

## DÉPENSES PUBLIQUES : QUELS ENJEUX POUR LE PROCHAIN QUINQUENNAT ?

Bruno Ducoudré, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

OFCE, Sciences Po Paris

### RÉSUMÉ

En 2015, la France a connu un niveau des dépenses publiques de près de 57 % du PIB, parmi les plus élevés de l'OCDE. Ce constat interroge sur le niveau d'intervention de l'État dans l'économie et le bon périmètre de la dépense publique. Il s'agit dans ce *Policy Brief* d'éclairer le débat, qui se polarise entre d'une part ceux qui considèrent l'économie française suradministrée, ce qui étoufferait l'activité du secteur privé en le contraignant à supporter une charge fiscale trop lourde en regard de dépenses trop élevées ; et d'autre part, ceux qui militent pour que la sortie de crise passe par une relance budgétaire de grande ampleur, une hausse de l'emploi public et une diminution des inégalités de revenu, quitte à accepter un accroissement substantiel des prélèvements obligatoires. Or il apparaît que la dépense publique est de nature très diverse (dépenses sociales, investissements dans les infrastructures, salaires des fonctionnaires, crédits d'impôts aux entreprises, ...). De l'analyse de cette diversité et de son évolution émergent plusieurs constats :

- Le poids important de la dépense publique française s'explique d'abord par son modèle social et fiscal, une démographie plus dynamique et un budget de la défense conséquent. Les dépenses de retraites, santé ou éducation sont très largement publiques et financées par des prélèvements obligatoires. Dans les autres pays, si la production du service ou la distribution de la prestation peut être confiée à un organisme relevant du secteur privé, la dépense totale mobilisée pour faire face à un risque donné peut être toute aussi importante. Dès lors, si l'on doit se comparer aux autres pays, il est primordial de raisonner à périmètre et service équivalents. À titre d'exemple, les dépenses publiques de retraite et santé sont aux États-Unis 8 points de PIB inférieures à celles de la France, mais les dépenses totales de retraite et santé, incluant les dépenses privées, sont 2 points de PIB supérieures à celles de la France ;
- En revanche, l'emploi public n'est pas une singularité française : la part de l'emploi public en France, quel que soit le type de contrat et d'activité, représente 20 % de l'emploi total, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la moyenne de l'OCDE, du Canada, du Royaume-Uni ou de l'Irlande et loin derrière les pays scandinaves ;
- Des efforts importants de maîtrise de la dépense publique ont été réalisés au cours des dix dernières années, dont le rythme de croissance a été divisé par deux par rapport à la période avant-crise. Si le poids de la dépense publique s'est accru de près de 5 points de PIB depuis 2008, cela s'explique avant tout par l'affaiblissement de la croissance depuis la crise ;
- Le vieillissement de la population devrait engendrer un changement de la structure des dépenses, pour s'adapter aux nouveaux besoins sociaux, notamment en ce qui concerne la retraite et la dépendance. Or d'un point de vue strictement budgétaire, la France, contrairement à d'autres pays membres de la zone euro, semble avoir déjà fait les adaptations nécessaires aux évolutions démographiques ;

- La dépense publique contribue largement à la réduction des inégalités et constitue un stabilisateur puissant de l'activité économique. Réduire massivement le poids de la dépense publique ne peut donc se faire sans modifier le niveau de vie des ménages et la répartition des revenus. L'impact serait par ailleurs négatif à court-moyen terme pour l'activité économique. Selon le modèle *e-mod.fr* de l'OFCE, et non ciblée de la dépense publique de 1 point de PIB, en même temps qu'une baisse des prélèvements obligatoires du même montant, est récessive à court-moyen terme (-0,4 point de PIB au bout de 2 ans et -84 000 emplois) et s'atténue à 5 ans (-0,1 point de PIB). La baisse des dépenses publiques, sans baisse des prélèvements obligatoires, diminue le PIB de 0,9 % au bout de 2-3 ans (et détruit 240 000 emplois) et 0,6 % à 5 ans (et détruit 180 000 emplois).

Le poids de la dépense publique dans l'économie renvoie avant tout à un choix de société. La structure des dépenses publiques et le niveau des prélèvements obligatoires témoignent du degré d'implication de l'État dans la gestion des risques individuels et la lutte contre les inégalités par la redistribution. Le niveau à atteindre de la dépense publique ne peut donc se résumer à un débat comptable. Aucune étude ne peut sérieusement définir le niveau optimal de dépense publique pour une économie sans définir un système de préférences collectives pour les biens publics et la distribution des revenus.

**E**n France, les dépenses publiques s'élevaient à près de 57 % du PIB en 2015, soit le niveau le plus élevé de l'OCDE, atteint aussi par quelques pays scandinaves (Danemark, Finlande). Depuis 2007, des efforts ont été engagés pour réduire la dépense publique. Nicolas Sarkozy a mis en place en 2007 la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) et institué la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. À sa suite, François Hollande a lancé en 2012 la « Modernisation de l'action publique » (MAP) et la programmation, dans le cadre du Pacte de responsabilité, d'un plan de réduction de la dépense de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017. Or, malgré ces efforts inédits, la part de la dépense publique en France a cru de près de 5 points de PIB depuis 2007. Alors, pourquoi malgré la mise en place de programmes d'économies budgétaires depuis dix ans, le poids de la dépense publique a-t-il autant augmenté et se situe à un niveau aussi élevé ? Existe-t-il une singularité française par rapport aux autres pays et peut-elle se justifier ? Peut-on établir un lien entre niveau de la dépense et efficacité économique ? Doit-on ramener le niveau de la dépense au niveau de la moyenne européenne et quelles en seraient les conséquences ?

Ces questions animent le débat autour de l'élection présidentielle de 2017. Les programmes économiques des candidats se cristallisent autour du niveau d'intervention de l'État dans l'économie et du bon périmètre de la dépense publique, avec pour certains candidats des objectifs chiffrés à atteindre à la fin du quinquennat. Le débat se polarise entre, d'une part, les candidats qui considèrent que l'économie française est suradministrée, étouffant l'activité du secteur privé contraint de supporter une charge fiscale trop lourde en devant financer des dépenses élevées et, d'autre part, ceux qui pensent que la sortie de crise passera nécessairement par une relance budgétaire de grande ampleur, le recrutement de nouveaux fonctionnaires, et une réduction des inégalités de revenu, quitte à accepter un accroissement substantiel des prélèvements obligatoires.

La dépense publique est de nature très diverse ; elle s'étend des dépenses sociales aux investissements dans les infrastructures, aux crédits d'impôts aux entreprises<sup>1</sup> (le CICE et le CIR par exemple) en passant par la rémunération des fonctionnaires ou le paiement des charges d'intérêt sur la dette publique. Le cadre de la dépense publique est donc très large. Entrer dans le détail de sa composition est nécessaire pour en comprendre les enjeux. Dans une première partie, nous mettons en évidence la singularité de la dépense publique en France par rapport aux autres pays, avec notamment le poids de son système de protection sociale. Ce dernier est-il soutenable à long terme et qu'en est-il dans les autres pays ? Dans une deuxième partie, nous analysons les évolutions de la dépense publique et les raisons de son augmentation sur longue période. Nous étudions sa dynamique depuis la crise et la question de la mesure des efforts budgétaires. Dans une troisième partie, nous exposons, à partir du modèle *e-mod.fr*, les effets macroéconomiques d'une baisse uniforme d'un point de PIB de la dépense publique, complétée par une baisse simultanée des prélèvements obligatoires (PO) et une analyse d'impact selon les différents types de dépenses publiques. Enfin, nous analysons les liens entre dépense publique et inégalités ainsi que l'impact redistributif de la dépense publique.

1. Selon les règles de la comptabilité nationale, les crédits d'impôts restituables sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette. Un crédit d'impôt est dit restituable si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'État lorsque l'avantage fiscal excède le montant d'impôt dû. Ceci est le cas notamment du Crédit impôt compétitivité emploi (CICE) et du Crédit impôt recherche (CIR).

## Le poids important de la dépense publique française s'explique par son modèle social, la démographie et un budget pour la défense conséquent

Les dépenses publiques de la France sont 8 points de PIB au-dessus de la moyenne de la zone euro (tableau 1). Le poids de la protection sociale (y compris la santé) à laquelle la France consacre 5,5 points de PIB de plus que la moyenne de la zone euro, explique en partie cet écart. Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement sont également supérieures de 0,8 point de PIB à la moyenne de la zone euro en raison notamment d'une proportion de jeunes dans la population plus élevée que dans les autres pays et d'une dépense privée consacrée à l'enseignement très faible. En effet, la dépense totale par élève/étudiant en France n'est pas supérieure à celle de ses voisins européens, bien au contraire (*Regard sur l'éducation de l'OCDE, 2016*). Elle se situe dans

Tableau 1. Les dépenses publiques par fonction en 2015

En % du PIB

	DEU	FRA	ITA	GBR	FIN	EUZ
Services généraux	5,9	6,3	8,4	4,5	8,5	6,6
Défense	1,0	1,8	1,2	2,1	1,3	1,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,6	1,9	2,0	1,2	1,7
Affaires économiques	3,1	5,7	4,1	3,1	4,8	4,5
Protection de l'environnement	0,6	1,0	1,0	0,8	0,2	0,8
Logement et équipements collectifs**	0,4	1,1	0,6	0,5	0,4	0,6
Loisirs, culture, cultes	1,0	1,3	0,7	0,7	1,5	1,1
Enseignement	4,2	5,5	4,0	5,1	6,2	4,7
Santé	7,2	8,2	7,1	7,6	7,2	7,2
Protection sociale (hors santé)	19,0	24,6	21,5	16,4	25,6	20,1
<b>Total</b>	<b>44,0</b>	<b>57,0*</b>	<b>50,4</b>	<b>42,8</b>	<b>57,0</b>	<b>48,5</b>

\* Les derniers comptes fournis par l'Insee sur les principaux agrégats de finances publiques (*Insee Résultats, 27 mars 2017*) indiquent un ratio de dépenses publiques de 56,7 % du PIB mais les composantes ou fonctions de la dépense publique sur la base de ce dernier chiffre ne sont pas encore connues.

\*\* Les aides à la personne (APL, ...) sont comptabilisées dans les dépenses de protection sociale.

Source : Eurostat.

2.

La moitié de l'écart des 13 points de PIB de dépenses publiques de la France par rapport à l'Allemagne est lié au modèle de protection sociale. Le reste s'explique principalement par plus d'investissement public et un budget de la défense supérieur, des dépenses d'éducation plus élevées en raison d'une part de jeunes dans la population plus forte et de charges d'intérêt supérieures en raison d'une dette publique plus importante

la moyenne de l'OCDE et de l'Union européenne et elle est inférieure à celle de nombreux pays européens (Autriche, Royaume-Uni, Suède, Belgique, Danemark, Pays-Bas, ...). Le plus grand dynamisme de sa démographie explique en partie que la dépense publique en logement (hors aides à la personne) et équipements collectifs soit supérieure en France à la moyenne de la zone euro. La France se caractérise aussi par un effort de défense et de sécurité supérieur à ses voisins européens (0,5 point de PIB). Ainsi la dépense publique en France est plus élevée que dans la zone euro<sup>2</sup> mais elle s'explique principalement par la singularité de son modèle social, sa démographie vigoureuse et un budget consacré à la défense conséquent. Enfin, la fonction « Affaires économiques », qui inclut les crédits d'impôts (CIR, CICE, ...) et autres niches fiscales et sociales, est supérieure de 1,2 point de PIB par rapport à la moyenne de la zone euro, ce qui constitue un trait caractéristique de la fiscalité française.

### Les spécificités du modèle social français

Le modèle social français repose spécifiquement sur la collectivisation du financement d'un certain nombre de risques ou besoins sociaux : la maladie (qui inclut l'invalidité), les maladies professionnelles (y compris les accidents du travail), le handicap, la vieillesse (qui comprend les retraites, le veuvage et la perte d'autonomie), la famille (qui comprend la maternité et la politique familiale), l'emploi (qui inclut l'assurance chômage et l'insertion professionnelle), le logement et la pauvreté. La protection sociale est financée par des prélèvements obligatoires redistribués sous forme de dépense publique aux bénéficiaires. Les prestations sociales représentent en France 29 points de PIB, dont plus de 90 % sont d'origine publique (26,2 points de PIB) (tableau 2). A elle seules, elles représentent près de 50 % de la dépense publique, dont 80 % sont concentrés sur deux risques : la santé et la vieillesse-survie.

Tableau 2. Les prestations sociales en France par type de risque en 2014

en % du PIB

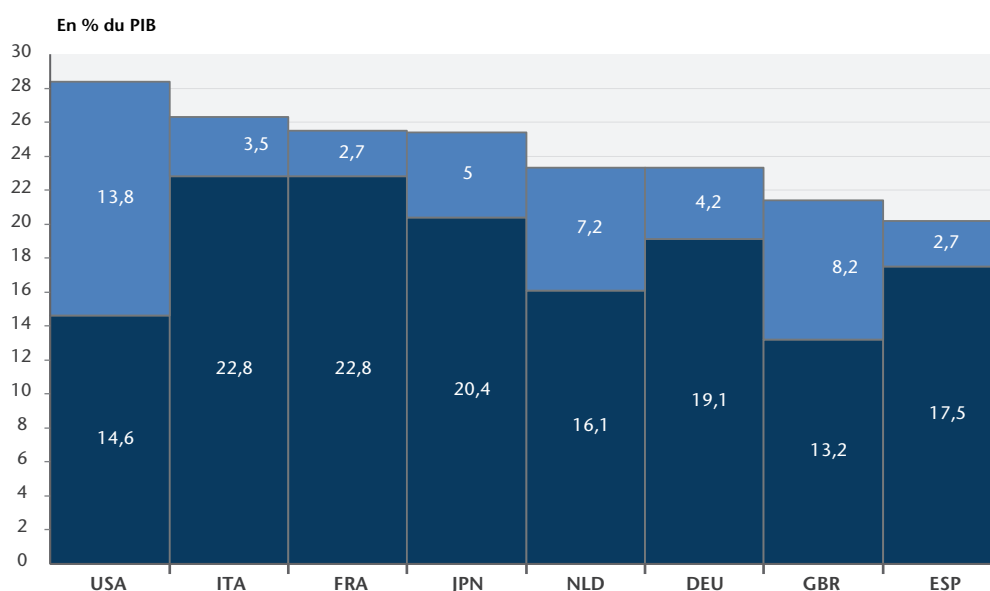
	Administra- tions de Sécurité sociale	Administra- tions centrales et locales	Total public	Mutualité et prévoyance	Autres (entreprises)	Total privé	Part privée dans les prestations
<b>Santé</b> dont :	7,7	0,6	<b>8,3</b>	1,0	0,9	1,9	18
<i>Maladie</i>	7,1	0,1	<b>7,2</b>	0,9	0,2	1,2	14
<i>Invalidité</i>	0,3	0,5	<b>0,8</b>	0,1	0,6	0,7	47
<i>AT-MP</i>	0,3	0,0	<b>0,3</b>	0,0	0,0	0,0	0
<b>Vieillesse-Survie</b> dont :	10,1	2,6	<b>12,6</b>	0,2	0,1	0,3	2
<i>Vieillesse</i>	8,8	2,3	<b>11,1</b>	0,1	0,1	0,2	2
<i>Survie</i>	1,3	0,3	<b>1,6</b>	0,1	0,0	0,1	5
<i>Famille</i>	1,6	0,5	<b>2,1</b>	0,0	0,2	0,2	9
<b>Emploi</b> dont :	1,4	0,2	<b>1,6</b>	0,0	0,2	0,2	10
<i>Insertion et réinsertion professionnelle</i>	0,1	0,0	<b>0,2</b>	0,0	0,0	0,0	0
<i>Chômage</i>	1,3	0,2	<b>1,5</b>	0,0	0,2	0,2	11
<i>Logement</i>	0,2	0,6	<b>0,8</b>	0,0	0,0	0,0	0
<i>Pauvreté-exclusion sociale</i>	0,0	0,7	<b>0,7</b>	0,0	0,0	0,0	0
<b>Total des prestations</b>	<b>21,0</b>	<b>5,2</b>	<b>26,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>2,7</b>	<b>9</b>

Sources : DREES-Comptes de la Protection Sociale, calculs OFCE.

Ainsi, la France a pour caractéristique un système de retraite public par répartition (régimes complémentaires compris) financé par des cotisations sociales. En effet, les pensions de retraite-survie en France représentent 12,9 points de PIB et sont à 98 % d'origine publique, ce qui en fait le pays de l'OCDE où la part du secteur privé est la plus faible dans les systèmes de retraite (*Panorama des Pensions 2015*, OCDE 2016). Les régimes privés de retraite en France ne représentent en effet que 0,2 point de PIB. À titre de comparaison, selon les données de l'OCDE, les dépenses issues des régimes privés de retraite et les allègements d'impôts pour les régimes privés représentent 6,8 points de PIB au Royaume-Uni, 5,8 aux Pays-Bas, 5,3 aux États-Unis, 4,8 au Canada, 4,7 au Danemark, 4 en Australie, 2,7 au Japon, 2,6 en Suède, 1,9 en Irlande, 1,7 en Allemagne, 1,4 en Belgique, 0,4 en Italie et en Finlande. De plus, à la différence de certains pays avancés – notamment les États-Unis où l'assurance maladie publique représente moins de 50 % de la dépense de santé – le système de santé français est principalement public, financé par des prélèvements obligatoires (la CSG principalement) qui abondent les caisses d'assurance maladie. Les prestations de santé (y compris invalidité et accidents du travail-maladies professionnelles) représentent 10,2 points de PIB. Les mutuelles et instituts de prévoyance des sociétés privées représentent seulement 14 % des remboursements des soins-maladie.

Au final, la France affiche pour ces systèmes de retraite et de santé, la dépense publique la plus élevée des grands pays de l'OCDE (22,8 points de PIB) avec l'Italie, soit 2,4 points de PIB de plus que le Japon, 3,7 points de plus que l'Allemagne, 6,7 points de plus que les Pays-Bas, 8,2 points de plus que les États-Unis et 9,6 points de plus que le Royaume-Uni (graphique 1). Mais si l'on tient compte des dépenses de retraite issues des régimes privés et des exonérations fiscales pour ces régimes, ainsi que des dépenses de santé provenant des assurances privées et du financement direct par les ménages, les écarts entre pays sont très différents. En effet, tout financement

Graphique 1. Dépenses publiques et privées de vieillesse et de santé\*



\* Les dépenses publiques de vieillesse et santé comprennent les dépenses publiques de retraite et pensions de réversion (y compris transferts en nature) et les dépenses de santé issues des administrations publiques et de sécurité sociale. Les dépenses privées de vieillesse et de santé correspondent aux dépenses de pensions de retraite des régimes privés et des allègements d'impôts pour les régimes privés ainsi que les dépenses de santé provenant principalement des assurances privées ou du paiement direct des ménages.

Sources : OCDE, calculs OFCE.

confondu, les États-Unis sont le pays le plus dépensier pour les retraites et la santé (28,4 points de PIB), devant l'Italie (26,3 points de PIB) et la France (25,5 points de PIB), qui est à égalité avec le Japon. Les écarts de la France avec les Pays-Bas et l'Allemagne ne sont plus que de 2 points de PIB et de 4 points avec le Royaume-Uni. La France est le pays de l'OCDE dont les financements privés pour les systèmes de retraite et de santé est le plus faible (2,7 points de PIB), ce qui contraste très largement avec le Japon (5 points) ou les Pays-Bas (7,2 points) et encore plus avec le Royaume-Uni (8,2 points) et les États-Unis (13,8 points). Si ces chiffres ne tiennent pas compte de la qualité du service fourni et de sa couverture, ils permettent en revanche d'atténuer fortement les idées selon lesquelles certains pays seraient beaucoup plus dépensiers que d'autres. En général, dans les pays ayant des dépenses publiques faibles pour leurs systèmes de retraite et de santé, les individus compensent par une épargne retraite et des dépenses de santé privées élevées qui, au final, conditionnent également l'utilisation de leur revenu.

Le constat précédent n'indique qu'une seule chose : les retraites, la santé ou l'éducation sont dispensées en France directement par les administrations publiques qui en assurent le financement par des prélèvements obligatoires. Dans les autres pays, la dépense totale mobilisée pour faire face à un risque donné peut être toute aussi importante, mais la production du service ou la distribution de la prestation peut être confiée à un organisme non public. Dans certains pays, l'assuré peut même choisir le niveau de service qu'il souhaite (assurance maladie aux États-Unis) mais dans certains cas l'assurance auprès d'un organisme non public est obligatoire. Au final, la dépense totale de santé ou de retraite rapportée au PIB est plus élevée aux États-Unis qu'elle ne l'est en France, bien que la part directement distribuée par les administrations publiques y soit plus faible. Ainsi, la réduction du périmètre public devrait se traduire vraisemblablement par une hausse des prélèvements privés pour garantir un certain niveau de services. Ce serait notamment le cas si l'on envisageait un recul de la sécurité sociale au profit des complémentaires privées, ou si l'on basculait d'un système de retraite par répartition largement public vers un système de retraite par capitalisation, basé sur des fonds de pension privés. La hausse du coût de la prise en charge par le secteur privé pourrait être atténuée par la réglementation des nouveaux marchés assurantiels. En effet ces marchés sont soumis à de fortes asymétries d'information et, sans une réglementation efficace, peuvent conduire à des dérives en lien avec la capture des rentes ainsi générées (par exemple, explosion du coût de l'assurance maladie aux États-Unis). Au final, la question qui se pose est celle de savoir quel est le système le plus efficace pour fournir certains services mais aussi socialement de savoir quels sont les objectifs poursuivis : doit-on garantir un accès égalitaire aux soins de santé, proposer une école gratuite pour tous, s'assurer que les montants des retraites ne dépendent pas des fluctuations des marchés financiers ?

#### Encadré 1. *Ageing Report* : une possible dérive de la dépense sociale en Europe mais maîtrisée en France

Les évolutions démographiques et, plus particulièrement, le vieillissement de la population génèreront des nouveaux besoins qui devraient se traduire par de nouvelles dépenses. Le *Ageing Report 2015*, publié par la Commission européenne, essaye d'évaluer l'ampleur des nouvelles dépenses budgétaires nécessaires pour faire face à ces évolutions démographiques. Selon les projections de la Commission, les dépenses strictement liées à la structure par âge de la population devraient augmenter très légèrement en France à horizon 2040 (+0,3 point de PIB). Toutefois, en grande partie du fait des réformes déjà en place, elles devraient reculer de 1,3 point de PIB à horizon 2060, suggérant que le risque de dérive des

dépenses sociales en lien avec le vieillissement de la population reste modéré en France. Toutefois, ceci masque des évolutions différentes par type de dépense. L'absence de dérive des dépenses s'explique essentiellement par la baisse du poids des retraites dans le PIB (-1,1 point à horizon 2040 ; -2,8 points à horizon 2060) du fait des différentes réformes des systèmes de retraite déjà votées. Le recul des dépenses de retraite devrait permettre de financer les hausses anticipées en santé (+0,9 point de PIB à horizon 2060), tout comme celles liées à la montée du risque de dépendance (+0,8 point). Ceci met la France dans une position particulièrement favorable et contraste avec les besoins budgétaires existants dans d'autres pays de la zone euro. En particulier, le vieillissement de la population devrait générer un surplus de dépenses publiques de 5,1 points de PIB en Allemagne en 2060 (tableau 3). Cette dérive anticipée des dépenses budgétaires allemandes peut être un facteur explicatif de la récente divergence des politiques budgétaires.

Finalement, si le vieillissement de la population devrait engendrer un changement de la structure des dépenses pour s'adapter aux nouveaux besoins sociaux, notamment en ce qui concerne la dépendance, mais d'un point de vue strictement budgétaire, la France, contrairement à la majorité des pays membres de la zone euro, semble avoir déjà fait les adaptations nécessaires aux évolutions démographiques.

Tableau 3. Évolution prévue des dépenses liées à l'âge entre 2013 et 2060

En points de PIB

	Retraite	Santé	Dépendance	Éducation	Dépenses strictement liées à la structure d'âge	Allocation Chômage	Total
FRA	-2,8	0,9	0,8	-0,2	-1,3	-0,4	-1,7
DEU	2,7	0,6	1,5	0,3	5,1	0,0	5,0
ESP	-0,8	1,1	1,4	-0,8	0,8	-1,7	-0,8
ITA	-1,9	0,7	0,9	-0,2	-0,5	-0,3	-0,9
EUZ	0,0	0,8	1,3	-0,1	2,0	-0,4	1,5
GBR	0,7	1,3	0,4	0,0	2,4	-0,1	2,3
EU	-0,2	0,9	1,1	0,0	1,8	-0,4	1,4

Source : Commission européenne, *Ageing Report 2015*.

### L'emploi public n'est pas une singularité française

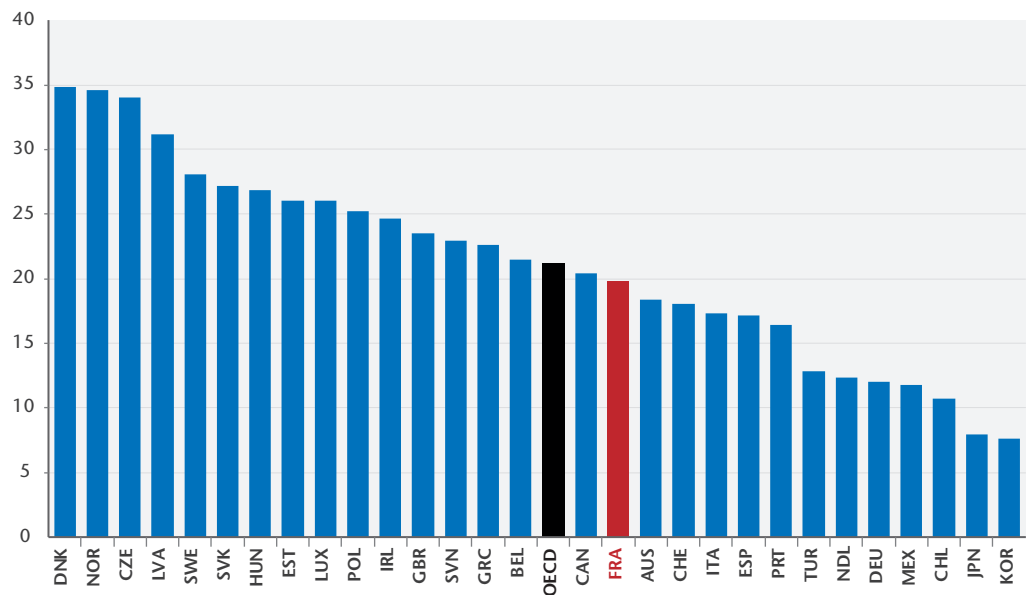
Si la France se distingue des autres pays par son modèle social, sa démographie et son effort de défense qui impactent largement le niveau de sa dépense publique, elle n'affiche en revanche pas de singularité dans le recours à l'emploi public. En effet, selon les données de l'OCDE, la part de l'emploi public<sup>3</sup> en France, quel que soit le type de contrat et d'activité, est de 20 %, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la moyenne de l'OCDE, du Canada, du Royaume-Uni ou de l'Irlande et loin derrière les pays scandinaves (graphique 2). Ce chiffre est confirmé par [Timbeau \(2016\)](#) qui montre que le nombre de salariés du secteur non marchand n'apparaît pas particulièrement élevé en France (126 pour 1 000 habitants). Il serait équivalent à celui de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, mais inférieur à celui des États-Unis (131) et loin derrière les pays scandinaves, Norvège en tête (186). En revanche, le nombre de fonctionnaires par habitant est plus faible en Allemagne (60 pour 1 000 habitants) et au Royaume-Uni (44) qu'en France (82), ce qui confirme l'idée qu'il y a des différences entre les pays dans les statuts composant les emplois non marchands plutôt que trop d'emplois publics.

### 3.

L'emploi public couvre tous les emplois des administrations publiques (État, collectivités locales et administrations de sécurité sociale), des entreprises publiques et des institutions sans but lucratif contrôlées par les pouvoirs publics. Les entreprises publiques sont des unités légales qui produisent des biens ou des services pour le marché et qui sont contrôlées et/ou détenues par des organismes gouvernementaux. Les données représentent le nombre total de personnes employées directement par ces institutions, sans tenir compte du type particulier de contrat.

X. Timbeau, 2016, « Trop de fonctionnaires ? », *Alternatives Économiques*, Chronique, 14 novembre

Graphique 2. Part de l'emploi public dans l'emploi total en 2013



Note : L'emploi dans le secteur public couvre tous les emplois du secteur des administrations publiques tels qu'ils sont définis dans le Système de comptabilité nationale (SCN) plus l'emploi des sociétés publiques.

Source : OCDE, *Government at a Glance 2015*.

## Caractéristiques et évolution de la dépense publique en France

4.

Selon le *Système européen des comptes 2010*, les administrations publiques incluent les organismes publics qui gèrent et financent la provision à la collectivité des biens et services non marchands et les institutions sans but lucratif contrôlées et majoritairement financées par d'autres administrations publiques. À l'intérieur de ce champ, il faut distinguer les administrations publiques centrales (État et ODAC) des administrations publiques locales et des administrations publiques de Sécurité sociale.

La hausse des dépenses des administrations publiques<sup>4</sup> de 10,9 points de PIB entre 1980 et 2015 s'explique quasi-intégralement par l'augmentation des prestations et transferts sociaux rapportés au PIB (10,3 points de PIB). Environ la moitié de cette hausse est intervenue entre 2007 et 2015. Elle s'explique en grande partie par le double effet de la crise sur ce ratio. D'une part, la croissance du PIB a été plus faible depuis 2008 et, d'autre part, les dépenses sociales liées à la crise (allocations chômage, dépenses de minimas sociaux, ...) sont restées soutenues. Cette hausse ne reflète pas une dérive structurelle de la dépense publique mais bien le jeu des stabilisateurs automatiques.

Près de 80 % des prestations et transferts sociaux représentent les différents types de prestations et transferts aux ménages, que ceux-ci soient en espèces ou en nature, le reste étant composé de subventions et d'autres transferts comprenant notamment les aides aux entreprises. Il y a, tout d'abord, les prestations sociales en espèces qui représentent 20 points de PIB (tableau 4) : elles se décomposent entre les prestations d'assurance sociale (pensions de retraite, indemnités de chômage, des accidents du travail et des maladies professionnelles) et les prestations d'assistance sociale en espèces (allocations familiales, minimas sociaux). Ces dépenses ont crû de 5 points de PIB depuis 1980 en raison de la hausse du chômage et de la mise en place de nouveaux outils de lutte contre la pauvreté, mais surtout de la montée en puissance des régimes de retraite introduits après la Seconde Guerre mondiale et amplifiée par l'augmentation de l'espérance de vie et le passage à la retraite des cohortes de baby-boomers.

Les transferts sociaux en nature de produits marchands, quant à eux, représentent 6 points de PIB. Ils se composent des biens et services fournis directement par les APU (allocations logement par exemple) et ceux que les ménages bénéficiaires achètent eux-mêmes et se font ensuite rembourser (médicaments et consultations médicales libérales). Ces dépenses ont augmenté de 2,8 points de PIB depuis 1980 en raison prin-



cipalement de la forte demande de soins de santé, accélérée par le vieillissement de la population, l'accroissement de l'offre médicale et les progrès médicaux.

Enfin, les autres composantes des « prestations et autres transferts » regroupent les subventions, les transferts en capital et autres transferts. Ce groupe de dépense publique représente 6,9 points de PIB et a augmenté de 2,6 points de PIB au cours des 35 dernières années. Les seules subventions aux entreprises représentent 2,5 points de PIB et ont augmenté d'1 point de PIB depuis 2008 avec la montée en charge du Crédit-Impôt-Recherche (CIR) et la mise en place du CICE. Quant aux autres transferts courants et transferts en capital qui représentent au total 4,3 points de PIB, ils sont composés des aides à l'investissement et des contributions de la France au budget de l'UE et des transferts courants à destination des APU étrangères et organisations internationales. Le poste des autres transferts courants a fortement augmenté depuis 1980 (+1,7 point de PIB) avec le développement de la coopération internationale et l'augmentation du budget de l'UE.

Les charges d'intérêts payées sur la dette publique sont l'autre poste principal d'augmentation de la dépense publique (+0,8 point de PIB entre 1980 et 2015). Elles se sont accrues avec l'augmentation de 75 points de PIB de l'endettement public au cours des trente-cinq dernières années. Cependant, la forte baisse des taux d'intérêt publics à toutes les maturités a limité la hausse de la charge d'intérêts et a même permis une baisse sur la période récente : celle-ci représentait 2 points de PIB en 2015, contre 2,6 points en 2007, année où la dette publique au sens de Maastricht était à 64 % du PIB. Toutes choses égales par ailleurs, une hausse des taux d'intérêt conduirait à alourdir la charge d'intérêt. Un point de taux d'intérêt supplémentaire à l'émission de la dette conduirait à accroître les intérêts pesant sur la dette de « seulement » 0,1 point de PIB la première année, de 0,8 point au bout de dix ans et de 1 point de PIB lorsque l'intégralité de la dette sera renouvelée (voir [Département analyse et prévision de l'OFCE, 2017](#)).

Département analyse et prévision de l'OFCE, 2017, « Perspectives économiques 2016-2018 », *Revue de l'OFCE* 51, avril (à paraître).

Tableau 4. Les composantes de la dépense publique en France et leur évolution

	2015 (en pts de PIB)	Poids dans la dépense publique (en %)	Variation 1980-2015 (en pts de PIB)	Contribution à la variation 1980-2015 (en pts de %)	Variation 2007-2015 (en pts de PIB)	Contribution à la variation 2007-2015 (en pts de %)
<b>Dépenses de fonctionnement dont :</b>	<b>18,5</b>	<b>32</b>	<b>0,5</b>	<b>5</b>	<b>1,0</b>	<b>22</b>
– Consommations intermédiaires	5,1	9	0	0	0,5	9
– Rémunération des salariés (y.c. cotisations sociales imputées)*	12,9	23	0,4	4	0,5	11
– Autres (impôts sur la production)	0,5	1	0,1	1	0,1	1
<b>Intérêts</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0,8</b>	<b>8</b>	<b>-0,6</b>	<b>-13</b>
<b>Prestations et autres transferts dont :</b>	<b>32,9</b>	<b>58</b>	<b>10,3</b>	<b>95</b>	<b>4,8</b>	<b>101</b>
– Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	20	35	5	46	2,6	54
– Transferts sociaux en nature de produits marchands	6	11	2,8	26	0,7	14
– Autres (subventions et autres transferts)	6,9	12	2,6	24	1,6	33
<b>Investissement public</b>	<b>3,6</b>	<b>6</b>	<b>-0,8</b>	<b>-7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-10</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>57**</b>		<b>10,9</b>		<b>4,8</b>	

\* Les cotisations sociales imputées correspondent aux pensions de retraite des fonctionnaires.

\*\* Les derniers comptes fournis par l'Insee sur les principaux agrégats de finances publiques (*Insee Résultats*, 27 mars 2017) indiquent un ratio de dépenses publiques de 56,7 % du PIB mais les composantes ou fonctions de la dépense publique sur la base de ce dernier chiffre ne sont pas encore connues.

Sources : Insee, calculs OFCE.

La rémunération des fonctionnaires (y compris leurs pensions de retraite) représente 23 % de la dépense publique (12,9 points de PIB) et a peu augmenté entre 1980 et 2015 (0,4 point de PIB). Si l'on exclut les pensions versées aux fonctionnaires, les salaires versés par les APU représentent 11 points de PIB, soit environ 20 % de la dépense publique, et ont augmenté de 0,1 point de PIB depuis 1980. Le poids des consommations intermédiaires, en points de PIB, est resté stable entre 1980 et 2015.

Enfin, l'investissement public, qui a diminué sur cette période de 0,8 point de PIB et ne représente plus que 6 % de la dépense publique. L'investissement public a été particulièrement impacté par la politique de redressement des comptes publics observé depuis la crise (-0,5 point de PIB depuis 2008). En effet, l'investissement a été une variable d'ajustement importante, car il est aisé d'arrêter un projet d'investissement, contrairement à certains engagements comme les retraites ou les salaires publics. Ainsi, l'investissement public a atteint un point bas en points de PIB, que l'on n'avait pas observé depuis plus d'un demi-siècle (OFCE, 2016).

OFCE, 2016, « Le capital public en France », *Investissement public, capital public et croissance*, in Rapport OFCE pour la FNTP, décembre.

### Encadré 2. Évolution de la dépense publique depuis la crise

Sous l'effet de la « Grande Récession », la France a connu un creusement de son déficit et de sa dette publique. Cette dérive des finances publiques reflète le jeu des stabilisateurs automatiques et l'impact des plans de relance mis en œuvre pour faire face à la crise financière. Ces évolutions se sont traduites par une forte hausse de la part de la dépense publique dans le PIB (+4,5 points entre 2007 et 2009 pour atteindre 56,8 % du PIB). La reprise engagée en 2010 et qui s'est poursuivie au premier semestre 2011 semblait annoncer le retour de la croissance dans la zone euro. Dans ce nouveau contexte, la politique budgétaire française, et plus largement dans l'ensemble de la zone euro, a été placée sous le signe du redressement des comptes publics. Cet ajustement a été réalisé par un choc fiscal d'une ampleur historique (OFCE, 2016). Ainsi, le poids de la dépense publique dans le PIB n'a reculé que modérément au cours de cette période (55,9 % du PIB en 2011). La crise des dettes souveraines de la zone euro a changé la donne. Avec le retour de la récession dans la zone euro et l'apparition de tensions déflationnistes, la maîtrise des comptes publics est devenue plus ardue. Le retour de la crise a refait monter le poids de la dépense publique à son niveau record de 2009. En 2014, elle s'établissait à 57,1 % du PIB.

L'année 2014 a marqué une inflexion dans la stratégie française de consolidation fiscale, en accentuant l'effort de maîtrise de la dépense publique (graphique 3). Depuis 2014, la dépense publique a connu ses progressions les plus faibles jamais connues depuis 1959 : en valeur elle a augmenté de 1,4 % en 2014, 1,2 % en 2015 et 1,3 % en 2016 ; alors qu'en volume (déflatée par le prix du PIB) elle est restée quasiment inchangée (+0,9 % en 2014, +0,6 % en 2015 et 0,5 % en 2016<sup>5</sup>). Cet effort s'est traduit par une baisse sensible du poids de la dépense publique dans le PIB (56,2 % du PIB en 2016) et ce malgré la faiblesse de l'activité due à la crise. Malgré, les efforts engagés, elle s'établissait toujours loin de son niveau d'avant-crise (52,2 % en 2007). Plus d'un tiers de la baisse observée s'explique par la réduction du poids de la charge de la dette. Si la dette publique française a été relativement épargnée de la crise des dettes souveraines de la zone euro, cette baisse s'explique essentiellement par la politique monétaire (conventionnelle et non conventionnelle) de la BCE. Ceci ne retire rien à l'ampleur de l'effort réalisé sur la dépense primaire. En volume, la dépense publique primaire a augmenté de seulement 1,6 % en 2014 et de 1,5 % en 2015, ses plus basses progressions connues depuis que les données de la comptabilité nationale sont disponibles, ce qui montre l'ampleur de l'effort réalisé. La maîtrise de la dépense publique observée depuis 2014 s'explique par la mise en place du plan d'économies prévu par la Loi de programmation des finances publiques (LPPF) 2014-2019 afin de diminuer les déficits et de financer le tournant de l'offre. Le gouvernement quantifie les économies en dépenses qui seront réalisées entre 2014 et 2017 à 46,5 milliards. Au cours de cette période, l'État contribuera aux économies à hauteur de 18,6 milliards (dont 6 milliards de baisse de charge de la dette), les collectivités locales de 9,6 milliards et les administrations de sécurité sociale de

OFCE, 2016, « Le quinquennat de François Hollande : enlèvement ou rétablissement ? », *OFCE policy brief* 2, septembre.

#### 5.

Si on exclut de la dépense publique les crédits d'impôts restituables, incluant notamment le CICE – 19 milliards prévus en 2017 – car ils s'apparentent davantage à une baisse de fiscalité, la modération de la dépense publique est encore plus marquée (+0,1 % en 2014, 0,0 % en 2015 et +0,5 % en 2016 en volume).

18,3 milliards. Le montant exact de ces économies est difficile à quantifier car elles sont évaluées par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense. Par conséquent ces calculs sont sensibles aux hypothèses faites sur la période où la tendance est calculée<sup>6</sup>.

À première vue, il peut apparaître contre-intuitif de parler d'économies en dépenses alors que celles-ci sont restées en hausse. Toutefois, leur progression en moyenne depuis 2010 (1 % en moyenne) est bien inférieure à la croissance potentielle, que nous évaluons à 1,4 % pour la période 2010-16, ce qui marque un vrai effort de réduction à long terme du ratio des dépenses sur le PIB. Ainsi, quasiment la moitié de la hausse du poids de la dépense publique observé au début de la crise s'explique par l'évolution du dénominateur, c'est-à-dire du PIB en valeur, et non pas par une dérive des dépenses publiques expliquée par l'action des gouvernements successifs. Ceci est le signe que la baisse de la dépense s'explique effectivement par l'orientation restrictive des décisions prises. Si la quantification exacte des économies reste difficile, ces calculs confirment qu'un effort certain a été réalisé sur la dépense publique depuis 2010, avec une intensification de l'effort à partir de 2014<sup>7</sup>.

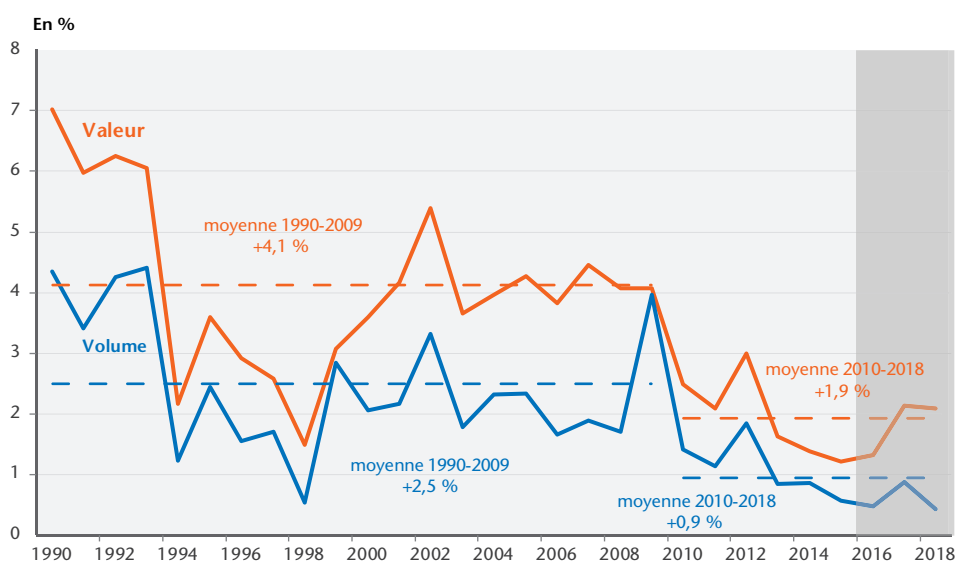
6.

Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, chapitre IV : « La mesure des 'économies en dépenses' entre 2015 et 2017 », juin 2016.

7.

Sur la base de notre dernière prévision datée du 28 mars 2017, la baisse du poids de la dépense publique dans le PIB potentiel sera à la fin du quinquennat de 0,7 point de PIB potentiel (en utilisant le PIB potentiel de la Commission européenne), de 1,0 point (évaluation du PIB potentiel de l'OCDE) ou de 1,3 point (PIB potentiel de l'OFCE).

Graphique 3. Évolution annuelle de la dépense publique (en %)

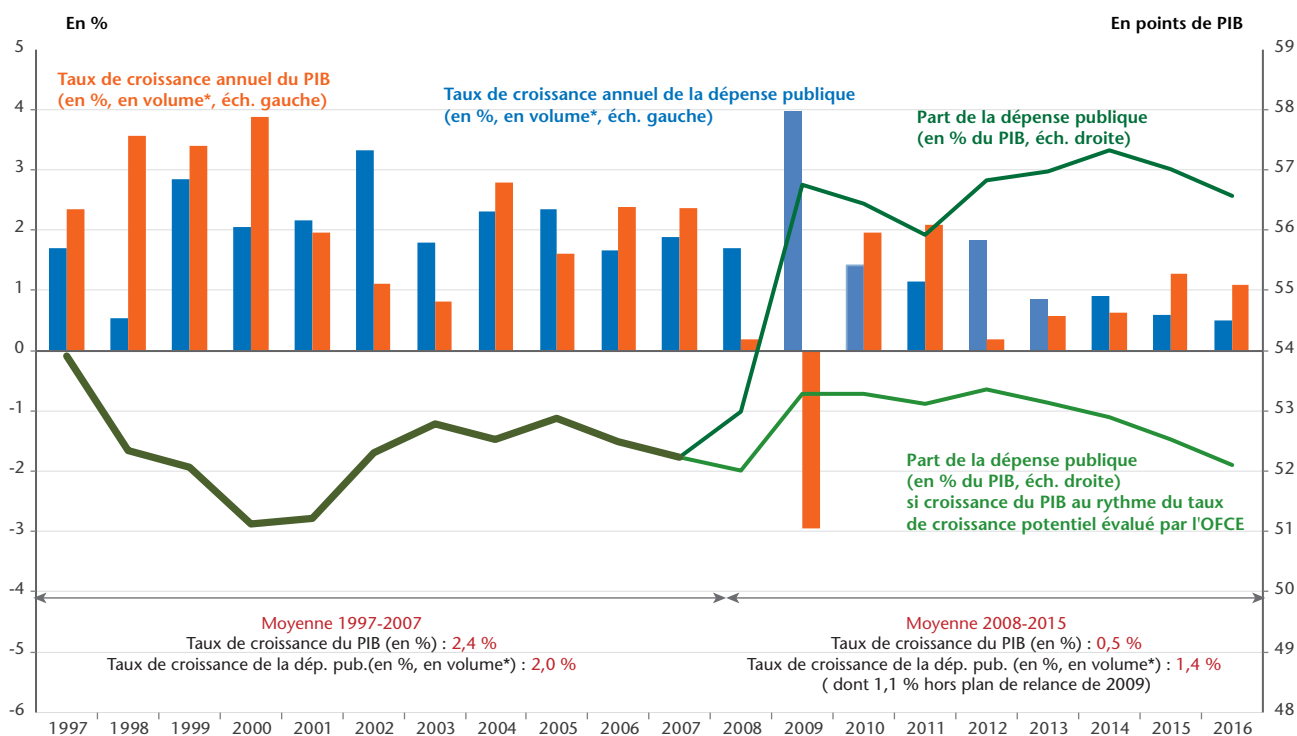


Note : L'aire grisée inclut la prévision de l'OFCE faite pour 2016, 2017 et 2018 en octobre 2016.

Sources : INSEE ; prévisions OFCE 2016-2018, octobre 2016.

Ainsi, près de la moitié de la hausse de la dépense publique des trente-cinq dernières années s'est produite depuis 2008, au moment du déclenchement de la crise financière. Le poids de la dépense publique s'est accru de 5 points de PIB sur la période 2008-15 alors même que la croissance de la dépense publique a été moins forte sur cette période que sur celle précédant la crise, celle-ci ayant quasiment été réduite par deux depuis le début de la crise (1,1 % hors plan de relance depuis 2008 contre 2 % sur la période 1997-2007). Cela s'explique par le très fort ralentissement de la croissance depuis le début de la crise. En effet, sur la période 2008-15, la croissance moyenne du PIB a été d'à peine 0,5 % par an, soit cinq fois moins dynamique que sur les dix années précédant la crise (2,4 %), ce qui explique la forte augmentation du poids de la dépense dans le PIB depuis 2008. Si le PIB avait suivi son rythme de croissance potentielle (1,4 % en moyenne selon l'OFCE sur la période 2008-15), la part de la dépense publique dans le PIB serait en 2015 de 52,5 %, soit seulement 0,3 point de PIB au-dessus de son niveau de 2007 (graphique 4).

Graphique 4. Poids de la dépense publique et croissance



\* Déflaté par le prix du PIB.  
Sources : INSEE, calculs OFCE.

### Encadré 3. Comment mesurer les efforts de maîtrise des dépenses publiques ?

Juger l'orientation expansionniste ou restrictive de la dépense publique à son évolution en « valeur absolue » ou à celle de son poids dans le PIB est insatisfaisant. La dépense publique répond essentiellement à des besoins sociaux, qui sont en grande partie indépendants de la conjoncture (en dehors de certaines prestations sociales comme l'assurance chômage) et présente un rôle de stabilisation macroéconomique très important. Ainsi, il ne peut pas être assuré, ni même souhaitable, de stabiliser sa part dans le PIB à tout moment. Pour atteindre cet objectif il faudrait que son évolution soit identique à celle du PIB nominal. Pour éviter cet écueil, deux méthodes d'évaluation alternatives sont utilisées :

- 1) L'évolution de la dépense publique est comparée à sa tendance historique ;
- 2) L'évolution de la dépense publique est comparée à la croissance potentielle de l'économie.

Chacune de ces deux mesures répond à des logiques différentes.

Comparer la dépense publique à sa tendance historique est cohérent avec un cadre où la demande pour les biens publics répond à des besoins sociaux influencés par les préférences de la société ou la démographie (par exemple, l'évolution de la pyramide des âges). Cette demande peut donc être déconnectée de la croissance économique. Par exemple, si les besoins en santé progressent automatiquement chaque année du fait du vieillissement de la population, la dépense augmentera elle aussi automatiquement, sans aucune action discrétionnaire de la part du gouvernement en place. Une orientation de la dépense en santé serait jugée expansionniste si cette dépense allait au-delà des besoins identifiés ou initialement pris en charge. Ce choix relèverait structurellement le poids des dépenses publiques en santé. Cet exercice, théoriquement clair, peut se relever difficile à mettre en œuvre en pratique. Utiliser la tendance passée de la dépense publique comme référentiel des besoins sociaux peut introduire de nombreux biais. Rien n'assure que les dépenses passées soient un bon reflet de la demande collective pour les biens publics et encore moins de son évolution future.

Comparer la dépense publique à la croissance potentielle est plus pertinent quand on s'intéresse à la soutenabilité de la dette publique. Une définition théorique de la soutenabilité de la dette est la suivante : la dette publique est soutenable si le stock de dette actuel peut être remboursé par le flux futur anticipé des revenus nets de l'État. Dans la pratique, la politique budgétaire est jugée soutenable si elle permet de stabiliser le ratio de la dette publique par rapport au PIB, à un niveau jugé conforme au maintien du refinancement de marché. Ainsi, l'évolution de la dépense publique conforme à cet objectif devrait permettre de stabiliser la part de la dépense publique dans le PIB à long terme, une fois corrigée des chocs conjoncturels. Ainsi, l'évolution en valeur des dépenses publiques est comparée au taux de croissance nominal du PIB potentiel. Une croissance de la dépense publique supérieure (respectivement inférieure) au taux de croissance du PIB potentiel implique une impulsion budgétaire positive (négative) car cela induit à long terme une hausse (baisse) du ratio des dépenses publiques sur le PIB potentiel. L'application de ce concept semble utile, car il n'est pas souhaitable de stabiliser la dépense publique en termes de PIB nominal à tout moment, en raison des évolutions cycliques. En revanche, la croissance potentielle est par essence non observable, et sa mesure reste sujette à de nombreux débats et fait l'objet de possibles révisions sur le passé. Ainsi, l'utilisation de la croissance potentielle ne doit pas cacher les incertitudes importantes quant à sa mesure.

## L'impact économique de la dépense publique

### L'impact macroéconomique

La dépense publique constitue un levier puissant pour agir sur l'économie à court terme, 1) directement en tant que constituant de la demande globale, *via* la consommation publique et l'investissement public ; 2) mais aussi indirectement *via* le revenu des ménages, qui est impacté par l'emploi public et la masse salariale afférente, ainsi que par les transferts opérés dans la sphère sociale. On s'attend donc à ce qu'une variation de grande ampleur de la dépense publique ait des répercussions importantes sur la consommation des ménages, l'investissement des entreprises, l'activité, l'emploi et la formation des salaires et des prix. Afin d'illustrer ces répercussions, nous présentons les effets d'une baisse uniforme de la dépense publique équivalente à 1 point de PIB sur l'économie française à partir du modèle *e-mod.fr* de l'OFCE. Nous ventilons la baisse des dépenses publiques sur cinq postes (consommations intermédiaires, emploi et salaires, transferts et prestations sociales, investissement) compte tenu du poids de chaque poste dans le total. Cette variante suppose que cette baisse soit affectée au désendettement et pas à une diminution des prélèvements obligatoires.

Une baisse permanente et uniforme de la dépense publique de 1 point de PIB dès la première année de la simulation entraînerait une baisse du PIB de 0,6% la même année (tableau 5). L'impact récessif maximum serait atteint au bout de la deuxième et troisième année (-0,9% du PIB, soit un multiplicateur proche de 1). À 5 ans, le PIB serait encore 0,6% en dessous de son niveau initial, traduisant l'impact durable d'une telle mesure sur l'économie.

La contraction des salaires publics et la baisse des transferts et prestations sociales pèsent fortement sur le revenu des ménages et leur pouvoir d'achat. La baisse de la consommation, bien qu'atténuée par une baisse temporaire du taux d'épargne, pèse sur la demande adressée aux entreprises, qui diminuent l'investissement et l'emploi. La contraction de l'investissement privé est amplifiée par la réduction de la commande publique et le volume d'investissement public attenant. De même la baisse de l'emploi marchand est accentuée par la diminution directe des emplois non marchands (241 000 emplois en moins au bout de trois ans, dont 159 000 salariés du secteur

marchand), ce qui se traduit par une montée du chômage (+0,8 point de taux de chômage au bout de trois ans). Globalement, la baisse de la demande intérieure conduit à une contraction des importations et à une amélioration du solde extérieur. La capacité de financement des APU s'améliore de 0,6 point de PIB, soit moins que l'ampleur du choc initial du fait des dépenses sociales additionnelles liées à la montée du chômage et la perte de recettes fiscales liées à la contraction de l'activité.

À l'horizon de cinq ans, l'activité économique se redresse progressivement, sans effacer la totalité des pertes de production. Le choc est déflationniste : la hausse du chômage pèse sur la formation des salaires et des prix. En revanche, les gains de compétitivité vis-à-vis des concurrents étrangers, liés à la baisse des prix se traduisent par un surcroît d'exportations.

Tableau 5. Effet d'une baisse d'1 point de PIB de la dépense publique

En écart au compte central

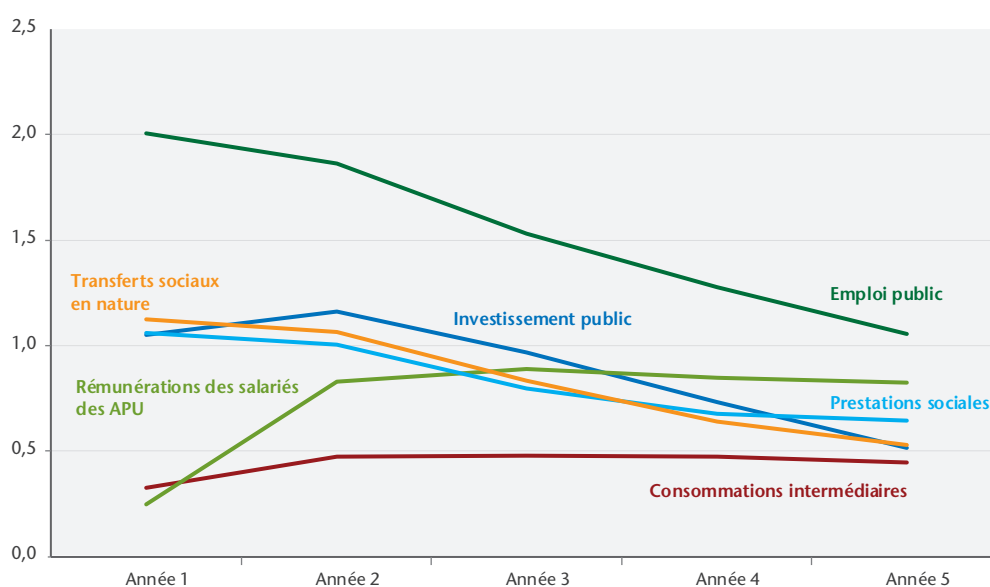
Année	1	2	3	4	5
<b>PIB total en volume</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>
<i>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</i>					
Importations	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Dépenses des ménages	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
Dépenses des APU	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Investissement des entreprises	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Exportations	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Variations de stocks	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Demande intérieure	-0,8	-1,3	-1,2	-1,1	-0,9
Solde extérieur	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Taux de croissance en volume (en %)</i>					
Importations	-0,8	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1
Dépenses des ménages	-0,5	-1,0	-1,1	-0,9	-0,8
Dépenses des APU	-1,3	-1,3	-1,3	-1,4	-1,3
FBCF des ENF	-1,1	-2,0	-1,8	-1,4	-1,1
Exportations	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3
<i>Agrégats macroéconomiques</i>					
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-1,2	-1,1	-0,9	-0,7	-0,6
Salaire nominal (en %)	-0,2	-0,5	-0,7	-1,0	-1,5
Salaire réel (en %)	-0,1	0,0	0,1	0,1	-0,1
Prix de la consommation des ménages (en %)	-0,2	-0,4	-0,8	-1,1	-1,4
Emploi total (en milliers)	-100	-194	-241	-226	-178
Taux de chômage BIT (en point)	0,3	0,6	0,8	0,8	0,6
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0,6	-0,1	0,1	0,1	0,1
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7

Source : OFCE, e-mod.fr.

### Des effets dépendant de l'instrument

Ces effets récessifs sur l'activité résultent de la combinaison de différents chocs, qui ont chacun un impact propre sur le PIB. Globalement, l'emploi public et l'investissement public sont les instruments qui ont le plus d'impact à court terme sur l'activité économique (graphique 5). Ainsi une baisse de l'emploi public correspondant à 1 point de PIB de masse salariale entraînerait une baisse du PIB de 2 % la première année ; une hausse de l'investissement public d'un montant équivalent à 1 % du PIB se traduirait par une hausse du PIB de 1,1% la première année (1,2 % au bout de deux ans). Le multiplicateur est proche de 0,9 au bout de trois ans pour les prestations sociales, les transferts sociaux en nature et les salaires publics et, et autour de 0,5 pour les consommations intermédiaires. Ces différences soulignent l'importance du choix des instruments de dépense publique au regard de leur impact différencié sur l'activité économique et compte tenu de l'impact plus ou moins important de chaque instrument sur la redistribution et les inégalités.

Graphique 5. Multiplicateur par mesure de dépense publique



Source : OFCE, *e-mod.fr*.

La baisse des dépenses publiques est souvent avancée comme un préalable à la baisse des prélèvements obligatoires. Cependant les multiplicateurs associés aux différents impôts et taxes sont généralement inférieurs à ceux associés à la dépense publique (Heyer 2012). Il s'ensuit qu'au seul regard des effets keynésiens d'une politique économique conjuguant baisse des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, l'effet attendu sur l'activité économique reste négatif. Ici, on simule le même choc sur la dépense publique, combiné à une baisse générique et permanente des prélèvements obligatoires, répartie selon la structure actuelle des prélèvements fiscaux et sociaux.

La baisse des impôts et taxes augmente le pouvoir d'achat et la consommation des ménages (tableau 6) en raison notamment de la baisse des prix (baisse de la TVA), et de l'augmentation de leur revenu net (baisse de la CSG). Cet accroissement de la consommation stimule la demande adressée aux entreprises, et par suite l'activité et l'emploi, contrebalançant en partie seulement l'effet négatif de la contraction de la dépense publique. Elle joue aussi à la hausse sur les importations et limite de ce fait

Heyer, 2012, Une revue récente de la littérature sur les multiplicateurs budgétaires : la taille compte !, OFCE le blog, 21 novembre.

l'amélioration de la balance commerciale. Au final, l'effet sur l'activité resterait négatif à court terme (0,4 point de PIB et 82 000 emplois détruits au bout de 2 ans) mais s'atténue à l'horizon de cinq ans (-0,1 point de PIB et 5 000 destructions d'emplois).

Tableau 6. Effet d'une baisse simultanée d'1 point de PIB de la dépense publique et des PO

En écart au compte central

Année	1	2	3	4	5
<b>PIB total en volume</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>
<i>Contributions à la variation de la croissance (en pts de %)</i>					
Importations	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Dépenses des ménages	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Dépenses des APU	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Investissement des entreprises	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Exportations	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Variations de stocks	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Demande intérieure	-0,5	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2
Solde extérieur	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Taux de croissance en volume (en %)</i>					
Importations	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,1
Dépenses des ménages	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Dépenses des APU	-1,3	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
FBCF des ENF	-0,7	-0,7	-0,2	0,2	0,5
Exportations	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
<i>Agrégats macroéconomiques</i>					
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1
Salaire nominal (en %)	-0,6	-1,1	-1,4	-1,6	-1,9
Salaire réel (en %)	0,4	0,2	0,1	0,0	-0,2
Prix de la consommation des ménages (en %)	-1,0	-1,3	-1,5	-1,6	-1,7
Emploi total (en milliers)	-73	-82	-67	-38	-5
Taux de chômage BIT (en point)	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1

Source : OFCE, e-mod.fr.

### *L'impact redistributif de la dépense publique*

En France, 75 % de la dépense publique représentent les prestations sociales en espèces (retraites, prestations familiales ...) ou les transferts en nature (santé, éducation...) en direction des ménages. Ces deux postes (dont le montant cumulé est de 862 milliards en 2015) représentent la moitié du revenu disponible des ménages au sens large (c'est-à-dire le revenu incluant les transferts en nature). Réduire massivement le poids de la dépense publique ne peut donc se faire sans modifier le niveau de vie des ménages et la répartition des revenus. Mécaniquement, à efficacité donnée, un niveau plus bas de dépense publique se traduirait par moins de prélèvements sur l'économie mais aussi par moins de prestations et de services. Or les transferts opérés par la dépense publique sont un levier puissant de réduction des inégalités : en effet, près de 80 % de la réduction des inégalités en France se fait grâce à la dépense



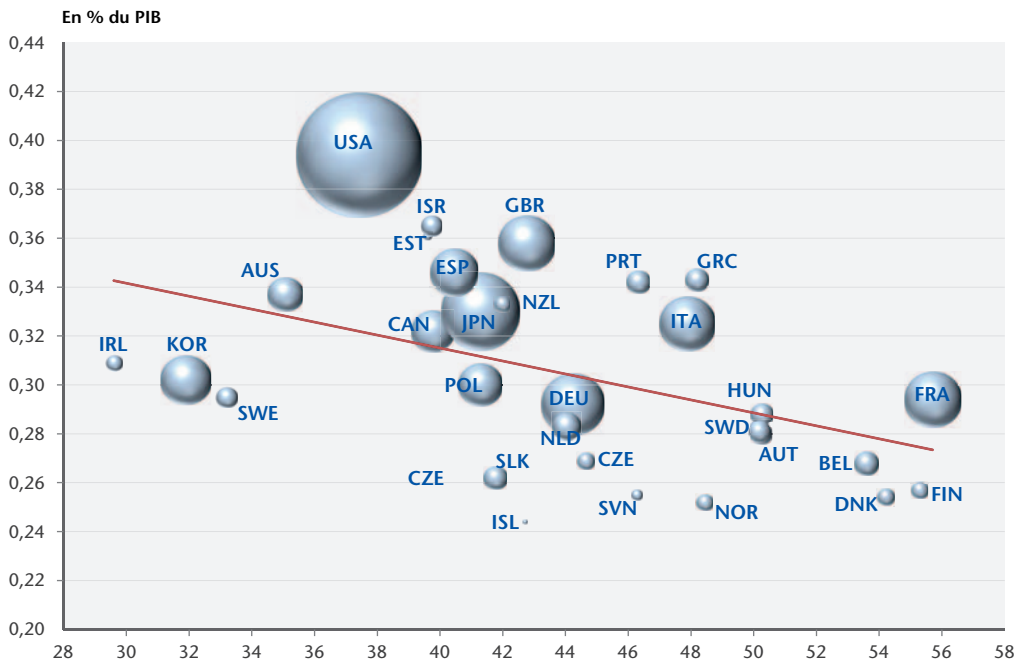
publique, dont 50 % grâce aux transferts en nature (c'est-à-dire l'éducation et la santé) alors que la fiscalité, bien que progressive, contribue pour à peine plus de 20 %<sup>8</sup>.

Ainsi, et assez logiquement, au sein des pays de l'OCDE, on trouve une corrélation négative entre le poids de la dépense publique et le niveau des inégalités de revenu mesurées par l'indice Gini (graphique 6). Et ce constat serait encore plus marqué si l'on se focalisait uniquement sur les dépenses publiques liées à la protection sociale.

8.

Pour plus de détails, voir E. Amar *et al.*, 2008, « Les services publics de santé, éducation, logement, contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », in *France – Portrait social*, Insee.

Graphique 6. Dépenses publiques et Indice de Gini



Source : OCDE, calculs OFCE.

## Conclusion

Si la gestion de la dépense publique doit être rigoureuse, il n'en reste pas moins que son poids dans l'économie renvoie, notamment à travers son système de protection sociale, avant tout à un choix de société. La structure des dépenses publiques et le niveau des prélèvements obligatoires reflètent le degré d'implication de l'État dans la gestion des risques individuels et la lutte contre les inégalités par la redistribution.

Le niveau à atteindre de la dépense publique ne peut donc se résumer à un débat comptable. Sans définir un système de préférences collectives pour les biens publics et la distribution des revenus aucune étude ne peut définir le niveau optimal de dépense publique pour une économie. Si améliorer l'efficacité de la dépense publique doit être une priorité (fournir le même service à un moindre coût), ou si la question de la soutenabilité du modèle social doit être posée, il est important de relier le niveau de dépense publique au service rendu, c'est-à-dire les prestations et services publics auxquels ont droit les citoyens en contrepartie des impôts et cotisations versées. Et si l'on doit se comparer aux autres pays, il est primordial de raisonner à périmètre et service équivalent.

Enfin, la dépense publique, dont l'évolution repose principalement sur des facteurs structurels (démographie) et des choix politiques (nombre de fonctionnaires, âge de départ à la retraite, part des remboursements de santé, ...), est dé-corrélée des cycles de l'économie marchande. Si elle peut être un frein en période de reprise, elle est en

revanche un amortisseur économique et social en période de crise. Ces effets de court terme impliqueraient que les politiques budgétaires, notamment à l'intérieur de la zone euro, soient coordonnées afin de minimiser les effets induits sur les pays partenaires et afin d'augmenter l'efficacité de la politique budgétaire d'ensemble. Par ailleurs, une réduction uniforme de la dépense publique est plus récessive, au moins à court-moyen terme, qu'une augmentation uniforme des prélèvements obligatoires. Ainsi afficher des objectifs chiffrés de réduction massive de la dépense publique mériterait *a minima* de s'interroger sur l'impact économique et redistributif d'une telle politique et de centrer le débat sur les spécificités du modèle social en France et de son efficacité.

## Derniers Policy brief

N° 16 / 14 avril 2017

### Quelles propositions économiques des candidats à l'élection présidentielle ?

Coordination : Xavier Ragot et Mathieu Plane

Auteurs : Guillaume Allègre, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Ragot, Aurélien Saussay

N° 15 / 3 avril 2017

### La transition énergétique : contrainte ou opportunité pour la croissance et l'emploi ?

Francesco Vona

N° 14 / 29 mars 2017

### Inscrire les indicateurs de bien-être et de soutenabilité au cœur du débat budgétaire

Éloi Laurent

N° 13 / 28 mars 2017

### L'industrie française entre déclin et renouveau

Jean-Luc Gaffard

N° 12 / 27 février 2017

### Quelles perspectives pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ?

Éric Heyer, Xavier Timbeau

N° 11 / 13 janvier 2017

### Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité

Hélène Périvier

**Pour citer ce document** : Bruno Ducoudré, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, 2017, « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat ? », *OFCE policy brief 17*, 19 avril

Directeur de la publication Xavier Ragot  
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur  
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre  
Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

[www.ofce.sciences-po.fr](http://www.ofce.sciences-po.fr)  @ofceparis