

## Analyse du bouclage financier (PLF/PLFSS) pour 2014

Les textes financiers pour 2014 visent à ramener le déficit public de 4,1 % à 3,6 % du PIB. L'effort d'ajustement repose plus qu'auparavant sur des économies tendanciennes de dépenses publiques, mais également sur des hausses de prélèvements obligatoires. Les mesures d'économies poursuivent la modération des dépenses de l'Etat en prévoyant une baisse de 1,5Md€ sur le champ des dépenses hors charge de la dette et pensions. Cette décision est positive. Toutefois, la dépense publique totale devrait progresser de près de 20Md€ l'an prochain. S'il s'agit effectivement d'une décélération par rapport à la croissance passée, il est formellement inexact de parler d'une baisse des dépenses publiques en 2014. Ceci s'explique par l'absence de réforme en profondeur des administrations publiques, particulièrement de la sécurité sociale et des collectivités locales. Compte tenu des contraintes pesant sur nos finances publiques, le pays doit faire des choix dans le cadre d'une stratégie globale, explicite et assumée.

### 1. Tableau de synthèse

en Md€	2011	2012	2013 (p)	2014 (PLF)
<b>Dépenses publiques</b>	<b>1 119</b>	<b>1 151</b>	<b>1 181</b>	<b>1 200</b>
<i>en pts de PIB</i>	55,9%	56,6%	57,1%	56,7%
<b>Recettes publiques</b>	<b>1 013</b>	<b>1 052</b>	<b>1 096</b>	<b>1 124</b>
dont Prélèvements obligatoires (PO)	875	914	951	976
dont hors PO*	137	139	145	148
<b>Solde public</b>	<b>-106</b>	<b>-99</b>	<b>-85</b>	<b>-76</b>
<i>en pts de PIB</i>	-5,3%	-4,8%	-4,1%	-3,6%
<b>Dette publique</b>	<b>1 717</b>	<b>1 834</b>	<b>1 932</b>	<b>2 013</b>
<i>en pts de PIB</i>	85,8%	90,2%	93,4%	95,1%

Niveau du PIB	2 001	2 032	2 068	2 117
Taux de croissance des dépenses (en valeur)	2,1%	2,9%	2,6%	1,6%
Taux de croissance des recettes (en valeur)	5,7%	3,9%	4,2%	2,5%
Taux de croissance du PIB (en valeur)	3,3%	1,5%	1,8%	2,3%

Sources : données INSEE pour 2011 et 2012, calculs Afep pour 2013 et 2014 à partir du rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2014.

\* : cotisations imputées (régimes d'employeurs), amendes, droits de timbre, dividendes, intérêts.....

#### Remarques importantes :

- Le niveau global de la dépense publique en 2013 et 2014 est absent des documents officiels: les chiffres indiqués ci-dessus sont donc estimés à partir du niveau du PIB et du ratio dépenses/PIB (idem pour les recettes publiques) ;
- L'administration ne publie pas la ventilation de la dépense par sous-secteur en comptabilité nationale, ce qui empêche les comparaisons d'une année sur l'autre.

### 2. Commentaires généraux

- En 2014, la dépense publique ne baissera pas, mais augmentera : près de 20Md€ de dépenses supplémentaires, soit l'équivalent de 1 point de PIB ;
- Le ratio dépenses/PIB serait réduit de 0,4 point (de 57,1 % à 56,7 %) grâce à une progression plus dynamique du PIB (+ 2,3 %, contre + 1,6 % pour la dépense) ;
- Cette augmentation de 20Md€ marque effectivement un ralentissement de la progression par rapport aux années antérieures : la dépense publique a progressé en moyenne de 34Md€ chaque année entre 2000 et 2012 ;
- Il faut remonter à la fin des années 1990 pour trouver des progressions plus faibles : + 17Md€ en moyenne entre 1995 et 1999 ;

- Toutefois, la dépense publique en France n'a jamais diminué d'une année sur l'autre depuis le début des séries de l'INSEE en 1959 ;
- Or ce cas est unique en Europe : depuis le début des années 1990, tous les grands pays européens ont connu des baisses nettes de dépenses d'une année sur l'autre, y compris dans les pays nordiques. En 2011, la dépense publique a diminué en Allemagne et en Espagne par rapport à l'année précédente ;
- Les économies présentées par le Gouvernement sont de nature « tendancielle » : il s'agit d'annuler (partiellement ou totalement) la hausse naturelle de la dépense si rien n'était fait. Ainsi, les dépenses de l'Etat progressent spontanément de 6 à 7Md€ par an, tout comme les dépenses d'assurance-maladie. A titre d'exemple, stabiliser en valeur la dépense publique en 2014 impliquerait donc de réaliser non pas 15Md€, mais 35Md€ d'économies (15 + 20).

### 3. Zoom sur l'Etat

- Constat : le Gouvernement communique abondamment sur une baisse de la dépense de l'Etat de 1,5Md€ l'an prochain : cette baisse aura lieu sur le champ des dépenses de l'Etat hors charge de la dette et pensions (soit un périmètre de 280Md€ sur un total de dépenses de l'Etat d'environ 380Md€ en 2014) ;
- Commentaire : il s'agit effectivement d'un effort important qui doit être salué. Toutefois, comme l'indique la Cour des comptes, les normes de dépenses telles qu'elles existent aujourd'hui sont trop étroites et donnent lieu à des déports de dépenses. Par exemple, les dépenses des opérateurs ont augmenté de 2,8 % en 2012 en prenant en charge des dépenses auparavant payées par l'Etat. Par ailleurs, la réforme des retraites présentée récemment ne règle pas la question du déficit du régime de la fonction publique d'Etat puisque ce dernier atteindra 8Md€ en 2020. Si des économies à due concurrence ne sont pas dégagées, cette somme viendra aggraver la dette publique.

### 4. Zoom sur les collectivités locales

- Constat : le Gouvernement prévoit de réduire de 1,5Md€ les dotations aux collectivités locales ;
- Commentaire : selon les documents budgétaires, cette baisse représente moins de 1 % de leurs ressources de fonctionnement. En outre, la faculté ouverte en PLF d'un relèvement des droits de mutation à droit onéreux (DMTO) jusqu'à 1Md€ risque fort d'annuler le renforcement de la contrainte budgétaire. Là aussi, la Cour des comptes constate un dérapage des dépenses de fonctionnement (+ 3,2 % en 2012, après + 2,7 % en 2011 et + 2,2 % en 2010). Une réforme d'ampleur de l'organisation territoriale s'impose donc pour dégager des économies substantielles et durables.

### 5. Zoom sur la sécurité sociale

- Constat : le Gouvernement affiche 6Md€ d'économies tendanciennes sur les budgets sociaux, dont 3Md€ sur l'assurance-maladie ;
- Commentaire : les dépenses sociales poursuivront leur hausse l'an prochain. La dépense sous ONDAM (objectif national d'assurance maladie) progressera de 4,2Md€ en 2014. La prévision intègre par ailleurs des économies non documentées, à l'instar de celles prévues sur la convention UNEDIC (300M€ dès 2014) ou relativement imprécises (économies sur les frais de gestion des organismes de sécurité sociale pour 0,5Md€) ;

\*\*\*

Conclusion : s'ils existent, les efforts d'économies sont insuffisants, la dépense publique devant à nouveau progresser l'an prochain, et la trajectoire pour 2015-2017 ne prévoit pas d'inverser cette tendance. Des réformes structurelles sont à conduire d'urgence en fixant des objectifs clairs et un calendrier de mise en œuvre (en particulier dans le champ social, qui représente près de la moitié de la dépense et explique largement la croissance de la dépense publique au cours des dernières années) pour garantir une baisse de la dépense publique dans la durée qui favorise la croissance, comme cela a été réalisé chez nos voisins. D'un point de vue institutionnel, **il est nécessaire que les normes de dépenses concernent l'ensemble des dépenses publiques** (et non certaines composantes seulement) et soient rendues publiques dans les documents budgétaires.

## Annexe : détail de la dépense publique par administration et par fonction

en Md€	<b>2012</b>
<b>Dépenses publiques<sup>1</sup></b>	<b>1 151</b>
dont Etat et opérateurs	380
dont Collectivités locales	236
dont Sécurité sociale	535

en Md€	<b>2012</b>	
<b>Dépenses publiques</b>	<b>1 151</b>	<b>Part</b>
<b>dont protection sociale</b>	<b>496</b>	<b>43%</b>
<i>Vieillesse-survie</i>	312	27%
<i>Maladie-invalidité</i>	52	5%
<i>Famille</i>	52	5%
<i>Chômage</i>	39	3%
<i>Logement</i>	22	2%
<i>Exclusion sociale</i>	16	1%
<i>Autres</i>	4	0%
<b>dont santé</b>	<b>168</b>	<b>15%</b>
<i>Services hospitaliers</i>	73	6%
<i>Services ambulatoires</i>	57	5%
<i>Produits et appareils médicaux</i>	32	3%
<i>Autres</i>	5	0%
dont enseignement	125	11%
dont services généraux	121	10%
dont affaires économiques	75	7%
dont défense	39	3%
dont logements, équipements collectifs	39	3%
dont ordre et sécurité publics	36	3%
dont loisir, culture, cultes	29	3%
dont protection de l'environnement	22	2%

Source : INSEE. Classification des dépenses par fonction selon la nomenclature internationale « COFOG » (Classification of the functions of Government) publiée par l'ONU. Le partage utilise des conventions : ainsi, les dépenses concernant la prise en charge des soins de santé (remboursements de consultations et de produits pharmaceutiques) sont classées dans les dépenses de santé alors que les transferts en espèces aux ménages destinés à compenser les pertes de revenus dues à la maladie et aux accidents du travail (indemnités journalières) appartiennent à la catégorie « protection sociale ». Autre exemple : les dépenses de logement au sein de la protection sociale correspondent aux aides au logement (par exemple, les APL en France) alors que la catégorie « logements, équipements collectifs » correspond à la politique publique de construction de logement. La catégorie « affaires économiques » regroupe plusieurs secteurs, dont les transports et l'agriculture.

- En 2012, la dépense publique totale s'est élevée à 1 150Md€, soit 56,6 % du PIB ;
- Au sein de cette dépense, les administrations de sécurité sociale (régime général de sécurité sociale, régimes complémentaires de retraite, UNEDIC, hôpitaux...) représentent 47 % de la dépense, soit environ 540Md€ (27 % du PIB). Ce chiffre comprend à la fois les prestations versées par les régimes et leurs dépenses de fonctionnement etc ;

<sup>1</sup> Les finances publiques font l'objet de présentations hétérogènes à la fois en termes de nature (comptabilité budgétaire vs nationale) et de périmètre retenu (Etat, sécurité sociale). Si, officiellement, chaque Etat présente à l'UE sa trajectoire de finances publiques en termes maastrichtiens (c'est-à-dire en comptabilité nationale), les sous-jacents sont présents dans deux textes différents (PLF, PLFSS) ou ailleurs : les régimes complémentaires de retraite ne sont pas dans le champ du PLFSS, tout comme l'UNEDIC. Ceci pose des difficultés de consolidation très importantes.

- Toutefois, cette ventilation administrative selon les sous-secteurs de la comptabilité nationale minore le total des dépenses « sociales » dans la mesure où l'Etat et les collectivités locales financent également des dispositifs équivalents (allocation pour adultes handicapés et indemnisation des chômeurs « fin de droits » pour l'Etat, revenu de solidarité active pour les collectivités locales....) ;
- Dès lors, l'approche la plus pertinente pour mesurer la part des dépenses sociales dans la dépense publique totale est de considérer la structure de la dépense publique par fonction (protection sociale, enseignement, services généraux....) et non par administration ;
- Selon cette approche, les prestations de protection sociale et les remboursements d'assurance-maladie totalisent 58 % de la dépense publique totale, soit près de **665Md€** (33 % du PIB).