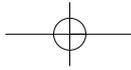


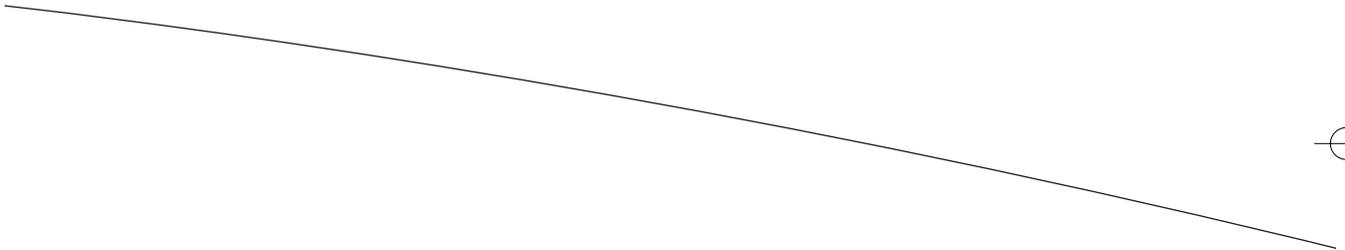
# LA DÉPENSE PUBLIQUE

Notes de Benchmarking international



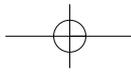


**LA DÉPENSE PUBLIQUE**



© Institut de l'Entreprise, 2002  
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays  
Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise





# LA DÉPENSE PUBLIQUE

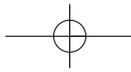
**Par Bernard Wacquez**

**Notes de Benchmarking international**  
octobre 2002

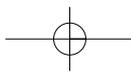
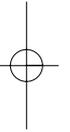
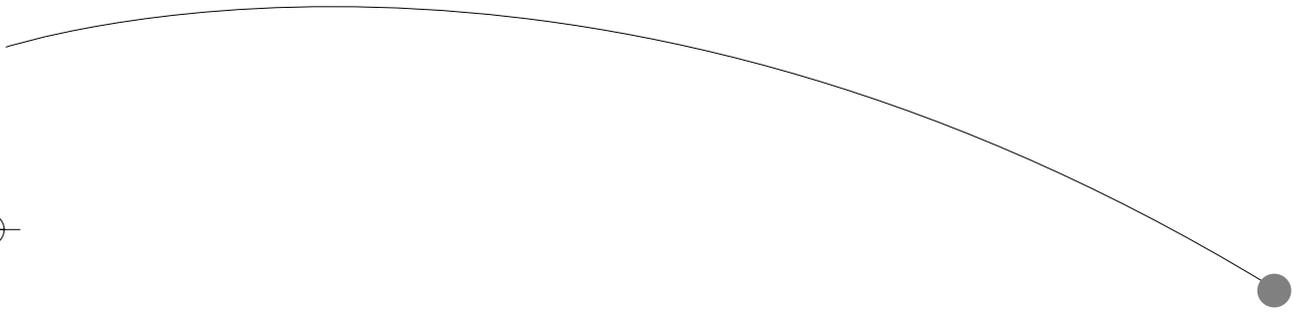


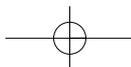
**institut de l'entreprise**





**LA DÉPENSE PUBLIQUE**





## PRÉFACE

S'il est un domaine de la gestion publique où les comparaisons internationales s'imposent, c'est bien celui de la dépense publique. Par son volume, absolu et relatif, elle est le premier déterminant tant de la pression fiscale que de l'état de santé des finances publiques. Par son affectation, elle est l'expression la plus significative des choix politiques. Par ses résultats, lorsque toutefois ceux-ci sont connus, elle est un déterminant majeur de la mesure de la qualité de l'action administrative.

Maîtriser la dépense publique et assurer son meilleur emploi, dans de bonnes conditions de transparence démocratique et d'efficacité managériale, est une responsabilité essentielle de tous les gouvernements. Il est donc naturel, et indispensable, de comparer leurs performances dans le temps, mais aussi dans l'espace.

Cela est particulièrement nécessaire aujourd'hui : tous les indices connus montrent que nos principaux partenaires ont beaucoup mieux réussi que nous à maîtriser leurs dépenses publiques. Et voici que, chez nous, les pouvoirs politiques nouvellement élus vont disposer de plusieurs années pour réformer en profondeur la gestion publique.

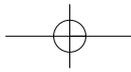
Mais si cette comparaison est aujourd'hui plus que jamais nécessaire, elle n'en est pas facile pour autant. Un exemple : en matière de dépenses sociales (santé, retraites...), la ligne de partage la plus significative n'est sans doute pas celle qui sépare les dépenses à financement public des dépenses à financement privé, mais plutôt, à l'intérieur de ces dernières, celle qui distingue les dépenses obligatoires des dépenses facultatives. D'une manière générale, la comparabilité des statistiques est loin d'être parfaite. Et une part importante des dépenses en cause ne prend vraiment son sens que dans un contexte – économique, social, administratif, politique – qui est à chaque fois plus ou moins différent.

Enfin, la dépense publique – idéalisée par les uns, diabolisée par les autres – est un sujet particulièrement exposé à la tentation idéologique : cela n'est pas non plus pour faciliter l'observation ni la comparaison.

Ce n'est pas le moindre mérite du travail de Bernard Wacquez, ancien fonctionnaire international (et notamment longtemps économiste à l'OCDE) que d'avoir évité ces différents pièges.

Ses analyses sont aussi factuelles et neutres qu'il est possible, ce qui ne l'empêche aucunement de mettre en évidence les logiques économiques, sociales et politiques qui sont à la base des choix essentiels, chez nous comme chez nos voisins. Paradoxalement, c'est sans doute parce que le sujet est analysé avec le





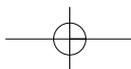
## LA DÉPENSE PUBLIQUE

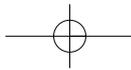
maximum de neutralité que les conclusions auxquelles l'auteur aboutit ont tant de force.

Maîtriser la dépense publique tout en l'optimisant – deux démarches qui, loin d'être contradictoires, sont en fait étroitement apparentées – est aujourd'hui plus que jamais indispensable et urgent. Non seulement à cause des retards que nous avons pris et des dangers qu'ils présentent, mais aussi parce que, comme le souligne Bernard Wacquez, la certitude du vieillissement qui attend la population française nous impose d'agir vite et énergiquement. Est-ce à notre portée ? Les exemples voisins nous montrent que oui. Telles sont au fond les deux conclusions – à la fois stressantes et à certains égards rassurantes – qui se dégagent de ce texte.

**Yves CANNAC**

Président de l'Observatoire de la Dépense publique,  
Institut de l'Entreprise





## INTRODUCTION

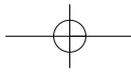
La « dépense publique » est au centre de nombreux débats politiques, académiques ou de société. Individuellement, chaque agent ou groupe d'agents économique bénéficiaire d'une catégorie de dépense est enclin à l'estimer justifiée, et même fréquemment insuffisante, tout en jugeant excessif le montant global des dépenses de l'État ou les transferts sociaux. Sous son apparence simple et précise, le concept de dépense publique recouvre des réalités complexes, souvent à l'origine de malentendus ou de confusions. La confusion la plus fréquente, notamment lorsque l'on fait des comparaisons entre les situations de différents pays, consiste à assimiler l'origine de la dépense (privée ou publique) à sa fonction (service privé ou service d'intérêt social). Le financement d'un service d'intérêt social comme l'éducation ou la santé pourra, selon les pays, être assuré dans des proportions différentes par des fonds publics ou des fonds privés sans qu'on puisse en tirer des conclusions sur le caractère purement privé ou public du service rendu. Le seul critère pertinent sera celui des conditions d'accès des agents économiques à ces services.

Le courant d'opinion et la volonté politique qui se manifestent avec plus ou moins de vigueur depuis plusieurs années au sein des économies développées en faveur de la réduction ou, au moins, de la maîtrise de la dépense publique sont fondés sur deux arguments principaux. Le premier est que la dépense publique ne correspond pas obligatoirement à l'allocation optimale des ressources d'une économie et que les choix publics peuvent être moins efficaces que ceux qui résulteraient du libre fonctionnement du marché. On objecte à cette critique que le choix des dépenses incombe à des gouvernements démocratiquement élus, dont les priorités sont définies à chaque échéance électorale. Le second argument avancé est que la gestion de la dépense publique manque d'efficacité et que la même quantité de service pourrait être rendue à un moindre coût par des opérateurs privés, ce qui permettrait de réduire la charge fiscale immédiate ou celle de la dette.

Au cours des dernières années, plusieurs pays ont poursuivi des efforts en faveur, soit de la réduction de la part de leurs dépenses publiques, soit d'une meilleure maîtrise de leur évolution. Ces politiques ont eu individuellement plus ou moins de succès, mais elles ont globalement permis aux pays de l'OCDE de réduire la part des dépenses des administrations et leur déficit de près de 4 points de PIB entre 1995 et 2000. On doit toutefois noter que la croissance soutenue de la seconde moitié des années 90 a certainement facilité cette évolution favorable, ainsi qu'en témoignent la remontée du poids des dépenses et la réapparition d'un déficit avec le ralentissement économique de 2001.

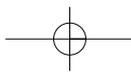
En dépit de son évolution récente, la dépense publique couvre toujours un champ étendu de l'activité économique et sociale, ce qui amène à s'interroger sur un





**LA DÉPENSE PUBLIQUE**

certain nombre de points. Quelle est l'étendue de ce champ et quelles sont ses caractéristiques ? Quels sont les arguments qui sous-tendent la controverse sur le rôle de la dépense publique ? Quelles sont les difficultés auxquelles se heurte la recherche d'une meilleure gestion de la dépense publique ? Quels sont les risques qui pèsent sur son évolution au cours des prochaines années ?



# 1 LE CHAMP DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

**A**u sens le plus large, les dépenses publiques, telles qu'elles sont définies dans les comptes nationaux, sont réalisées par trois agents économiques différents : l'État ou administration centrale, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale qui composent le secteur des administrations publiques\*. Le poids total ou relatif de ces dépenses, mesuré en pourcentage du produit intérieur brut (PIB\*), dépend des choix fondamentaux et de l'organisation politique des États et peut varier ainsi de moins de 30 % du PIB pour les États-Unis à plus de 50 % pour la France, la Suède et le Danemark, la moyenne pour l'Union européenne se situant autour de 45 % (tableaux 1 et 2).

**Tableau 1 : EVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (en % du PIB)**

	1960	1974	1980	1985	1990	1995	2000
France	34,6	36,7	45,5	51,9	49,5	53,5	52,7
Allemagne	32,4	42,9	46,5	45,6	43,8	46,3	45,9
Italie	30,1	35,5	41,1	49,8	52,9	51,1	46,5
Royaume-Uni	32,2	44,8	45,1	46,2	41,9	44,4	40,2
Japon	17,5	22,9	29,2	29,4	30,5	34,4	36,8
Etats-Unis	27,0	29,7	31,3	33,8	33,6	32,9	29,9

Sources : OCDE, Statistiques historiques ; Eurostat

**Tableau 2 : SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (en % du PIB)**

	1960	1974	1980	1985	1990	1995	2000
France	0,9	0,9	0,0	-3,0	-2,1	-5,5	-1,4
Allemagne	3,0	-1,3	-2,8	-1,1	-2,0	-3,3	1,2
Italie	-0,9	-7,5	-7,1	-12,7	-11,8	-7,6	-0,6
Royaume-Uni	-1,0	-3,5	-35,0	-2,9	-1,6	-5,8	1,6
Japon	1,7	0,4	-3,2	-0,6	1,9	-4,2	-6,6
Etats-Unis	0,6	-0,2	-2,6	-5,0	-4,3	-3,1	1,7

Sources : OCDE, Statistiques historiques ; Eurostat

\* Voir définition dans l'annexe 2.

**LA DÉPENSE PUBLIQUE**

Les données de la comptabilité nationale constituent la base statistique la plus communément utilisée afin d'analyser les évolutions économiques des administrations publiques. Elles offrent notamment l'avantage d'être harmonisées au niveau international par les services statistiques de l'Union européenne, de l'OCDE ou de l'ONU. Cependant, dans le domaine qui nous intéresse ici, la dépense publique, le degré de précision et de comparabilité des données est parfois illusoire. Tout d'abord la frontière entre les administrations publiques stricto sensu et d'autres organismes publics, notamment les entreprises publiques, est parfois floue, particulièrement en ce qui concerne leurs relations financières. Par ailleurs, les services chargés de l'élaboration des statistiques ou des comptes nationaux révisent régulièrement leurs données en fonction d'informations nouvelles ou modifient la définition où le mode de calcul de certains agrégats. Il faut donc attacher plus d'importance à l'évolution dans le temps des données qu'à leur valeur absolue à une date précise. Un autre domaine dans lequel l'étude des évolutions dans le temps ou les comparaisons internationales s'avèrent difficiles est paradoxalement celui de l'emploi public (tableau 3). On pourrait penser que le nombre de personnes employées par les administrations nationales est bien connu ; or la multiplicité des statuts et celle des organismes publics rendent cette connaissance imparfaite. De plus, dans le nouveau système de comptabilité nationale (SCN 93), les emplois sont comptabilisés par secteurs d'activité et non par employeurs : ceci peut conduire à des différences d'estimation

**Tableau 3 : EMPLOI DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

**Tableau 3a : en % de la population active**

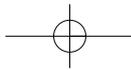
	1970	1980	1985	1990	1995	2000
France	17,2	19,1	20,5	21,0	22,0	21,6
Allemagne	11,1	14,1	14,3	14,2	11,8	10,5
Italie	11,3	14,1	14,8	15,3	15,6	14,5
Royaume-Uni	25,4	27,5	23,6	21,0	18,2	16,9*
Etats-Unis	15,2	15,2	14,2	14,5	14,6	14,7
Japon	7,6	8,6	8,4	8,0	8,1	8,1

\*1999. Source : OCDE

**Tableau 3b : en % de la population totale**

	1970	1980	1985	1990	1995	2000
France	7,2	8,3	9,0	9,2	9,6	9,8
Allemagne	4,9	6,4	6,7	6,8	5,9	5,4
Italie	4,3	5,6	5,9	6,3	6,2	5,9
Royaume-Uni	11,6	13,1	11,6	10,5	8,9	8,3*
Etats-Unis	6,1	7,1	6,9	7,3	7,3	7,5
Japon	3,8	4,2	4,2	4,1	4,3	4,3*

\*1999. Source : OCDE



très importantes dans les secteurs de la santé ou de l'éducation. Il faut donc aussi faire preuve de prudence en comparant les situations de différents pays.

Le financement de la dépense publique est assuré par les recettes des administrations publiques, donc par des prélèvements obligatoires sous forme d'impôts ou de cotisations sociales ou, lorsque ces recettes sont inférieures à la dépense, par l'emprunt public. Contrairement au mode de fonctionnement de l'économie de marché, il n'y a donc pas d'adéquation entre la contribution individuelle au financement de la dépense et la prestation reçue en échange, ce qui a notamment pour conséquence de donner l'illusion à nombre d'utilisateurs que le service public est gratuit ou à d'autres, qu'ils paient trop d'impôts eu égard au service qu'ils en retirent.

## A. UNE VISION DIFFÉRENTE DES DÉPENSES PUBLIQUES SELON LEUR CLASSIFICATION

L'étendue du champ couvert par les dépenses publiques dépend évidemment de leur ampleur et de leur efficacité. Mais dans l'ensemble des économies de marché, on peut classer ces dépenses selon des grandes catégories :

**– Première classification : en fonction des administrations qui sont à l'origine de la dépense**

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, les trois catégories d'administrations retenues sont l'État ou administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale (tableau 4). La ventilation des dépenses entre l'administration centrale et les administrations locales reflète

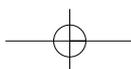
**Tableau 4 : DÉPENSES PUBLIQUES PAR ADMINISTRATIONS (en % du total)**

Administrations	1980	1985	1990	1995	2000
État	42,4	41,9	40,3	38,7	38,4
Administrations locales	14,6	14,3	16,1	16,0	16,4
Sécurité sociale	37,1	36,8	38,3	39,0	39,5
ODAC*	5,9	7,0	5,2	6,3	5,7

\* ODAC : organismes divers d'administration centrale

Source : MEFI, Projet de loi de finances pour 2002

pour une large part l'organisation politique des pays concernés (États centralisés ou fédéraux) ainsi que le degré de décentralisation au sein des États. En France, la répartition des dépenses entre les différents niveaux d'administration est relativement stable sur une longue période. Entre 1980 et 2000, les dépenses de



**LA DÉPENSE PUBLIQUE**

l'administration centrale sont passées de 42,4 % du total des dépenses des administrations à 38,8 %, alors que celles des administrations publiques locales passaient de 14,65 % à 16,4 % durant cette période. Celle-ci a en effet connu le transfert d'un certain nombre de compétences de l'État vers les collectivités locales à la suite des lois de décentralisation.

De son côté, l'importance relative des dépenses de sécurité sociale est un indicateur non pas du niveau de protection sociale des pays (les dépenses sociales peuvent être en plus ou moins grande partie couvertes par des systèmes d'assurances privées obligatoires), mais du degré d'engagement direct du secteur public dans la couverture de ces dépenses ainsi que dans la politique de redistribution. On doit noter cependant que la politique de redistribution peut aussi être de nature fiscale et, de ce fait, ne pas affecter le montant des dépenses de sécurité sociale.

Les autorités françaises retiennent une quatrième catégorie d'agent public : les Organismes divers d'administration centrale (ODAC). Ce sont des établissements publics ou privés ayant une mission d'intérêt public et financés par des taxes affectées ou des subventions de l'État. Parmi ces organismes, qui sont plus d'une centaine, on compte par exemple l'ANPE, le CNRS, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, les musées nationaux...

**– Deuxième classification : selon les catégories économiques de dépenses**

Dans cette approche, les dépenses des administrations publiques sont classées selon les fonctions économiques qu'elles permettent d'assurer. Elles peuvent être ventilées en cinq groupes (tableau 5). Le premier comprend les dépenses qui permettent le fonctionnement de l'administration. Elles représentent en France 37 % environ de la dépense publique totale et sont constituées : pour les trois quarts, des rémunérations des fonctionnaires et, pour le surplus, des consommations intermédiaires et des autres dépenses de fonctionnement des

**Tableau 5 : DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES PAR CATÉGORIES ÉCONOMIQUES (en 2000)**

**Tableau 5a : en % du PIB**

	Consommation y.c. rémunérations	Prestations sociales	Autres transferts et subventions	Intérêts de la dette	Dépenses en capital
France	19,3	23,3	3,7	3,3	3,2
Allemagne	19,0	18,9	3,3	3,5	1,1
Italie	18,1	17,2	2,5	6,8	2,1
Royaume-Uni	18,5	13,5	2,8	3,0	1,4
Japon	16,1	9,8	10,6	3,5	4,7
États-Unis	14,3	9,8	0,3	3,8	0,9

Source : OCDE

**Tableau 5b : en % du total des dépenses des administrations**

	Consommation y.c. rémunérations	Prestations sociales	Autres transferts et subventions	Intérêts de la dette	Dépenses en capital
France	36,7	45,3	6,9	6,2	6,1
Allemagne	41,4	41,2	7,2	7,6	2,4
Italie	38,8	36,8	5,4	14,6	4,5
Royaume-Uni	47,2	34,4	7,1	7,6	3,6
Japon	36,1	22,0	23,5	7,8	10,5
Etats-Unis	47,6	35,7	10,0	12,7	3,0

Source : OCDE

administrations. Par convention, est comprise dans cette dépense la totalité des dépenses militaires, car la comptabilité nationale considère les investissements militaires comme de la consommation. Deuxième poste, les prestations sociales sont pour l'essentiel des transferts de la sécurité sociale en faveur des ménages ; elles représentent le poste le plus important en pourcentage des dépenses publiques en France (plus de 45 %), alors qu'au Japon, cette part n'est que de 22 %. La troisième catégorie regroupe les dépenses en capital (investissements nets et transferts nets d'actifs) et la quatrième les transferts et subventions autres que ceux à finalité sociale. Le poids de celle-ci est lui aussi très différent selon les pays : il est à la fois le reflet des choix politiques fondamentaux des pays et des contraintes économiques. Enfin, la dernière catégorie de dépenses regroupe les intérêts de la dette.

Cette ventilation permet de mettre en évidence les différentes options choisies par les pays ou qui se sont imposées à eux. Ainsi, le poids élevé des dépenses publiques par rapport au PIB de la France résulte pour l'essentiel de celui de la protection sociale assurée par le secteur public. La même fonction traditionnelle de protection sociale publique est également perceptible dans le poids des prestations sociales dans les dépenses publiques de l'Allemagne. À l'exception des États-Unis, où le poids relatif global des dépenses publiques est beaucoup plus faible que dans les autres grands pays industrialisés, les dépenses de consommation des administrations, essentiellement constituées des rémunérations, sont sensiblement identiques et comprises entre 18 et 20 % du PIB, le Japon se situant toutefois en deçà de cette fourchette. En Italie, la charge de la dette publique absorbe une part importante des ressources, près de 7 % du PIB, ce qui représente 14 % des dépenses des administrations.

**– La troisième classification consiste à regrouper les dépenses publiques d'après leurs différentes fonctions**

Ces fonctions sont de plusieurs ordres :

Les *fonctions régaliennes*, c'est-à-dire de l'exercice de l'autorité publique, telles que la défense nationale, la police et la justice. Il est très généralement admis que tous les citoyens doivent y avoir accès sans contrainte de prix.

## LA DÉPENSE PUBLIQUE

Une deuxième catégorie regroupe les *fonctions tutélaires de l'État*, autrement dit les services publics d'intérêt social. Ce sont les prestations de biens ou de services plus ou moins imposées par l'autorité publique et assurées soit par les administrations sans contrepartie financière directe, soit par le secteur privé avec une prise en charge financière de l'État plus ou moins étendue. Entrent principalement dans cette catégorie l'enseignement, l'action sanitaire, l'aménagement du territoire. La nature et l'étendue de ce service public d'intérêt social peuvent être déterminées par les gouvernements en fonction de critères d'équité (chaque citoyen doit pouvoir avoir accès au système de soins ou au système éducatif, quel que soit son revenu) ou de critères d'efficacité sociale (une durée minimale de scolarité est obligatoire afin d'assurer le développement du capital humain). Les frontières de ce service public d'intérêt social sont relativement floues, dans la mesure où il peut entrer en concurrence avec le secteur de l'économie marchande, particulièrement dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Les *fonctions marchandes* constituent la troisième catégorie : elles assurent un *service de nature économique*. Il s'agit de la fourniture par les administrations publiques de biens ou de services marchands, qui pourraient l'être par le secteur privé. L'État peut soit intervenir directement en tant que producteur, coproducteur ou distributeur, soit financer ou subventionner des activités particulières. A l'origine de cette catégorie de dépenses, on trouve le plus souvent la volonté des États de développer des infrastructures d'intérêt général dont la rentabilité économique immédiate n'est pas assurée en raison de l'ampleur de la dépense (routes, voies ferrées, télécommunications) ou de satisfaire des besoins qui relèveraient de monopoles naturels, tels que la distribution d'eau ou d'électricité. Dans tous ces cas, si le besoin est satisfait par des entreprises nationalisées, les dépenses de ces entreprises ne sont pas considérées comme des dépenses des administrations publiques : seules les subventions éventuelles de l'État ou des collectivités entrent dans cette catégorie de dépenses. Une catégorie particulière de dépenses publiques marchandes assure ce que l'on appelle traditionnellement une mission de conservation. Ces dépenses permettent de conserver ou de développer à un moment donné des activités jugées politiquement nécessaires mais qui ne sont pas économiquement rentables à court terme, ou qui le sont à un coût dissuasif pour l'utilisateur éventuel. Entrent par exemple dans cette catégorie les subventions à l'artisanat traditionnel ou aux métiers d'art, ou encore les dépenses d'aide aux activités culturelles.

En quatrième lieu, les *fonctions sociales* (que l'on distingue ici du service public d'intérêt social mentionné plus haut) correspondent essentiellement à une mission de redistribution et de transfert. Ces transferts sont destinés soit à assurer un revenu à des citoyens qui en sont dépourvus, définitivement ou temporairement (allocation vieillesse, allocations de chômage, RMI...), soit à compléter des revenus dans un but de politique sociale (allocations familiales, primes à la naissance, allocation de garde d'enfants). Ces fonctions sont celles de « l'État providence ».

Enfin le *paiement des intérêts de la dette* constitue la cinquième fonction. Il est la contrepartie de la prise en charge par la génération présente des dépenses publiques passées qui excédaient le montant des recettes. Le montant de ces paiements dépend de celui de la dette, mais aussi du niveau des taux d'intérêt.

Une connaissance précise de la répartition des dépenses publiques par fonctions et de leurs évolutions dans le temps permettrait de porter un jugement sur leurs incidences économiques et sur l'évolution des choix fondamentaux des gouvernements dans les domaines économiques et sociaux. Malheureusement cette ventilation n'est faite que par un nombre réduit de pays, à intervalles irréguliers et à partir d'informations comptables d'origines diverses, ce qui nuit à la cohérence des résultats ainsi qu'on peut le voir, par exemple, dans le tableau 6, où la somme des poids de chaque fonction dans le PIB diffère du poids total des dépenses.

**Tableau 6 : DÉPENSES PUBLIQUES PAR FONCTIONS EN 1995  
(EN % DU PIB)**

	Fonction régalienn		Fonction tutélaire			Fonction économique	Fonction sociale		Dettes publiques	TOTAL
	Total	défense	Total	éducation	santé		Total	retraite		
France	9,2	2,9	14	5,9	7,1	3,1	20,9	12,0	3,5	53,5
Allemagne	6,4	1,9	14	4,5	8,0	4,5	18,2	10,7	3,7	46,3
Italie	6,5	1,7	10	4,5	5,3	4,6	17,9	13,5	11,5	51,1
Royaume-Uni	5,4	3,2	12	4,6	5,7	3,3	15,6	7,3	3,6	44,4
Etats-Unis	9,2	5,2	12	5,0	6,5	2,8	9,4	6,5	4,8	32,9

Source : OCDE

La somme des dépenses par fonctions diffère du total du PIB dans la mesure où les sources utilisées pour établir les différentes parties de ce tableau ne sont pas les mêmes. Ce tableau n'a donc qu'une valeur indicative.

L'examen de la structure fonctionnelle des dépenses des administrations en 1995, avec toutes les réserves faites ci-dessus, montre que, parmi les grands pays industrialisés, la France est celui dont le poids des dépenses des administrations est le plus élevé globalement, ceci se vérifiant également pour la majorité des fonctions auxquelles ces dépenses répondent. Les dépenses du service public pur s'élèvent à 9,2 % du PIB comme aux États-Unis, mais ces derniers consacrent plus de la moitié de ces dépenses à la défense, contre un tiers en France. C'est en France aussi que le poids des dépenses tutélaire (notamment pour l'éducation) et celui des transferts sociaux sont les plus élevés. Cela reflète l'étendue des choix de nature publique dans la satisfaction des besoins collectifs, mais peut-être aussi les rigidités résultant des choix passés.

**LA DÉPENSE PUBLIQUE**

**B. DÉPENSE PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS**

Les services sociaux, d'une part, et les dépenses d'éducation, d'autre part, appellent des observations particulières.

– *Les services sociaux*

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, un certain nombre de services d'intérêt social peuvent être fournis indifféremment par le secteur public ou par le secteur marchand. La frontière entre les deux est parfois imprécise, particulièrement lorsque le secteur social marchand ou ses utilisateurs bénéficient de subventions ou d'avantages fiscaux directs ou indirects.

Des études, menées notamment dans le cadre de l'OCDE, tentent de mesurer le montant total des dépenses sociales d'origine publique ou privée (tableau 7), étant entendu que la distinction entre privé et public est fondée sur la personnalité juridique de l'organisme à l'origine des flux financiers. En outre, les systèmes de protection sociale privés peuvent être selon les cas obligatoires ou facultatifs.

**Tableau 7 : ORIGINES DU FINANCEMENT DES DÉPENSES SOCIALES BRUTES EN 1997 (en % du PIB)**

	Publique	Privée (obligatoire et volontaire)	TOTAL	% publique dans le total	% privée dans le total
<b>Pays à dépenses élevées &gt;25 % du PIB</b>					
France	27,6	2,6	30,2	91,4	8,6
Allemagne	26,4	2,2	28,6	92,3	7,7
Italie	26,4	1,4	27,8	95,0	5,0
Suède	31,8	3,0	34,8	91,4	8,6
Danemark	30,7	1,3	32	96,0	4,0
Belgique	27,2	2,3	29,5	92,2	7,8
Pays-Bas	24,2	4,9	29,1	83,2	16,8
Autriche	25,4	1,6	27,0	94,0	6,0
<b>Pays à dépenses modérées &lt;25 % du PIB</b>					
Royaume-Uni	21,2	3,7	24,9	85,2	14,8
Japon	14,0	0,9	14,9	94,0	6,0
Etats-Unis	14,7	8,2	22,9	64,2	35,8
Canada	17,9	4,2	22,1	81,0	19,0
Australie	17,4	4,3	21,7	80,0	20,0
Nouvelle-Zélande	20,7	0,6	21,3	97,1	2,9
Irlande	17,6	1,6	19,2	91,7	8,3

Source : OCDE Social expenditure database

Enfin, ils peuvent bénéficier ou non d'avantages fiscaux, ces derniers jouant souvent le même rôle redistributif que la dépense publique.

Les pays de l'Europe continentale ont dans leur ensemble un niveau de dépense sociale élevé, supérieur à 25 % du PIB, et financé, sauf aux Pays-Bas, à plus de 90 % par les administrations. Par contre, les pays anglophones et le Japon ont un niveau de dépense sociale plus bas, de 15 à 20 % du PIB et, à l'exception du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de l'Irlande, ont largement recours au financement d'origine privée, de l'ordre de 15 à 20 % du total. Ils sont rejoints en cela par les Pays-Bas. Ainsi, la part du revenu national consacrée aux dépenses sociales est globalement moins importante dans le « modèle anglo-saxon » que dans les autres économies, mais un recours plus large au financement privé dans les pays anglo-saxons réduit l'écart qui apparaît au seul examen des dépenses sociales d'origine publique.

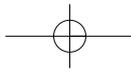
– Les dépenses d'éducation

L'éducation est considérée comme une fonction tutélaire de l'État, et le montant des dépenses qui lui sont consacrées est un des indicateurs de développement humain des économies. Dans l'ensemble des pays industrialisés, ce montant varie entre 4 à 6 % du PIB. Comme dans le cas des dépenses sociales, on constate qu'une partie des dépenses d'éducation, variant en gros de 5 à 30 %, provient de sources privées (tableau 8). Si l'on trouve parmi les pays à fort

**Tableau 8 : ORIGINES DU FINANCEMENT DES DÉPENSES SOCIALES BRUTES EN 1997 (en % du PIB)**

	Enseignement primaire secondaire et post- secondaire			Enseignement supérieur			TOTAL	Part du public en %	Part du privé/supérieur
	Publique	Privée	Total	Publique	Privée	Total			
France	4,1	0,2	4,3	1,1	0,1	1,2	5,4	96,2	8,3
Allemagne	2,8	0,9	3,7	1,0	0,1	1,1	4,8	79,2	9,1
Italie	3,4	0,1	3,5	0,7	0,2	0,9	4,4	93,2	22,2
Royaume-Uni	3,4	–	–	0,8	0,3	1,1	–	–	27,2
Japon	2,8	0,3	3,1	0,4	0,6	1,0	4,1	78,4	40,0
États-Unis	3,4	0,3	3,7	1,1	1,2	2,3	6,1	73,8	52,0
<b>Autres pays à dépense élevée</b>									
Australie	3,2	0,6	3,8	1,1	0,5	1,6	5,4	79,6	31,2
Autriche	4,0	0,2	4,2	1,4	0,1	1,5	5,7	94,7	6,6
Canada	3,7	0,3	4,0	1,5	0,3	1,8	5,8	89,7	16,6
Corée	3,2	0,8	4,0	0,4	2,1	2,5	6,5	55,4	84,0
Danemark	4,3	0,1	4,4	1,5	0,1	1,6	6,0	96,7	6,3
Espagne	3,3	0,4	3,7	0,8	0,3	1,1	4,8	85,4	27,2
Finlande	3,7	–	3,7	1,7	–	1,7	5,4	100,0	–
Irlande	3,2	0,1	3,3	0,1	0,3	1,4	4,7	91,5	21,4
Norvège	4,4	0,1	4,5	1,4	0,1	1,5	6,0	96,7	6,6
Nouvelle-Zélande	4,6	–	4,6	1,1	–	1,1	5,7	100,0	–
Suède	4,5	–	4,5	1,5	0,2	1,7	6,2	96,8	11,8
Suisse	4,0	0,5	4,5	1,1	–	1,1	5,6	91,0	–

Source : OCDE Direction de l'éducation



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

financement privé les Etats-Unis et l'Australie, on ne voit cependant pas de césure marquée entre les pays anglo-saxons et les pays de l'Europe continentale comme dans le cas des dépenses sociales. On peut toutefois noter que si globalement le financement de l'enseignement primaire et secondaire est assuré à plus de 90 % par les dépenses publiques, cette part est beaucoup moins grande, et peut même descendre en dessous de 50 % comme aux Etats-Unis, dans l'enseignement supérieur où le rôle tutélaire de l'État est moins important.

## 2 LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN FRANCE

---

Comme on l'a rappelé plus haut, la dépense publique, au sens large, est initiée par trois administrations, l'État à travers le budget, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale, trois niveaux d'administration étroitement dépendants les uns des autres.

### A. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET LE BUDGET

Les dépenses qui apparaissent dans le budget correspondent à peu près à celles de l'État au sens de la comptabilité nationale. Elles représentent environ 43 % des dépenses consolidées des administrations publiques et 23 % du PIB. La lisibilité des documents budgétaires et surtout la traduction en termes d'efficacité économique des informations qu'ils contiennent sont difficiles. Les dépenses budgétaires sont présentées par nature de charges (dépenses de personnel, investissements, subventions...) et par ministères. Le contrôle des dépenses porte quant à lui sur la régularité de l'affectation des crédits. Le budget de l'État, dans sa présentation actuelle, n'informe ni sur les objectifs des pouvoirs publics au travers des dépenses futures, ni sur l'efficacité et les performances des dépenses réalisées. L'essentiel des informations dans ce domaine est donné dans le *Rapport économique social et financier*, annexé au *Projet de loi de finances*.

Les procédures d'élaboration et d'adoption du budget de l'État doivent en effet respecter quatre principes de base, qui sont supposés permettre le contrôle effectif du budget par le Parlement. Ce sont le *principe d'annualité*, selon lequel le budget de chaque année doit avoir été voté l'année précédente par le Parlement ; le *principe d'unité*, selon lequel la totalité des informations sur les recettes et les dépenses doit être contenue dans les documents budgétaires soumis au vote du Parlement ; le *principe de spécialité*, qui veut que chaque crédit voté soit affecté à une dépense spécifique ; enfin le *principe d'universalité*, selon lequel il n'y a pas d'affectation directe d'une catégorie déterminée de recette à une dépense spécifique. A ces principes classiques se sont ajoutés plus récemment le *principe de l'équilibre*, selon lequel les lois de finance déterminent le montant des recettes et des dépenses dans un cadre défini d'équilibre économique et financier et le *principe de sincérité*, qui donne depuis 1994 au Conseil constitutionnel un rôle de gardien de la qualité et de la transparence du budget. Dans leur ensemble, ces principes

## LA DÉPENSE PUBLIQUE

sont formellement respectés. Néanmoins un certain nombre de dérogations sont apparues, en ce qui concerne notamment le principe d'universalité, diverses recettes ayant été affectées à des dépenses spécifiques par le biais des budgets annexes ou des comptes spéciaux du Trésor. Le principe de l'annualité est aussi remis partiellement en cause au travers des mécanismes de reports de crédits et des autorisations pluriannuelles de programmes. Par ailleurs, le budget de chaque année s'inscrit dans un document de programmation pluriannuelle, exigé par les autorités européennes. Ce document couvre une période de trois ans et tient compte notamment des perspectives d'évolution macro-économiques. Cette programmation pluriannuelle est notifiée aux instances communautaires dans le cadre du *Pacte de stabilité et de croissance* (voir annexe 2).

Une importante réforme de la procédure budgétaire, qui devrait être effective en 2006, a été engagée par le vote d'une loi organique en août 2001. Cette loi poursuit plusieurs objectifs qui sont au centre des réflexions et des études menées dans de nombreux pays comme par les organisations internationales sur les réformes budgétaires visant à améliorer le coût/efficacité de la dépense publique.

- *La recherche de transparence et de lisibilité des dépenses* : à la présentation juridique des dépenses sera jointe une présentation pour chaque ministère indiquant les actions poursuivies, leur coût, leurs objectifs et les résultats recherchés. Aux 850 chapitres budgétaires actuels seront substitués quelque 150 programmes qui porteront sur une fonction de l'État, soit un service tel que l'éducation, la police, la défense, soit une intervention économique (emploi, logement). Les crédits budgétaires seront alloués au niveau de ces programmes, regroupés en missions, une même mission pouvant concerner plusieurs ministères ;

- *La transformation des procédures budgétaires* : pour obtenir les autorisations de dépenses et les crédits, les responsables de chaque ministère devront en justifier la bonne utilisation et rendre compte chaque année au Parlement du respect de leurs objectifs en présentant un rapport annuel de performance dans le cadre des projets de loi de règlement. Ils disposeront en échange d'une plus grande souplesse dans la gestion de leurs ressources. En outre, un certain nombre de mesures visant à mieux contrôler l'utilisation de recettes exceptionnelles provenant des privatisations ou des mesures de simplification, comme la suppression du financement de certains organismes par des taxes parafiscales, sont en train d'être mises en place ;

- La mise en place de la réforme devrait enfin entraîner la coexistence de trois systèmes complémentaires de comptabilité publique : une *comptabilité de caisse*, qui retracera l'exécution du Budget, une *comptabilité d'exercice* sur le principe de la comptabilité des entreprises et une *comptabilité de gestion* permettant d'analyser les coûts des programmes.

La présentation du budget de l'État est dès à présent faite selon une méthode qui permet de mieux cerner la nature des dépenses. Celles-ci sont réparties en deux sections, la section de fonctionnement et la section d'investissement (tableau 9). Dans le projet de loi de finances pour 2002, parmi les charges de fonctionnement qui s'élèvent à 292,72 milliards d'euros, les rémunérations et les pensions représentent 37,3 % des dépenses budgétaires, les interventions, c'est-à-dire les subventions et les transferts sociaux versés directement par l'État, 25 %, et les intérêts de la dette, 13 %. La section d'investissement (89,36 milliards d'euros) couvre les dépenses d'équipement civiles et militaires qui représentent 28 % de cette section, le reste étant constitué de remboursement d'emprunts. On constate que le montant des investissements de l'État est faible : 3,5 % du budget total pour les dépenses d'équipement civiles et 3,3 % pour les équipements militaires (contrairement aux règles de la

**Tableau 9 : DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT**

**Section de fonctionnement**

	LFI* 1997		LFI* 2002	
	Milliards d'euros	% du total	Milliards d'euros	% du total
Charges à caractère général	9,77	3,8	11,10	3,8
Charges de personnel	90,15	35,5	109,13	37,3
dont rémunérations et charges sociales	67,14	26,4	77,22	26,4
dont pensions civiles et militaires	23,02	9,1	31,90	10,9
Autres charges de gestion courante	80,67	31,8	85,24	29,1
dont interventions	69,61	27,4	74,95	25,6
Charge brute de la dette	38,20	15,0	39,57	13,5
Reversements sur recettes	35,10	13,8	47,68	16,3
dont prélèvement CEE	13,26	5,2	16,87	5,8
dont prélèvement collectivités locales	21,84	8,6	30,81	10,5
<b>Total</b>	<b>253,89</b>	<b>100,0</b>	<b>292,72</b>	<b>100,0</b>

**Section d'investissement**

	LFI* 1997		LFI* 2002	
	Milliards d'euros	% du total	Milliards d'euros	% du total
Dépenses d'investissement	25,89	29,8	25,65	28,7
dont équipement civil	12,36	14,2	13,26	14,8
dont équipement militaire	13,52	15,5	12,40	13,9
Opérations financières	61,13	70,2	63,71	71,3
dont remboursements d'emprunts	57,02	65,5	59,81	66,9
<b>Total</b>	<b>87,02</b>	<b>100,0</b>	<b>89,36</b>	<b>100,0</b>

\* LFI : loi de finances initiale

Source : MEFI, Projet de loi de finances pour 2002

**LA DÉPENSE PUBLIQUE**

comptabilité nationale, les dépenses militaires d'équipement sont considérées budgétairement comme des dépenses d'investissement dans le budget de l'État).

Une des caractéristiques des dépenses de fonctionnement de l'État est leur grande inertie d'ensemble ; en moyenne, les crédits pour des dépenses nouvelles ne représentent que 3 à 4% des dépenses budgétaires chaque année.

**B. LES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**

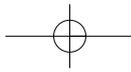
Les administrations publiques locales comprennent les collectivités locales (communes, départements, régions), leurs groupements (communautés urbaines, de villes ou de communes) et un certain nombre de services annexes tels que les services départementaux de secours ou de lutte contre l'incendie, les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) etc... En 2000, leurs dépenses représentent 43 % de celles de l'État, 16,5 % de celles de l'ensemble des administrations et 9,8 % du PIB. Elles ont en France un poids plus faible que dans les autres États non fédéraux, à l'exception du Royaume-Uni (tableau 10).

**Tableau 10 : DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS LOCALES EN 2000**  
(en % du PIB)

	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	Etats-Unis	Canada	Japon
Dépenses de consommation	7,8	9,7	9,6	7,4	9,7	16,1	7,6
Dépenses en capital	2,0	1,7	2,3	0,8	1,5	1,8	4,9
Total	9,8	11,4	11,9	8,2	11,2	17,9	12,5

Source : OCDE

La progression des dépenses des collectivités locales est plus rapide que celle des dépenses de l'État, leur poids dans le PIB ayant progressé de deux points entre 1980 et 2000. Cette évolution contrastée résulte de la mise en œuvre des lois de décentralisation en 1981, ce qui a entraîné des transferts de compétence entre ces deux niveaux d'administration. La part des investissements dans les dépenses totales approche 25 % contre 7 % pour l'administration centrale, et ceux-ci sont deux fois plus élevés en valeur nominale que les investissements civils de l'État, les collectivités locales ayant la charge d'une partie du réseau routier et celle des bâtiments scolaires. Les dépenses d'investissement sont aussi fortement stimulées par les obligations nouvelles imposées en matière d'environnement, notamment le traitement des eaux usées et celui des déchets ménagers. Le pourcentage des dépenses de



personnel est pratiquement identique dans les budgets des administrations locales et dans celui de l'État, soit environ 30 %. Les agents de la fonction publique territoriale ont un statut et des rémunérations comparables à ceux des agents de l'État.

La décentralisation a eu comme effet d'accroître sensiblement les dépenses de transfert des collectivités locales : elles représentent environ 20 % de leur budget total. Elles recouvrent notamment les dépenses d'urbanisme, d'entretien des routes et de fonctionnement des établissements scolaires, à l'exception des rémunérations, qui sont à la charge de l'État.

On ne peut pas évoquer les problèmes des dépenses des collectivités locales sans mentionner la complexité de leurs relations financières avec l'État. Une part importante - environ 30 % des dépenses des collectivités locales - est financée par des dotations de l'État. Celui-ci est donc un contributeur essentiel, notamment dans le domaine des dépenses de fonctionnement courant, d'investissement et d'équipement scolaire.

En dépit des transferts de compétences de l'État, les collectivités locales sont encore très dépendantes de celui-ci, ce qui peut constituer une limite à leur autonomie de gestion et au principe de subsidiarité entre le pouvoir central et celui des administrations locales.

### **C. LES DÉPENSES DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Les dépenses des organismes de sécurité sociale sont supérieures à celles du budget de l'État : elles ont représenté au cours des dernières années 23 à 24 % du PIB. Près de 80 % de ces dépenses sont constitués par des prestations et des transferts sociaux, les autres 20 % couvrant les frais de fonctionnement (rémunérations et consommations intermédiaires). Les dépenses sont couvertes à près de 70 % par les cotisations sociales, et pour un peu plus de 30 % par les impôts, les taxes et les contributions publiques, la part de ces dernières sources de financement ayant pratiquement doublé depuis 1990 avec l'introduction notamment de la CSG.

Le montant total des dépenses sociales stricto sensu est en France plus important que celui couvert par la Sécurité sociale (à titre d'exemple, la couverture médicale universelle n'est pas du ressort de la Sécurité sociale). Il représente environ 28 % du PIB et constitue 36 % du revenu disponible brut des ménages, soit un des taux les plus élevés parmi les pays de l'OCDE.

L'évolution des dépenses de protection sociale dont le poids dans le PIB a triplé en cinquante ans, dépend des choix politiques fondamentaux des pays,



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

mais elle est aussi tributaire de nombreux autres facteurs. Parmi ceux-ci, on peut citer la démographie, notamment la structure de la population par âge, le rapport entre la population d'âge actif et la population totale, le vieillissement et son incidence sur les dépenses de retraite et de santé etc. La conjoncture économique a également une influence sur le montant des dépenses sociales, influence directe par le biais de l'indemnisation du chômage, mais aussi influence indirecte dans la mesure où elles peuvent être utilisées comme un instrument de politique économique anticyclique délibérée, d'inspiration keynésienne.

L'influence relative de ces différents facteurs est perceptible dans l'évolution de la structure des dépenses. Ainsi, entre 1960 et 2000, la part des prestations liées à la santé est restée stable, représentant 30 % du total des prestations (en pourcentage du PIB, cette part est passée de 4,5 % à 9,7 %), alors que les prestations vieillesse-survie sont passées de 34 à 44 %, et que les prestations liées au chômage, à l'insertion professionnelle ou à la pauvreté et à l'exclusion sont passées de 2,1 % à 8,5 %. Par contre, la part des prestations familiales s'est considérablement réduite, passant de 30 % à 13 % du total, soit 3,7 % du PIB.

Le contrôle et la maîtrise des dépenses sociales sont des thèmes rémanents de débats politiques. On touche là un des domaines où la confusion entre dépense publique et dépense sociale est fréquente. Par exemple, il est généralement admis qu'il faut maîtriser la progression des dépenses de santé, mais en réalité, ce qui est mis en cause est le montant des remboursements à la charge de la Sécurité sociale, financée par les cotisations et les impôts donc la dépense publique.

L'administration de la Sécurité sociale est au centre du système français de protection sociale. Ce système qui, en principe, repose sur quelques principes fondamentaux simples (universalité de la couverture ; unité de régime ; uniformité des cotisations et des prestations et autonomie de gestion) est en réalité d'une grande complexité. Cinq domaines sont couverts par la sécurité sociale, (maladie-maternité, invalidité du travail, accidents, famille, vieillesse-survie), mais la prise en charge de la couverture sociale dans chacun de ces domaines est assurée par des régimes différents selon le statut des assurés (salariés, fonctionnaires, agriculteurs, artisans, professions libérales...). A l'échelon national et local, ces régimes sont gérés par environ un millier d'organismes sous le contrôle de l'État.

Au sein de cet ensemble, le *régime général* tient une place prépondérante : outre les salariés, il couvre de nombreuses autres catégories de travailleurs (VRP, travailleurs à domicile, étudiants) et verse à peu près 65 % des prestations, dont la moitié pour la branche maladie-maternité et 30 % pour la branche vieillesse-survie.

En dépit du principe d'autonomie, l'État joue un rôle important dans l'organisation de la protection sociale. Les caisses nationales (assurance maladie,

allocations familiales, assurance vieillesse) étaient dirigées depuis 1996 paritairement par des représentants des employeurs (CNPF puis MEDEF, et CGPME) et des salariés (CFDT). Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2001, le MEDEF et la CGPME se sont retirés pour dénoncer l'utilisation des cotisations sociales dans le financement des 35 heures. En théorie, elles avaient une entière responsabilité, mais la tutelle de l'administration centrale était importante. Depuis la loi du 22 février 1996, le Parlement vote annuellement la *loi de financement de la sécurité sociale* (LFSS) qui détermine ses conditions générales d'équilibre financier et lui fixe ses objectifs de dépense, compte tenu des prévisions de recettes.

A la différence de la Loi de finances, la LFSS n'autorise pas la perception des recettes mais les prévoit, dans la mesure où une large part de celles-ci provient des cotisations sociales. Par ailleurs, la loi ne fixe qu'un plafond indicatif au montant des dépenses. La LFSS fixe également l'*objectif national de dépense de l'assurance maladie* (ONDAM), qui s'applique à l'ensemble des régimes obligatoires. Là encore, il s'agit d'un objectif, mais on a vu au cours des dernières années que l'ONDAM pouvait être éventuellement utilisé comme un instrument normatif de réduction de l'offre de soins. L'introduction de la LFSS a donc transféré au pouvoir législatif une partie de la responsabilité de gestion du système de protection sociale. Cependant l'influence de l'exécutif reste importante, notamment par le biais des conventions pluriannuelles qui fixent les objectifs et les moyens de fonctionnement des caisses.

Ainsi qu'on l'a mentionné précédemment, le poids des dépenses de la sécurité sociale dans le PIB a été multiplié par trois depuis les années 50 sans que les ressources s'accroissent au même rythme, ce qui a multiplié les déficits annuels du système et causé un endettement croissant du régime général.

Afin d'apurer cette dette, l'ordonnance du 24 janvier 1995 a créé la *Caisse d'amortissement de la dette sociale* (CADES) qui a pour mission de rembourser, d'ici 2014, la dette accumulée de 1994 à 1998 (34,2 milliards d'euros) et de rembourser à l'État les 16,7 milliards de dette sociale que celui-ci avait pris à son compte en 1993. Pour cela, la CADES est autorisée à emprunter sur le marché financier et dispose du produit de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) prélevée au taux de 0,5 % sur l'ensemble des revenus.

Un certain nombre de critiques peuvent être faites au système français de sécurité sociale quant à son efficacité dans la réduction de la pauvreté et de l'exclusion ou dans la performance globale du système de santé. La complexité actuelle du système, son opacité, la dilution et l'enchevêtrement des responsabilités de chacun de ses acteurs (parlement, gouvernement, syndicats professionnels et de salariés, professions médicales, administrations, caisses nationales et locales...) sont certainement peu propices à une gestion efficace de l'ensemble, susceptible de mieux contrôler, voire d'alléger les dépenses.

## 3 LES CONTROVERSES THÉORIQUES SUR LE RÔLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

---

Entre la fin de la deuxième guerre mondiale et le milieu des années 70, les finances publiques ont été un des instruments privilégiés des politiques économiques. A cela deux raisons principales. La première est le rôle primordial des États dans la reconstruction économique de l'après-guerre (l'Organisation européenne de coopération économique, ancêtre de l'OCDE, a été créée pour gérer l'aide Marshall, qui était un transfert massif de fonds publics américains vers l'Europe). La seconde raison a été la montée en puissance des politiques publiques de protection et de justice sociale visant à éviter au monde occidental de connaître des crises comparables à celles de l'entre-deux-guerres. Ces deux objectifs politiques ont coïncidé avec la diffusion et la généralisation de la pensée et des théories keynésiennes, qui préconisent notamment l'utilisation des dépenses publiques pour soutenir la croissance et réguler l'activité économique. On a donc assisté durant 25 ans environ à une forte progression des dépenses publiques dans les pays industrialisés du monde occidental. On peut noter que le poids des dépenses publiques avait déjà fortement augmenté à la veille de la seconde guerre mondiale, mais cette augmentation correspondait plus à des facteurs spécifiques à chaque pays (développement autarcique de l'Allemagne et du Japon, politique du Front populaire en France et conséquences de la crise dans les autres pays) qu'à des politiques délibérées et systématiques d'inspiration keynésienne.

Au-delà des effets multiplicateurs positifs directs des finances publiques sur la demande, plusieurs arguments théoriques ont été avancés en faveur des dépenses publiques, parmi lesquels les externalités favorables (la construction de réseaux de communication rapide - TGV ou autoroutes - ne profite pas qu'à leurs usagers mais aussi aux agents économiques qui bénéficient de l'augmentation de trafic engendré par cet investissement). De même, selon les tenants de cette théorie, la hausse du niveau d'instruction ne profite pas qu'aux diplômés, l'ensemble de la population pouvant bénéficier des retombées du développement humain. Les externalités favorables existent de la même façon pour des services ou des investissements privés, mais elles ne sont pas prises en compte dans le calcul de leur rentabilité. Celle-ci peut donc s'avérer insuffisante pour que ces dépenses soient engagées et ce, au détriment de l'intérêt collectif.

La théorie de la croissance endogène repose sur une argumentation voisine. L'engagement de certaines dépenses publiques pour des biens ou des services pour lesquels il n'existe pas de demande solvable sur le marché peut à terme

améliorer la productivité des facteurs de production et donc stimuler la croissance. C'est le cas par exemple des dépenses de recherche, d'éducation ou d'infrastructure.

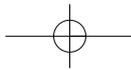
Cependant, deux critiques majeures sont faites à ces théories. La première critique de fond est que la production d'externalités, qu'elles soient positives ou négatives, entraîne de facto une redistribution de revenus, laquelle entraîne elle-même un dysfonctionnement des mécanismes du marché. La seconde critique est que la quantification des externalités favorables ou de l'ampleur de la croissance endogène est difficile, voire aléatoire, ce qui peut remettre en cause l'efficacité réelle de ces dépenses.

Les politiques d'inspiration keynésienne qui ont été mises en œuvre avec un certain succès entre 1950 et 1970 se sont avérées inefficaces pour sortir de la crise des années 70 en raison notamment des effets pervers qu'elles avaient engendrés : la montée du poids des dépenses publiques et de leur corollaire, les impôts et les dettes publiques. Ainsi, le ratio entre les dépenses totales des administrations publiques et le PIB des économies européennes, qui était passé de 31,3 % à 39,8 % entre 1960 et 1974, s'élevait à 47,5 % en 1981 et entre ces mêmes années, le solde des administrations passait d'un excédent de 0,7 % du PIB à un déficit de 1,8 % en 1974 puis de 5,2 % en 1981. Ces chiffres montrent les limites qu'avaient atteintes les politiques fondées sur la progression des dépenses et de l'endettement public.

Les critiques formulées à l'encontre des politiques keynésiennes reposent sur plusieurs constatations :

- l'ouverture croissante des économies réduit l'effet multiplicateur des dépenses ou des déficits publics et entraîne des déséquilibres extérieurs ;
- le financement du déficit public draine l'épargne au détriment du secteur privé (effet d'éviction) et/ou accélère l'inflation par le biais de la création de monnaie ;
- l'effet d'éviction et le poids du secteur public freinent l'adaptation de l'offre à l'accroissement de la demande et ont donc des conséquences plus inflationnistes qu'expansionnistes ;
- la montée de la pression fiscale qui accompagne la progression de la dépense publique a des effets pervers - fraude et évasion fiscales - ou dissuasifs, pouvant réduire l'incitation au travail.

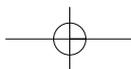
On a donc assisté à un retour au premier plan des théories libérales qui ont inspiré la majorité des politiques économiques des pays occidentaux dès le début des années 80. Quel que soit leur courant (monétaristes, néoclassiques, école des choix publics, théoriciens de l'offre), les écoles néolibérales considèrent que les politiques keynésiennes, loin de réduire les déséquilibres économiques,



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

ne peuvent que les accentuer. Elles prônent donc le désengagement de l'État. Ce désengagement peut lui-même revêtir plusieurs aspects, notamment à travers la suppression ou l'allègement des réglementations entravant le libre fonctionnement du marché du travail, des marchés financiers ou encore des activités placées sous la tutelle de l'État (transport, télécommunications...). Cependant un consensus existe entre tous ces courants sur la nécessité de mieux contrôler la dépense publique afin de réduire son poids dans l'économie et d'accroître son efficacité, avec pour corollaire l'allègement de la fiscalité et de la dette publique.

La privatisation des entreprises publiques peut être considérée comme un des symboles des politiques néolibérales en matière de finances publiques. En effet, celle-ci apporte immédiatement des recettes publiques qui permettent d'alléger l'endettement. Elle supprime une source de dépenses futures dans la mesure où les entreprises publiques sont le plus souvent subventionnées. Enfin, aux yeux des néolibéraux, les contraintes du marché et l'initiative privée doivent entraîner une gestion plus efficace de ces entreprises lorsqu'elles seront privatisées.



## 4 L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ET SON CONTRÔLE

---

La montée régulière du poids de la dépense publique dans les économies industrielles n'est pas un phénomène récent. En France, elle s'est manifestée au moment de la première guerre mondiale et, au-delà de fluctuations de court terme, elle n'a guère cessé depuis jusqu'à il y a une dizaine d'années, période à laquelle un repli s'est amorcé. Les évolutions n'ont pas été identiques dans tous les pays, mais la tendance fondamentale à l'augmentation du poids de la dépense publique dans le PIB jusqu'aux années 90 a été quasi générale.

Afin de tenter d'enrayer cette évolution, qui devenait parfois difficilement contrôlable, les pays de l'OCDE se sont engagés dans un processus d'assainissement de leurs dépenses publiques qui a commencé dès les années 80 pour plusieurs d'entre eux.

Un des objectifs prioritaires des programmes mis en œuvre était la réduction des déficits publics et par suite de la dette. Au-delà de cet objectif, un certain nombre de pays ont cherché à réduire le poids total des dépenses publiques en pourcentage du PIB, ou même en valeur absolue, considérant que c'était là le moyen d'atteindre l'objectif d'équilibre des finances publiques sans accroître la pression fiscale jugée trop élevée. La plupart des pays européens ont été stimulés dans cette voie par la nécessité de répondre aux critères de convergence du traité de Maastricht\* et sont liés maintenant par le *Pacte de stabilité et de croissance*\*.

Les arguments en faveur de la réduction des dépenses sont donc de plusieurs ordres :

- d'un point de vue purement comptable, c'est un moyen de limiter ou de supprimer les déficits sans alourdir les impôts ;
- au-delà de cette approche comptable, la volonté de réduire les dépenses publiques peut relever de choix politiques fondamentaux, tels qu'une certaine remise en cause du rôle de l'État ou le désir de remédier aux dysfonctionnements que peut entraîner l'excès de ses interventions.

---

\* Voir l'annexe 2.

## A. L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE

L'exemple le plus fréquemment cité est celui de la Grande-Bretagne. Au début des années 80, le poids du secteur public en Grande-Bretagne est un des plus élevés parmi les grands pays occidentaux. Les dépenses des administrations représentent 45 % du PIB et le besoin de financement de 3 à 4 % du PIB. Le secteur public, (en y comprenant les entreprises nationales) emploie un tiers de la population active. Le gouvernement de Madame Thatcher, élu en 1979 et fort d'un large soutien populaire, se lance dans un programme de contrôle des dépenses publiques dont l'aspect le plus spectaculaire est la réduction du nombre de fonctionnaires des administrations centrales (à l'exception des enseignants, lesquels dépendent des collectivités locales). Celui-ci passe de 732 000 en 1979 à moins de 600 000 en 1986. Outre l'administration centrale, les programmes visaient les collectivités locales, dont une part importante des services qu'elles assuraient (transport, services de nettoyage...) ont été concédés à des entreprises privées. Parallèlement à ces économies directes, le gouvernement britannique a engagé un programme de privatisations d'une ampleur considérable, qui avait pour objectif à la fois d'accroître les recettes du Trésor et de supprimer à terme les subventions de l'État à ces entreprises souvent déficitaires. L'apport financier des privatisations est estimé à environ 70 milliards de dollars entre 1979 et 1990. Ce programme s'est poursuivi durant les années 90 où les recettes se sont élevées à 63 milliards de dollars, le point culminant ayant été la privatisation des chemins de fer britanniques en 1996, qui a rapporté environ 4,5 milliards de livres au Trésor, soit environ 0,5 % du PIB. En dépit de l'ampleur de ces mesures, le déclin du poids des dépenses publiques dans le PIB a été lent : en 1993, le poids des dépenses des administrations était pratiquement identique à celui de 1980 (45 % du PIB). Nous verrons par la suite comment la mise en œuvre d'un vaste programme de réforme de la gestion des administrations a complété les effets de la politique budgétaire. Le déclin significatif du poids des dépenses des administrations s'est amorcé en 1995 et, en 2000, celui-ci était ramené à 37 % du PIB avec un solde excédentaire de près de 3,7 % du PIB.

## B. D'AUTRES EXPÉRIENCES

Ainsi qu'on peut le voir dans les tableaux I et II, d'autres pays ont réduit l'ampleur de leurs dépenses durant cette même période, sans que la réforme de leur secteur public prenne les mêmes proportions qu'en Grande-Bretagne. Ainsi en Italie, entre 1990 et 2000, le pourcentage des dépenses des administrations dans le PIB est passé de près de 53 % à 46,5 %. Ce résultat a été largement obtenu grâce à une diminution du poids des investissements publics, mais surtout de celui des rémunérations à la suite d'un gel des embauches et d'un

**Tableau II : PERFORMANCES DANS LA RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES (en % du PIB)**

	1985	1990	1995	2000
Pays dont les dépenses publiques représentent plus de 50 % du PIB	Autriche Belgique Danemark France Irlande Pays-Bas Suède	Belgique Danemark Italie Suède	Autriche Belgique Danemark Finlande France Italie Suède	Danemark France Suède
de 45 à 50 % du PIB	Allemagne Italie Royaume-Uni Canada	Autriche France Grèce Norvège Pays-Bas Canada Nouvelle-Zélande	Allemagne Grèce Norvège Pays-Bas Canada	Autriche Allemagne Belgique Italie
de 40 à 45 % du PIB	Finlande Grèce Norvège	Allemagne Espagne Finlande Royaume-Uni	Espagne Portugal Royaume-Uni	Finlande Grèce Norvège Pays-Bas Portugal Royaume-Uni
de 30 à 40 % du PIB	Espagne Islande Portugal Australie Etats-Unis	Irlande Islande Portugal Australie Etats-Unis Japon	Australie Etats-Unis Islande Japon Nouvelle-Zélande	Espagne Irlande Islande Australie Canada Japon Nouvelle-Zélande
moins de 30 % du PIB	Corée Japon	Corée	Corée	Corée Etats-Unis

Source : Perspectives économiques de l'OCDE n°71 et Eurostat

redéploiement des effectifs à la fois dans l'administration centrale et dans les administrations locales. Nous reviendrons plus en détail sur l'expérience de quelques pays dans l'annexe I.

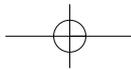
### C. LA LUTTE CONTRE LES FACTEURS DE RIGIDITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

Une des causes principales de rigidité des finances publiques réside dans les choix politiques des citoyens. Dans les sociétés démocratiques, en l'absence d'une volonté politique inverse du corps social, qui se traduit dans son vote, le cours spontané des finances publiques pousse les dépenses vers la hausse.

L'amélioration de la gestion des dépenses est devenue un des principaux objectifs de nombreux gouvernements depuis plusieurs années et un certain nombre de programmes ont été mis en œuvre dans plusieurs pays ou sont en cours d'élaboration dans d'autres. Un cadre de réflexion et d'analyse s'est progressivement mis en place. Il préconise d'examiner les conséquences de l'accroissement de la dépense sous trois angles. Le premier porte sur les conséquences macro-économiques de cet accroissement, notamment sur les conditions de son financement et sur les implications globales qu'il pourra avoir sur le système fiscal. Deuxièmement, il faut examiner si la dépense nouvelle est compatible avec l'allocation optimale des ressources au sein de l'économie. Il faut notamment déterminer si la performance du secteur public est comparable à celle du secteur privé dans le domaine où la dépense est envisagée. Il peut être avantageux dans le cas contraire de favoriser l'initiative privée dans ce domaine, avec éventuellement un système d'incitations fiscales moins coûteux que la dépense envisagée. Enfin, se pose la question de l'efficacité technique du service public dans le domaine où la dépense est prévue. Compte tenu des rigidités inhérentes à la nature de certaines administrations, une estimation comparative du montant de ressources consommées par unité produite s'impose. La mise en application de ces principes de bonne gestion se heurte aux difficultés de la quantification de leurs effets.

L'amélioration des procédures budgétaires et de contrôle des dépenses est au centre des programmes de réformes actuellement mis en œuvre dans plusieurs pays. La transparence budgétaire implique que l'on dispose d'informations pertinentes et précises sur l'utilisation des fonds publics, que l'on connaisse le coût des programmes publics et, dans la mesure du possible, les effets bénéfiques attendus d'eux. Le Fonds monétaire international et l'OCDE ont défini des règles visant à améliorer la transparence budgétaire. Dans son *Code on Good Practices for Budget Transparency*, le FMI énonce quatre principes :

– Définir de façon claire le partage des rôles et des responsabilités entre les secteurs privés et publics et, au sein du secteur public, entre les entités budgétaires, l'autorité monétaire et les entreprises publiques ;



- Publier et diffuser régulièrement des informations sur les finances publiques ;
- Élaborer la préparation, l'exécution du budget et les comptes-rendus d'exécution sur la base de statistiques publiées et de comptes normalisés ;
- Donner des preuves d'intégrité par des systèmes de statistiques et d'audit indépendants.

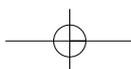
L'OCDE de son côté insiste sur la nécessité de présenter le budget dans le cadre d'hypothèses macro-économiques rigoureuses, d'en chiffrer précisément les conséquences et d'en rendre compte annuellement en mettant clairement en évidence ses conséquences financières.

## D. DE NOUVEAU LE ROYAUME-UNI

La recherche de la transparence budgétaire exige la mise en œuvre des procédures de contrôle de la performance. Le pays qui s'est engagé parmi les premiers dans cette voie est le Royaume-Uni. Cela a nécessité des réformes en profondeur d'une grande ampleur, notamment la substitution d'agences dotées d'une totale autonomie de gestion aux services opérationnels des ministères.

Ces agences tirent leurs ressources de fonds budgétaires, mais elles publient chaque année leurs comptes de résultat établis selon les normes de la comptabilité privée, ce qui permet effectivement un contrôle public de leur gestion. Les objectifs des agences sont fixés au niveau ministériel ou interministériel dans des « *accords de service public* » et les agences s'engagent à réaliser ces objectifs, en publiant chaque année des indicateurs de performance. Le directeur de l'agence et le personnel sont intéressés à la réalisation des objectifs. Des commissions d'audit effectuent les contrôles comparatifs de performance et rendent compte au Parlement dans un rapport accompagné de recommandations.

Ce système, qui semble globalement fonctionner avec succès, a bénéficié de plusieurs atouts. D'abord, il a été mis en place dans le contexte d'une refonte complète des relations entre le gouvernement et l'administration, refonte qui bénéficiait d'un large consensus populaire. Ensuite, le gouvernement n'a pas cherché à améliorer un système existant, mais il a créé une structure originale, en détachant des ministères leurs services fonctionnels et en donnant à ces derniers une autonomie de gestion complète. Enfin, les organismes de contrôle fonctionnent comme des audits privés en privilégiant les objectifs d'efficacité.

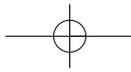


## E. LES DIFFICULTÉS DU CONTRÔLE

L'exemple de l'expérience du Royaume-Uni ne doit pas dissimuler les difficultés que rencontre la mise en œuvre des procédures de contrôle de l'efficacité et de la performance de la dépense publique dans d'autres pays.

Les *Etats-Unis* constituent un cas intéressant de ce point de vue. Ils ont enregistré un succès certain dans l'assainissement de leurs finances publiques : entre 1990 et 2000, le poids des dépenses a diminué de 4 points dans le PIB, et le solde financier des administrations est passé d'un déficit de 4,3 % du PIB à un excédent de 1,7 %. La vigueur de la croissance économique (3,5 % par an durant cette période) a certes contribué à l'obtention de ces résultats, mais la politique budgétaire volontariste mise en œuvre depuis le milieu des années 80 a aussi joué un rôle important, en dépit de périodes passagères d'échecs. La loi *Gramm-Rudmann-Hollings* de 1985 prévoyait une réduction systématique des dépenses résultant du jeu des stabilisateurs automatiques\* ou des dépenses discrétionnaires en cas de dépassement des objectifs de déficit budgétaire. Cette loi n'a pas eu le résultat escompté, du fait notamment que le déficit trouvait son origine dans des facteurs techniques ou structurels qui échappaient largement au contrôle. L'assainissement enregistré à partir des années 1994-1995 a résulté de la mise en œuvre de politiques budgétaires plus contraignantes visant à réduire énergiquement les dépenses, de l'ordre de 30 % en volume entre 1993 et 1996. Le *Budget Enforcement Act* abandonne donc les objectifs de réduction des déficits au profit de mesures de réduction sélectives des dépenses qui s'appliquent sur une base pluriannuelle. Par ailleurs le dispositif de *Pay-Go*, qui exigeait qu'à toute mesure nouvelle de dépense corresponde une recette nouvelle, et qu'elle soit réduite si cette recette s'avérait insuffisante, renforçait le dispositif. Ces mesures volontaristes ont été accompagnées en 1993 d'une réforme administrative, le *Government Performance and Result Act*. Celui-ci prévoyait la mise en place d'une programmation budgétaire pluriannuelle sur 5 ans pour les ministères et le contrôle annuel de la réalisation de ces objectifs. Des objectifs de performance étaient fixés aux responsables des dépenses, qui devaient rendre compte dans des rapports annuels. Un organisme fédéral, le *General Accounting Office*, était chargé du contrôle de la pertinence des objectifs et des indicateurs de performance. Cette procédure a contribué à renforcer l'efficacité des mesures d'assainissement, mais il ne semble pas qu'elle ait eu des effets aussi importants que le dispositif mis en œuvre au Royaume-Uni. La structure fédérale des *Etats-Unis*, qui dilue les responsabilités administratives entre le gouvernement fédéral et les administrations locales, le clientélisme politique, qui influence les prises de décisions,

\* Voir l'annexe 2.

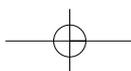


ainsi que l'absence de mesures de motivations pour les gestionnaires ont certainement contribué aux résultats mitigés de cette réforme.

D'autres pays tels que l'*Australie*, la *Suède* et la *Nouvelle-Zélande* ont mis en œuvre des dispositifs de renforcement du contrôle de la performance des services publics et donc de la dépense, reposant sur une réforme de la gestion des administrations. La Suède, dont l'organisation administrative est traditionnellement fondée sur la distinction entre les ministères à rôle exclusivement politique et les agences fonctionnelles, organisation identique à celle mise en œuvre au Royaume-Uni, a institué à la fin des années 80 un système de gestion des agences reposant sur l'évaluation annuelle de leur performance eu égard aux objectifs qui leurs étaient assignés par leur ministère de tutelle dans une lettre de mission annuelle. Les agences rendent compte chaque année et un rapport d'audit est adressé aux ministères et au parlement. Bien que semblable dans ses principes au système britannique, le système suédois a donné de moins bons résultats. La fixation des objectifs annuels est moins contraignante qu'un contrat pluriannuel, le système est moins incitatif pour les membres des agences, enfin l'évaluation de la performance est moins élaborée, elle ne repose notamment pas sur des analyses comparatives.

Le système australien repose sur des procédures d'évaluation effectuées à la fois avant et après les mises en œuvre des dépenses. La Nouvelle-Zélande a, elle aussi, un système d'accords de performance entre les ministères et les agences, système auquel elle consacre d'importantes ressources.

*Les leçons que l'on peut tirer de ces expériences internationales* destinées à améliorer la performance des gestionnaires de la dépense publique se situent sur plusieurs plans. D'abord, en raison de la taille du secteur public et de son importance croissante dans certains pays, notamment par le biais de l'emploi et des transferts, la mise en œuvre d'une réforme qui tend le plus souvent à substituer des exigences d'efficacité et de performance à des exigences de gestion purement comptable implique des changements profonds de mentalité et de comportement pour une partie importante de la population. Cette réforme doit, pour réussir, être mise en œuvre par un pouvoir politique qui peut s'appuyer sur l'adhésion du corps social. Ce fut le cas lors du lancement des réformes des gouvernements Reagan et Thatcher. Ensuite, des moyens importants doivent être consacrés à la définition des objectifs pluriannuels fixés aux gestionnaires ainsi qu'aux moyens de les motiver. Ces objectifs doivent reposer sur une analyse des critères d'efficacité de la dépense publique. Enfin le contrôle de la performance doit être fondé sur des données statistiques ou techniques transparentes et réalistes, élaborées par des organismes indépendants des autorités de tutelle.



## 5 AU-DEVANT DE NOUVELLES DIFFICULTÉS, LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

---

**A**u cours du demi-siècle à venir, les dépenses publiques devraient subir de très fortes pressions à la hausse, consécutivement au vieillissement de la population. Les causes de ce vieillissement sont bien connues. A la forte progression des naissances qui a suivi la seconde guerre mondiale a succédé à la fin des années 60 une période de baisse de la fécondité concomitante avec un allongement continu de l'espérance de vie, laquelle pourrait encore s'accroître de 5 ans pour les hommes et de 4 ans pour les femmes au cours des 50 prochaines années. Elle atteindrait en moyenne 79 ans pour les hommes et 84 ans et demi pour les femmes dans les pays de l'OCDE (80 et 87 ans en France). Lorsque les générations du baby-boom arriveront à l'âge de la retraite, vers 2010, on assistera simultanément à un déclin de la population active et à une augmentation du nombre des retraités. En l'absence de mesures de correction volontaristes, le poids des dépenses sociales et des dépenses publiques en général augmentera dans le PIB sous la pression conjointe des dépenses de retraite et de santé. Cette évolution préoccupe les responsables politiques de nombreux pays qui étudient ou ont déjà pris des mesures visant à atténuer, voire à supprimer, les effets mécaniques de ce vieillissement sur la dépense publique.

Si le phénomène démographique du vieillissement peut être quantifié avec une marge d'erreur limitée, la prévision de son impact sur les dépenses publiques et plus généralement sur l'économie est plus délicate. Dès à présent, les retraites représentent une part importante des dépenses publiques, estimée à 7,5 % pour la moyenne des pays de l'OCDE et à 12 % pour la France. Depuis plusieurs années, des travaux sont menés par des organismes de recherche privés ou publics dans les pays préoccupés par ces problèmes. Ceux-ci ont décidé de coordonner leurs recherches au sein de l'Union européenne et de l'OCDE. Les prévisions des effets du vieillissement sont faites à partir de modèles nationaux qui tiennent compte des spécificités institutionnelles des pays, mais on utilise des projections démographiques et des hypothèses macro-économiques communes à tous les pays de façon à rendre les résultats des projections comparables entre eux et à pouvoir les agréger.

Les effets du vieillissement, toutes choses égales par ailleurs, se traduiraient par une hausse sensible du poids des dépenses de retraite dans le PIB entre 2000 et 2050, d'environ 5 points de PIB pour les pays de l'OCDE et de 6 à 10 points pour les grands pays de l'Europe continentale (tableau I2). Cet effet mécanique pourrait être en partie compensé, ou au contraire accentué, par un certain

nombre de facteurs particuliers. Le premier est l'emploi. Le taux d'emploi des personnes en âge de travailler pourrait s'accroître, selon les pays, du fait de la hausse du taux d'activité des femmes, de la baisse du taux de chômage et d'une élévation de l'âge de départ à la retraite. Deuxième facteur, la baisse du niveau des prestations qui résultera soit de l'indexation des retraites sur les prix et non plus sur les salaires (cette mesure est déjà entrée en application en France pour le secteur privé, en Italie, au Japon et en Corée ; en Allemagne, les retraites sont maintenant indexées sur les salaires après impôts), soit de l'allongement de la période de cotisation ou de la période de référence pour le calcul du montant de la pension (mesures déjà entrées en vigueur en France pour le secteur privé, en Espagne, en Italie). L'effet attendu de cette politique volontariste pourrait être très important en Italie, en France en Allemagne et au Japon, pays dans lesquels il atténuerait de moitié l'effet mécanique du vieillissement sur les dépenses de retraite.

**Tableau 12 : DÉPENSES LIÉES AUX RETRAITES : 2002-2050**  
(en % du PIB et variation en points de %)

Pays	Total des dépenses liées aux retraites Niveau en 2000	Total des dépenses liées aux retraites Variation 2000-2050	dont effet vieillissement	dont effet emploi	dont effet niveau des prestations	dont effet éligibilité
France*	12,1	3,8	7,6	-0,5	-3,4	0,4
Allemagne	11,8	5,0	6,4	-0,7	-2,7	2,1
Italie	14,2	-0,3	10,1	-3,2	-5,5	-1,5
Royaume-Uni	4,3	-0,7	1,7	0,1	-2,5	0,1
Espagne	9,4	8,0	8,6	-2,6	0,0	2,0
Etats-Unis	4,4	1,8	2,4	-0,1	-0,2	-0,3
Japon	7,9	0,6	5,1	-1,2	-3,9	0,9
Corée	2,1	8,0	4,8	-1,0	0,2	5,0
Moyenne OCDE	7,4	3,4	5,2	-0,8	-1,3	0,5

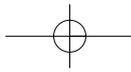
\* France : 2040

Source : OCDE, Perspectives économiques n°69, juin 2001

La baisse du montant des retraites par tête n'est pas sans inconvénient ni sans risques. La diminution du pouvoir d'achat d'une population de plus en plus nombreuse pourrait peser sur la consommation et par suite remettre en cause l'hypothèse de croissance annuelle moyenne du PIB de près de 2 % par retenue dans les modèles.

L'effet d'éligibilité pèsera à terme sur le système, la hausse des taux d'emploi entraînant une augmentation du nombre des retraités.

En résumé, les résultats conjugués des effets du vieillissement et des mesures correctives mises en œuvre ou attendues seraient différents selon les pays.



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

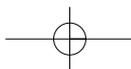
La Corée et l'Espagne, où des baisses des prestations ne sont pas envisagées, verraient leur dépense publique augmenter de près de 8 points de PIB. Au contraire, le Royaume-Uni, où la pension de retraite de base est forfaitaire et très basse, ainsi que l'Italie, qui vient de réduire fortement les prestations de retraite, ne verraient pratiquement pas leurs dépenses publiques affectées par les effets du vieillissement.

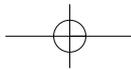
Le vieillissement aura également des effets sur les dépenses de santé et d'invalidité de longue durée. Ces dépenses concourent actuellement pour 6 à 7 % environ aux dépenses publiques. La mesure des effets du vieillissement sur ces dépenses dépend de nombreux facteurs, notamment de la rigueur et de l'applicabilité des mesures de contrôle des dépenses. Les quelques pays qui ont fait des projections envisagent une augmentation des dépenses de l'ordre de 3,5 points de PIB d'ici 2050, et qui pourrait même dépasser 4 points aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Canada.

Ces évolutions prévues ne peuvent qu'inciter les gouvernements à prendre les mesures de contrôle des dépenses qui permettraient d'aborder les années « difficiles » avec un endettement public minimum et dans une situation d'excédents budgétaires structurels\* permanents.

---

\* Voir l'annexe 2.



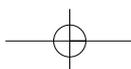


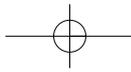
## CONCLUSION

**A**u cours de cette brève analyse de différents aspects de la dépense publique, nous avons été souvent confrontés, notamment dans les comparaisons internationales, au problème de sa définition, de son champ et de ses fonctions. Cette difficulté résulte de la confusion fréquente qui est faite entre la nature d'intérêt public ou social d'une dépense et l'origine de son financement. Les dépenses de santé ou les retraites peuvent, selon les pays, être financées pour une plus ou moins large part par les organismes de sécurité sociale : ce seront alors des dépenses publiques, ou par des assurances privées, éventuellement obligatoires, et dans ce cas, ce ne seront pas des dépenses publiques, mais dans l'une et l'autre hypothèse ce seront bien des dépenses sociales. Le fait que les prestations sociales représentent plus de 20 % du PIB en France contre moins de 10 % aux Etats-Unis ne permet de tirer de conclusions ni sur le montant des dépenses sociales dans ces deux pays, ni sur la couverture de ces dépenses par un système d'assurances sociales au sens le plus large du terme. La seule indication que nous donnent ces deux pourcentages concerne la part du financement d'origine publique des assurances sociales.

La volonté affichée par de nombreux pays de réduire le poids des dépenses publiques dans le PIB relève dans une certaine mesure d'un choix fondamental de politique économique, sur l'efficacité relative du secteur public et du secteur privé, mais non pas systématiquement d'une volonté de réduction des dépenses d'intérêt public ou des dépenses sociales, puisque celles-ci pourront être en partie assurées et financées par des organismes privés dans un cadre défini par la puissance publique.

La réduction du poids de la dépense publique s'avère être un processus difficile et lent pour un certain nombre de pays, tels que la France. D'autres, au contraire, que l'on croyait ancrés à des niveaux élevés de dépenses publiques, ont enregistré un reflux rapide. C'est le cas par exemple de l'Italie, de la Suède, de la Norvège, des Pays-Bas. Enfin, les pays qui ont traditionnellement des niveaux faibles de dépenses les ont encore abaissés : c'est le cas du Royaume-Uni ; c'était également celui des Etats-Unis jusqu'au 11 septembre. De façon schématique, les pays qui ont réduit le plus rapidement leur dépense ont mis en œuvre des programmes d'économies de grande ampleur portant sur les dépenses de fonctionnement, avec des réductions d'effectifs et des modifications des régimes de retraites, ou ont gelé les investissements publics. Les pays les plus endettés ont pu ainsi entrer dans un cercle vertueux de réduction de la dette publique, entraînant une réduction des charges d'intérêt, et par suite de nouveau des dépenses. Ces programmes d'économies budgétaires, qui ont souvent eu un coût social immédiat élevé, exigeaient le soutien d'une partie importante du corps social. Dans d'autres pays, le consensus social ou la volonté politique sont insuffisants pour soutenir une politique d'allègement fiscal de grande ampleur.





## LA DÉPENSE PUBLIQUE

Qu'ils aient ou non opéré une réforme fiscale de fond, de nombreux pays mettent en œuvre des politiques visant à améliorer la performance de la dépense publique. Celles-ci reposent sur une analyse de la soutenabilité macro-économique et de l'estimation du rapport coût/efficacité des programmes de dépenses. Ainsi que nous l'avons vu, ces politiques impliquent une réforme des règles budgétaires afin d'introduire des méthodes de gestion, de contrôle et d'évaluation des performances efficaces et transparentes. En dépit des difficultés que peut rencontrer parfois la mise en œuvre de ces politiques, en raison notamment de leur éloignement de la culture administrative, elles devraient permettre à terme une allocation plus efficace des ressources publiques, laquelle devrait elle-même aider les gouvernements à mieux faire face aux échéances budgétaires difficiles des prochaines années.

Même si les résultats des projections concernant les effets sur la dépense publique du vieillissement de la population sont fragiles, on a la certitude que ce phénomène se produira et qu'il aura un coût social et budgétaire élevé. Les pays pourront d'autant mieux absorber ce choc qu'ils auront une marge de manœuvre budgétaire conséquente et qu'ils auront mis en œuvre suffisamment longtemps à l'avance les mesures permettant un contrôle et une maîtrise de la dépense publique.



# ANNEXE I

Partant des expériences de quatre pays dont le niveau de dépense publique est élevé, on examinera dans cette annexe quelques problèmes rencontrés dans la gestion et la maîtrise de ces dépenses au cours des années 1980-2000.

## LE DANEMARK : ÉTAT PROVIDENCE ET DÉCENTRALISATION

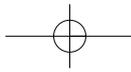
### DÉPENSES ET SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (en % du PIB)

	1974	1980	1985	1990	1993*	1995	2000	2001
Dépenses	42,8	51,7	54,7	53,6	58,1	56,6	50,6	50,8
Solde	3,8	-2,4	-1,4	-1,0	-2,9	-2,3	2,5	2,8

\*pic de la dépense

Au Danemark, le poids des dépenses publiques est traditionnellement élevé. Il représentait déjà près de 43 % du PIB après le premier choc pétrolier, et a atteint un pic de 58 % en 1993 avant d'amorcer un recul qui l'a ramené aux environs de 50 % en 2000-2001. Par contre, à l'exception d'une courte période au début des années 80 où il a atteint 8,5 % du PIB, le solde des finances publiques a été assez bien maîtrisé, et celles-ci ont dégagé un excédent en 2000 et 2001. On a donc assisté à une évolution pratiquement parallèle des dépenses et des recettes qui a conduit à un taux de pression fiscale très élevé, de l'ordre de 53 % du PIB en 2000. Afin d'alléger cette pression, la politique budgétaire s'est orientée sur la voie de la maîtrise des dépenses depuis plusieurs années.

La progression de la dépense publique a été le reflet de la mise en œuvre d'une politique de transferts généreuse, à la fois quant au nombre de ses bénéficiaires et quant au montant des prestations. Depuis la fin des années 60, la population d'âge actif a augmenté en moyenne de 0,5 % par an, et la part de cette population bénéficiaire de transferts est passée de 6 % à 25 % alors que l'emploi dans le secteur public est passé de 7 à 30 % de la population active. Jusqu'aux années récentes, l'expansion des services sociaux (aide à l'enfance et aux personnes



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

âgées) ou du système éducatif a résulté plus d'un choix délibéré de politique sociale que d'une politique contracyclique, ainsi qu'en témoigne la situation des années 96-98, où la forte demande de main-d'œuvre du secteur privé est entrée en concurrence avec celle du secteur public.

Cependant, les autorités ont pris conscience que, pour une part importante, l'élargissement du champ couvert par les transferts sociaux et la hausse du niveau des prestations allait au-delà des objectifs de politique sociale et résultait de procédures de contrôle insuffisantes pouvant conduire à une absence de maîtrise de la progression des dépenses.

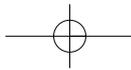
Cette situation tient en partie au degré élevé de décentralisation politique et administrative du Danemark et à ses conséquences sur les relations budgétaires et financières entre l'administration centrale et les collectivités locales, comtés et municipalités. Les collectivités locales assurent environ 80 % de la consommation publique et, en particulier, les municipalités administrent l'ensemble des régimes de transferts sociaux. L'économie générale de la relation entre le pouvoir central et les collectivités locales repose sur le double principe de rendre les budgets de ces dernières indépendants des évolutions conjoncturelles et de compenser les effets des mesures imposées par l'État.

Chaque année, au printemps, la dotation globale de l'État aux collectivités locales, qui représente environ la moitié de leurs recettes, est déterminée pour l'année suivante en fonction des recettes et des dépenses provisoirement prévues. Le défaut majeur de cette procédure, du point de vue de la maîtrise des dépenses, réside dans le fait que les budgets des collectivités locales ne sont arrêtés qu'à l'automne de chaque année, ce qui entraîne des écarts systématiques entre le montant des accords de dotation et les budgets effectifs.

Par ailleurs les conséquences budgétaires des modifications de compétences des collectivités locales résultant des décisions du pouvoir central sont prises en charge par le budget de l'État, ainsi que les conséquences sur le montant des transferts des variations du nombre des allocataires, qu'elles résultent des évolutions conjoncturelles, des évolutions démographiques ou des changements de règles administratives. Dans ce dernier cas toutefois, la garantie budgétaire de l'État n'est pas intégrale, ce qui incite les municipalités à une certaine réserve. Enfin le système de péréquation entre municipalités en fonction de leurs niveaux de recettes et de dépenses, s'il peut paraître équitable, incite néanmoins les municipalités qui en bénéficient à ne pas élargir leur assiette fiscale et à moins encadrer leurs dépenses.

En dépit de ces facteurs de rigidité et de la volonté politique de conserver une politique sociale active, le poids des dépenses publiques s'est allégé depuis 1993. La reprise économique a desserré la contrainte budgétaire par le jeu des stabilisateurs automatiques qui ont entraîné un accroissement des recettes fiscales et une diminution des transferts consécutive à la baisse du taux de chômage.



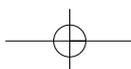


La part des transferts dans le PIB est passée de 22 % à 17 % entre 1990 et 2000. La charge d'intérêt de la dette a baissé de 2,5 points de pourcentage du PIB durant cette même période, grâce à la diminution de l'endettement et à la baisse des taux.

Au-delà de ces effets conjoncturels favorables, l'incidence des mesures délibérées de réduction de la dépense publique semble être restée encore limitée. L'obstacle majeur auquel se heurte une politique efficace de limitation des dépenses est l'absence de plafond global des dépenses et la compensation systématique des dérapages par le budget central, ce qui conduit nécessairement à un alourdissement de la fiscalité. Le système de l'enveloppe globale et de la garantie budgétaire des dépenses des administrations locales rend l'État très dépendant des décisions de ces dernières, et cela d'autant plus que ce dernier n'est pas en mesure de contrôler la mise en œuvre des mesures sectorielles décentralisées. La synchronisation des décisions « centrales » et « locales », ainsi que la définition précise des responsabilités entre les niveaux de pouvoirs, semblent être des préalables à une gestion mieux contrôlée de la dépense publique.

Les efforts faits en vue de contrôler la dépense et d'améliorer sa performance ont été essentiellement menés au niveau national, par la fixation d'objectifs de résultats, l'établissement de liens plus étroits entre le montant des crédits, les emplois et les rémunérations ainsi que par l'établissement de contrats pluriannuels entre le ministère des finances et les ministères dépensiers. Par contre, au niveau local, ces dispositifs sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre en raison notamment du grand nombre de centres de décision (14 comtés et 275 municipalités) et de l'absence de coordination entre eux, d'une part, et avec le pouvoir central, d'autre part. Enfin, la petite taille des unités territoriales a souvent pour conséquence une certaine inefficacité de leur mode de gestion (faible recours à la sous-traitance, faible participation financière des usagers des services etc...).

L'attachement du Danemark à son modèle de protection sociale généreux ainsi qu'à son organisation politique très décentralisée entraîne une rigidité importante de la dépense publique et par suite de la pression fiscale. Avec un taux de croissance identique à celui de la moyenne des pays de l'Union européenne et un taux de chômage de deux points et demi plus faible, le Danemark n'en a pas moins eu une performance macro-économique satisfaisante au cours des 10 dernières années.



LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'ITALIE : UN ASSAINISSEMENT SPECTACULAIRE

DÉPENSES ET SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES  
(en % du PIB)

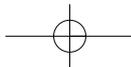
	1974	1980	1985	1990	1993*	1995	2000	2001
Dépenses	35,5	40,7	49,5	52,9	55,4	51,1	46,5	47,7
Solde	-7,5	-7,1	-12,7	-11,8	-10,3	-7,6	-0,6	-1,5

\*pic de la dépense

Au cours de la décennie 1985-1995, l'Italie avait la réputation d'être le grand pays européen qui ne parvenait pas à maîtriser ses dépenses et son endettement publics et qui avait par ailleurs un service public relativement inefficace. La situation a évolué depuis cette période. Entre 1993 et 2001, le poids des dépenses dans le PIB a diminué de près de 8 points de pourcentage, et depuis le pic de 1985, le besoin de financement des administrations publiques a été réduit de plus de 11,2 points de PIB pour être ramené à 1,5 % de PIB en 2001. L'Italie a certes bénéficié des effets favorables de la reprise de la croissance économique, mais celle-ci a été moins vive que celle de la zone euro (2 % contre 2,5 % par an de 1994 à 2000).

La diminution du poids des dépenses dans le PIB depuis 1993 a été imputable pour moitié à celle du poids des intérêts de la dette et pour un quart environ à celle des investissements publics. Par ailleurs, cette période a vu la mise en œuvre de mesures visant à briser la spirale ascendante des dépenses qui s'était amorcée dès les années 60 avec le lancement de larges programmes de transferts et de services sociaux. Comme, durant cette période, les recettes publiques ont progressé systématiquement moins vite que les dépenses, on a assisté à un creusement du déficit public, puis à partir des années 80 à une explosion de la dette, qui a atteint un pic de 124 % du PIB en 1994.

La baisse des taux d'intérêt, l'allongement de la maturité de la dette et les recettes des privatisations qui se sont élevées à 108 milliards de dollars entre 1990 et 2000, ont permis de réduire de 6 points la charge d'intérêt de la dette dans le PIB entre 1993 et 2000. Parallèlement, une stratégie de stabilisation budgétaire à long terme a été mise en œuvre. Une révision à la baisse des programmes



d'investissement publics ainsi que les effets de la lutte contre la corruption ont entraîné une diminution du poids des dépenses en capital. Il semble toutefois que les limites de la réduction des dépenses d'équipement aient été atteintes dans les domaines notamment des infrastructures de transport, d'énergie ou d'adduction d'eau où des déficiences apparaissent.

Des restrictions ont aussi été mises en place, dans le domaine de l'emploi public, par un gel des rémunérations et des embauches et par un redéploiement des effectifs à certaines périodes. Ainsi, par exemple, en 1992, les hausses de rémunérations ont été indexées sur des objectifs d'inflation et non sur l'inflation constatée et, entre 1993 et 1995, les hausses de rémunérations liées à l'ancienneté ont été gelées. Entre 1993 et 2000, les effectifs des administrations sont passés de 22,4 à 20,7 % de l'emploi salarié total et leur rémunération est passée de 26,7 à 25,8 % de la masse salariale, le salaire moyen par tête restant plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé.

Le régime public des pensions constitue toujours un des points cruciaux de la dépense publique. Les pensions de retraite représentent 13 % du PIB, les pensions d'invalidité 1,5 % et les pensions de réversion 2,6 %, soit un total de plus de 17 % contre un peu moins de 14,5 % dans l'Union européenne et en France. Deux grands programmes de réforme des pensions ont été mis en place dans les années 90, avec plus ou moins de succès. La réforme *Amato* de 1992 visait dans ses grandes lignes à indexer les pensions sur l'inflation et non plus sur les salaires minimaux, à étendre la période de référence à l'ensemble de la période d'emploi et à durcir les conditions de durée minimum d'emploi et d'ancienneté. Dans la réforme *Dini* de 1995, le niveau des pensions est déterminé par le montant cumulé des cotisations et par l'espérance de vie du bénéficiaire au moment de son départ en retraite. Ces réformes ont été complétées par les amendements *Prodi* qui visaient à accélérer l'harmonisation entre les systèmes de pension publics et privés.

L'autre grand volet de la réforme de la dépense publique concerne la rationalisation des activités de l'administration centrale. Jusqu'à la réforme de 2001, trois ministères se répartissaient les responsabilités dans le domaine budgétaire. Le ministère du Budget établissait les hypothèses macro-économiques sous-tendant le budget, le ministère des Finances faisait les prévisions de recettes et le ministère du Trésor fixait, avec les autres ministères, les prévisions de dépenses. Désormais, un ministère unique de l'Économie et des Finances est chargé de l'ensemble de ces fonctions. Ceci s'est accompagné d'une diminution et d'un regroupement des postes budgétaires, qui sont passés de 5000 à 400 unités prévisionnelles. Il semble cependant que le lien entre le montant des financements et les objectifs assignés à ces unités soit encore ténu. Par ailleurs, alors que le programme budgétaire à moyen terme est situé dans un cadre macro-économique plus analytique que par le passé, la comptabilité publique passe d'une optique de caisse à une optique en droits constatés et donne lieu à une présentation de comptes budgétaires trimestriels. Des dispositions ont été prises,



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

ou sont en train d'être appliquées, afin d'accélérer la procédure d'élaboration annuelle du budget et d'améliorer la performance des services, notamment par la mise en place d'objectifs mesurables et par l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

L'Italie, comme beaucoup de pays, est engagée dans un processus de décentralisation budgétaire. Actuellement, les collectivités locales emploient environ 40 % des effectifs de la fonction publique et leurs dépenses d'investissement et de consommation concourent pour 60 % à celles des administrations. Jusque dans les années 90, on a assisté à une décentralisation croissante des dépenses et à un accroissement du rôle redistributeur de l'État entre les régions par un système de dotation destiné à réduire les inégalités. Cette pratique a entraîné une dégradation de la gestion de la dépense publique et de la qualité des services, par suite notamment de gaspillages, de collusions et de la corruption. Des réformes visant à renforcer l'autonomie des régions, mais aussi leur responsabilité, ont été appliquées au cours des années 90. Les missions décentralisées sont presque totalement financées par des transferts affectés. Il semble néanmoins que l'administration centrale continue d'imposer sa propre politique, notamment en matière sociale et de développement régional, en recourant par exemple à des procédures complexes de contrôle. De leur côté, les autorités régionales sont encore souvent déresponsabilisées, sachant que les dépassements éventuels de dépenses seront financés par le budget de l'État.

L'Italie a fait un grand progrès ces dernières années sur la voie de l'assainissement de ses finances publiques, effort qui lui a permis de satisfaire en partie aux exigences du traité de Maastricht, mais qu'elle a payé par une croissance un peu moins rapide que celle de ses voisins de la zone euro et par la persistance d'une faible efficacité de ses services publics.

## LES PAYS-BAS : UNE MAÎTRISE DIFFICILE MAIS EFFICACE DES TRANSFERTS

### DÉPENSES ET SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (en % du PIB)

	1974	1980	1982*	1985	1990	1995	2000	2001
Dépenses	40,6	50,9	55,1	52,0	49,4	47,7	41,6	41,7
Solde	-0,1	-4,7	-6,4	-4,1	-5,7	-4,2	-4,2	0,3

\*pic de la dépense

Les dépenses publiques ont commencé à croître rapidement aux Pays-Bas dès le premier choc pétrolier et, en 1982, elles atteignaient leur pic de plus de 55 % du PIB. Au cours des dix années suivantes, elles ont oscillé autour de 50 %, avant de se réduire significativement pour atteindre 42 % du PIB en 2000-2001. Le besoin de financement s'est creusé jusqu'à la fin des années 80, et ce n'est que depuis 1995 qu'il s'est réduit pour faire place à un léger excédent ces toutes dernières années.

Des programmes d'assainissement ont été mis en œuvre dès 1982. Ils visaient à réduire le déficit, à stabiliser la pression fiscale, donc à faire baisser le poids des dépenses. La réduction des dépenses (6 points de PIB entre 1982 et 1990) a concerné la masse salariale, notamment les rémunérations par tête, les transferts sociaux et l'investissement des administrations. Devant la persistance d'un montant toujours élevé de déficit en dépit des progrès réalisés, les autorités ont initié, au début des années 90, un nouveau programme d'économies qui comprenait une réduction des subventions, notamment au logement, des dépenses militaires et de l'aide au développement. Une réforme du régime d'invalidité ainsi qu'un programme visant à améliorer l'efficacité des services publics, avec de fortes réductions d'effectifs, ont été mis en œuvre en 1991 et 1992.

Un problème important pour les dépenses publiques aux Pays-Bas a été celui du régime des pensions d'invalidité. Ce régime extrêmement généreux, tant du point de vue des conditions d'ouverture des droits que de celui du montant et de la durée des prestations, a conduit à une explosion du nombre des bénéficiaires

**LA DÉPENSE PUBLIQUE**

qui représentaient en 1990, 14 % de la population active alors que le montant des indemnités équivalait à 5 % du PIB. On estimait pour la même année que la proportion moyenne de la population active en arrêt de travail pour cause de maladie était de 6 %. Plusieurs programmes visant à réduire la progression des dépenses liées à l'invalidité et, plus généralement, aux régimes de prestations sociales ont été lancés au cours des années 90 ; ils ont permis de réduire le nombre des prestataires et de diminuer le poids des transferts dans le PIB. Le nombre des bénéficiaires de pensions d'invalidité a commencé à diminuer en valeur absolue en 1993 et les transferts courants nets, qui représentaient en moyenne 17 % du PIB entre 1990 et 1994, ont été ramenés à 12 % en 2000-2001. D'autres mesures, telles que la privatisation des régimes d'indemnisation des congés maladie ou la décentralisation des régimes d'aide sociale, ont également permis d'alléger les dépenses publiques à caractère social. Un plan gouvernemental de réforme du système de santé devrait être mis en œuvre dans les prochaines années ; les prix et les enveloppes globales des dépenses seront négociés directement entre les assureurs et les prestataires de soins. Par ailleurs, le système actuel d'assurance maladie sera remplacé par une assurance privée obligatoire assurant les soins de base. Plusieurs points sont encore en suspens concernant notamment la couverture des soins, la nature des primes ou le montant du ticket modérateur.

De façon plus générale, une réforme des procédures budgétaires visant à mieux contrôler l'évolution des dépenses a été appliquée en 1994. Les programmes budgétaires à moyen terme sont élaborés au début du mandat de chaque gouvernement dans un cadre de prévisions macro-économiques à moyen terme qui prennent en compte les variations conjoncturelles possibles afin de donner une marge de manœuvre budgétaire au gouvernement en cours de mandat. Les programmes sont déterminés en termes réels, et les plafonds annuels de dépenses sont revalorisés en fonction de l'indice des prix du PIB. Les plafonds de dépenses doivent être respectés même en cas d'évolution inopinée de celles-ci, comme les salaires par exemple, ou même si les recettes augmentent plus que prévu. Le budget n'est ajusté qu'une fois par an pour tenir compte des imprévus, et tout dépassement inattendu de dépense dans un secteur doit être compensé par une économie équivalente dans un autre.

A l'issue d'une longue période d'ajustement, les Pays-Bas ont ainsi réussi à réduire très sensiblement le poids des transferts sociaux et à assainir leurs dépenses publiques tout en enregistrant au cours des dernières années une croissance supérieure à celle de leurs voisins européens.

## LA SUÈDE : LA PRIORITÉ À L'ÉQUILIBRE

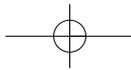
### DÉPENSES ET SOLDE FINANCIER DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (en % du PIB)

	1974	1980	1985	1990	1993*	1995	2000	2001
Dépenses	46.4	57.6	60.4	58.8	67.5	61.9	52.2	52.5
Solde	2.0	-4.1	-3.9	3.8	-11.9	-7.7	3.7	4.8

\*pic de la dépense

Le secteur public est au centre du modèle économique de la Suède, en raison notamment de l'importance de l'État providence. Néanmoins, la montée du poids des dépenses dans le PIB, qui ont atteint 67,5 % lors du pic de 1993, la progression corrélative du besoin de financement (près de 12 % du PIB pour cette même année) et l'explosion de la dette publique (qui est passée de 43 % du PIB en 1990 à 78 % en 1994) ont amené le gouvernement suédois à réagir vigoureusement en mettant en œuvre dès 1994 des mesures correctives importantes. Celles-ci avaient deux objectifs majeurs. Le premier consistait à réduire le poids de la dette publique avant que ne se fassent sentir les effets du vieillissement de la population et à dégager durablement un excédent budgétaire structurel égal à 2 % du PIB. Le second était de plafonner le niveau des dépenses de l'administration centrale dans le cadre d'un programme de réformes budgétaire visant à renforcer la maîtrise des dépenses globales, la réalisation de ces deux objectifs devant conduire à contenir la pression fiscale.

L'objectif de réduction du déficit et du poids de la dette a été en partie atteint puisque, depuis 1998, les administrations publiques dégagent un solde financier positif qui a frôlé 5 % du PIB en 2001, entraînant un allègement sensible du poids de la dette. Ce résultat incombe pour moitié environ à une réduction des dépenses. Ainsi, entre 1993 et 2000, la consommation publique est passée de 29 % à 26 % du PIB et les transferts et subventions de 30 % à 22 %. De leur côté, les recettes publiques se sont accrues, grâce notamment aux ventes des participations de l'État dans le secteur des télécommunications (de façon plus générale, de 1994 à 2000, les recettes cumulées provenant des privatisations se sont élevées à 17 milliards de dollars), mais également d'une augmentation



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

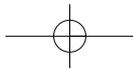
des impôts, la pression fiscale ayant augmenté de près de deux points entre 1993 et 2001 pour atteindre 57,3 % du PIB.

Jusqu'aux années 90, la montée des dépenses résultait d'une politique sociale généreuse, mais aussi des difficultés rencontrées par le ministère des Finances dans le contrôle, la coordination et le suivi des dépenses. Entre 1991 et 1994, le gouvernement avait tenté de freiner la progression des dépenses de transferts en durcissant les régimes d'assurances sociales par une diminution des taux de remplacement et une augmentation des délais de carence des assurances maladie, chômage et retraites. Mais c'est en 1995 et 1997 que les grandes réformes de fonds ont été engagées. Un plafond global des dépenses de l'administration centrale est fixé en termes nominaux trois ans avant la période d'engagement des dépenses et les crédits détaillés sont ventilés deux ans plus tard. Le point le plus important du système est que toute augmentation budgétisée dans certains programmes de dépenses doit être compensée par des économies résultant de mesures discrétionnaires dans d'autres programmes. Si, en 1997, les dépenses effectives ont été inférieures au plafond, en 1998 et 1999, elles l'ont dépassé, mais sur l'ensemble des trois années, le plafond global a été respecté.

Les deux tiers des dépenses des administrations sont soumis au régime du plafond. Sont concernés la totalité des dépenses d'investissement et de consommation de l'administration centrale (12 % des dépenses publiques), les transferts aux ménages (33 %), les transferts et subventions aux autres secteurs (20 %). Par contre les dépenses de consommation et d'investissement des municipalités, qui représentent 28 % des dépenses publiques et 70 % des dépenses totales d'investissement et de consommation des administrations, ne sont pas plafonnées. Or ces dépenses dépendent largement de décisions discrétionnaires. Les paiements d'intérêt de l'administration centrale ne sont pas non plus soumis à plafond. En revanche, il faut noter que des dépenses sensibles à l'évolution de la conjoncture, comme les allocations chômage ou les dépenses d'aide sociale, sont soumises à plafond. La qualité des prévisions macro-économiques qui servent de cadre à la détermination des plafonds est donc primordiale, compte tenu de l'importance des stabilisateurs automatiques en Suède.

Depuis 2000, les collectivités locales sont dans l'obligation d'équilibrer leurs budgets dans un souci de contrôle de l'endettement public global. Mais cette mesure n'est en rien un frein à la progression des dépenses et de la pression fiscale émanant des collectivités locales. Le respect de l'autonomie des municipalités peut donc aller à l'encontre des objectifs nationaux de la politique budgétaire.





## ANNEXE 2

---

**Dans cette annexe, on précisera quelques termes utilisés dans le texte.**

**Produit intérieur brut (PIB) :** c'est le résultat final de l'activité de production des résidents d'un pays donné. On peut le calculer dans trois optiques différentes :

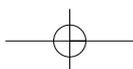
– *optique de la production* : c'est la somme des valeurs ajoutées de tous les producteurs résidents plus les impôts sur les produits (TVA, TIPP, impôts à l'importation etc...) moins les subventions sur les produits. La valeur ajoutée par un producteur est égale à sa production moins ses consommations intermédiaires ; la valeur ajoutée par les administrations publiques est égale à la somme des rémunérations versées à leurs agents. A titre indicatif, en 2001, la valeur ajoutée brute des entreprises a représenté 75 % de la valeur ajoutée et celle des administrations publiques 18 % ;

– *optique du revenu* : c'est la somme des emplois des comptes d'exploitation des agents économiques (secteurs institutionnels) : rémunération des salariés plus impôts sur la production et les importations nets des subventions, plus excédents bruts d'exploitation, plus revenus mixtes bruts ;

– *optique de la dépense* : c'est la somme des dépenses finales intérieures (consommation, formation brute de capital fixe, formation de stocks) aux prix d'acquisition plus les exportations de biens et services, moins les importations de biens et services.

**Administrations publiques :** le secteur des administrations publiques comprend l'ensemble des institutions qui assurent la mise en œuvre des politiques publiques et la régulation de la vie économique. Elles produisent des biens et des services non marchands destinés à la consommation individuelle ou collective et effectuent des opérations de redistribution du revenu ou de la richesse nationale. La majeure partie de leurs ressources provient de contributions obligatoires, impôts et cotisations sociales.

**Solde financier des administrations publiques :** différence entre le montant des recettes et celui des dépenses. On le présente souvent en pourcentage du PIB. Si ce solde est négatif, on parle d'un besoin de financement ou d'un déficit ; s'il est positif, d'un excédent de financement.



## LA DÉPENSE PUBLIQUE

**Solde primaire** : c'est le solde financier moins le montant des intérêts de la dette publique.

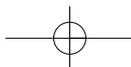
**Solde structurel** : c'est le solde qui résulterait des seuls effets des mesures budgétaires discrétionnaires, par exemple le recrutement de fonctionnaires nouveaux, la modification des barèmes fiscaux etc.

**Solde conjoncturel** : c'est le solde qui résulte des effets des évolutions conjoncturelles à législation inchangée ou du jeu des stabilisateurs automatiques.

**Stabilisateurs automatiques** : ce sont les effets contracycliques des variations du solde conjoncturel. Lorsque la croissance s'accélère, à législation inchangée, les recettes fiscales augmentent plus rapidement en raison, par exemple, de la progressivité de l'impôt sur le revenu ou des effets de la progression des ventes sur la TVA. En même temps, une partie des dépenses publiques croît moins rapidement ou baisse automatiquement : c'est le cas, par exemple, des transferts au titre des indemnités de chômage. Des effets symétriques sont enregistrés lors des périodes de ralentissement de l'activité.

**Dispositions du Traité de Maastricht en matière budgétaire** : les deux critères de convergence en matière budgétaire étaient que la dette des administrations publiques, y compris donc la sécurité sociale, ne devait pas dépasser 60 % du PIB et que le besoin de financement ne devait pas dépasser 3 % du PIB. Il n'y avait pas de dispositions en matière de niveau des dépenses publiques.

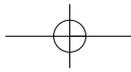
**Pacte de stabilité et de croissance** : ce pacte, qui résulte du traité d'Amsterdam, comprend un volet budgétaire qui stipule que les États de la zone Euro s'engagent à la stabilité budgétaire. Sauf en cas de situation exceptionnelle, si le déficit d'un pays dépasse 3 % du PIB ou sa dette 60 %, ce pays est tenu de faire un dépôt non rémunéré d'un montant de 0,5 à 1 % du PIB en fonction de l'ampleur du dépassement.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Préface</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>I. LE CHAMP DE LA DÉPENSE PUBLIQUE</b> .....	<b>9</b>
<b>A. Une vision différente des dépenses publiques selon leur classification</b> .....	<b>11</b>
<b>B. Dépense publique et services publics</b> .....	<b>16</b>
<b>II. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN FRANCE</b> .....	<b>19</b>
<b>A. Les dépenses de l'État et le budget</b> .....	<b>19</b>
<b>B. Les dépenses des administrations publiques locales</b> .....	<b>22</b>
<b>C. Les dépenses des organismes de sécurité sociale</b> .....	<b>23</b>
<b>III. LES CONTROVERSES THÉORIQUES SUR LE RÔLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE</b> .....	<b>26</b>
<b>IV. L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ET SON CONTRÔLE</b> .....	<b>29</b>
<b>A. L'expérience britannique</b> .....	<b>30</b>
<b>B. D'autres expériences</b> .....	<b>30</b>
<b>C. La lutte contre la rigidité des dépenses publiques</b> .....	<b>32</b>





**LA DÉPENSE PUBLIQUE**

<b>D. De nouveau le Royaume-Uni .....</b>	<b>33</b>
<b>E. Les difficultés du contrôle .....</b>	<b>34</b>
<b>V.AU-DEVANT DE NOUVELLES DIFFICULTÉS, LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION .....</b>	<b>36</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXES :</b>	
<b>1. L'expérience de quatre pays .....</b>	<b>41</b>
<b>2. Définitions .....</b>	<b>51</b>

