'Etat.

Côté collectivités locales, les moindres marges de manœuvre fiscales conjuguées à la plus grande cyclicité de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)³³ devraient, dans un contexte de gel des concours de l'Etat, impacter mécaniquement à la baisse leurs dépenses³⁴. Rappelons en effet que les collectivités locales doivent respecter la règle d'or et afficher un budget structurellement équilibré, ne pouvant avoir recours à l'endettement que pour financer leurs investissements. A cet égard, la tenue prochaine d'élections locales (municipales de 2014) pourrait présager une reprise imminente des dépenses d'investissement des APUL, sous réserve bien sûr d'accès au crédit bancaire (95% de leur passif financier).

Enfin, et c'est là que reposent selon nous les risques les plus élevés (en terme d'acceptabilité notamment), les dépenses sociales pourraient être sensiblement rabotées, le seul respect de l'ONDAM (qui couvre environ un tiers des dépenses des ASSO) ne permettant probablement pas de satisfaire l'objectif de retour à l'équilibre d'ici 2017 (pour rappel, les ASSO affichaient un déficit de 1,3 points de PIB en 2011). Et ce d'autant que la composante cyclique des dépenses publiques (principalement composée de dépenses sociales) est de nouveau appelée à augmenter de manière significative, en ligne avec la forte hausse du chômage observée ces derniers mois³⁵ (graphiques 18a/b).



³³ LA CVAE et la CFE (cotisation foncière des entreprises) ont remplacé la TP (taxe professionnelle) en 2010.

³⁴ La baisse des transactions sur le marché immobilier ne devrait pas non plus être sans effet sur les droits de mutation (DMTO).

³⁵ La Cour des Comptes estime qu'une augmentation de 10K chômeurs indemnisés provoque un accroissement des dépenses d'assurance chômage de 0,2 Md EUR en année pleine.