

Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ?

Céline Mareuge et Catherine Merckling*

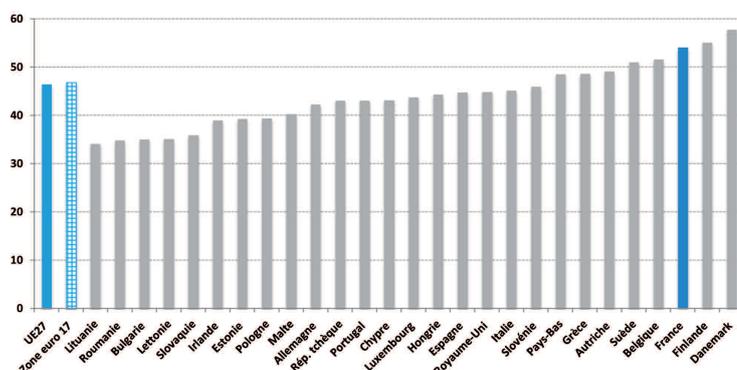
Face à des déficits publics importants et une dette publique élevée et croissante, hérités de la crise qui a débuté en 2008, la France a engagé une politique de réduction des déficits, en augmentant les recettes et, de plus en plus, en cherchant à réduire la part des dépenses publiques dans le PIB.

Pour identifier les sources possibles de réduction des dépenses, deux types de démarches complémentaires peuvent être mobilisés :

- une démarche *bottom up*, qui consiste à synthétiser les analyses des commissions, agences, administrations ou, le plus souvent, des services des ministères sur l'évaluation d'une catégorie de dépenses (rapports de la Cour des comptes ou des inspections en France par exemple), d'une politique publique (politique familiale¹, du logement) ou d'un transfert (assurance maladie², aides au logement³) ;

- une démarche *top down*, qui part à l'inverse des dépenses publiques agrégées par grands postes de la comptabilité nationale et cherche à identifier, à l'aide de comparaisons internationales, les postes pour lesquels les dépenses sont plus élevées que dans les autres pays, pour un niveau de performance équivalent ou supérieur - dans ce cadre, la performance est appréciée par des indicateurs de résultats (par exemple les scores Pisa et le taux de décrochage scolaire pour les dépenses en éducation).

GRAPHIQUE 1
DÉPENSES PUBLIQUES PRIMAIRES⁴ EN POURCENTAGE DU PIB, 2012



Source : France Stratégie, d'après Ameco – The annual macro-economic database, Commission européenne

* Département Économie Finances.

2. Rapports annuels du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) notamment.

3. Mission d'évaluation des aides personnelles au logement de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

4. Dépenses publiques totales, déduction faite des intérêts de la dette.

C'est cette seconde approche qui est développée ici. Elle fournit une analyse globale, à grosses mailles, des domaines dans lesquels les dépenses publiques peuvent sembler élevées au regard de leurs résultats. Elle n'a de sens qu'en complément d'analyses plus fines de chaque politique, qui permettent de conforter ou au contraire d'infirmes les résultats.

En France, les administrations publiques, qui regroupent l'État, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale, dépensent chaque année l'équivalent de 54 % du PIB (hors intérêts de la dette), ce qui classe le pays en troisième position au sein de l'UE27, derrière le Danemark et la Finlande en 2012 (graphique 1). L'Allemagne se situe à 42 % du PIB (12 points de moins) et la moyenne de la zone euro à 47 % du PIB (7 points de moins). Dans un contexte d'ajustement budgétaire, ces écarts sont souvent considérés comme une source potentielle d'économies.

La démarche adoptée ici consiste alors à chercher à identifier les raisons possibles de ces écarts entre les dépenses publiques en France et dans les autres pays de l'Union européenne, sur la base d'une comparaison par poste de dépenses.

Ces écarts de dépenses peuvent être attribués à plusieurs types de facteurs :

- des différences objectives de situation (qui peuvent, dans certains cas, être neutralisées statistiquement) : facteurs démographiques (taille de la population, pyramide des âges et ratio de dépendance), conditions macroéconomiques (structurelles ou conjoncturelles, notamment en termes de taux de chômage) ;
- des préférences collectives : choix sociaux sur le niveau de protection ou de transferts, partage public/privé et degré de socialisation des dépenses (de retraite ou de santé par exemple) ;
- des différences dans l'efficacité de la dépense - c'est-à-dire dans le rapport coût / efficacité de la dépense -, qui peuvent être liées à une mauvaise allocation de la dépense, une sous-optimalité des dispositifs, des problèmes de mise en œuvre.

Apprécier l'efficacité de la dépense suppose d'abord de mesurer son efficacité, c'est-à-dire sa capacité à atteindre

ses objectifs, puis de mettre en regard le niveau d'atteinte des objectifs avec le niveau de dépense.

Pour cela, l'analyse part d'une décomposition des dépenses publiques par grandes fonctions (défense, éducation, sécurité, protection sociale, etc.) dans les différents pays européens, à partir de la base de données COFOG d'Eurostat (tableau 1). Cette décomposition est fragile, dans la mesure où l'affectation des dépenses entre fonctions par Eurostat est assortie de nombreuses conventions et imprécisions. Elle fournit donc seulement des ordres de grandeur qui doivent être confirmés par une analyse plus fine.

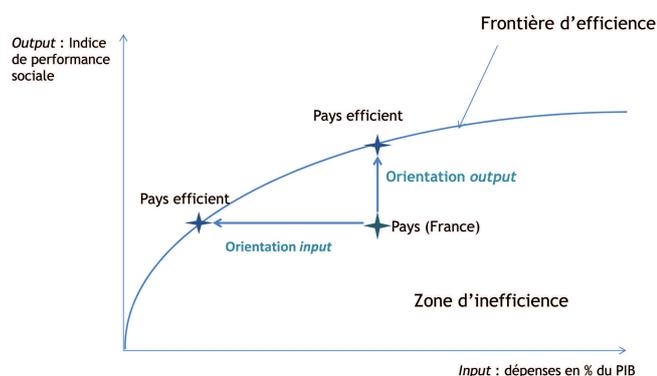
En se concentrant sur les fonctions pour lesquelles la dépense est plus élevée en France, on cherche ensuite à apprécier l'efficacité comparée de ces dépenses entre pays. Pour cela, la démarche consiste, pour chaque poste de dépenses, à comparer des *inputs* - les dépenses publiques - à leurs *outputs* - le produit attendu des politiques publiques mesuré par des indicateurs de résultat ou de performance. En mettant en regard graphiquement ces *inputs* et *outputs*, on peut définir une courbe correspondant aux meilleurs ratios résultats/dépenses, appelée « frontière d'efficacité » (graphique 2). Cette approche par la frontière d'efficacité permet de repérer et de hiérarchiser les postes à forte présomption d'inefficacité. La méthodologie retenue ici⁵ est fondée sur un concept d'*efficacité relative*, au sens où ce sont les coordonnées des pays les plus efficaces (c'est-à-dire ceux ayant les *outputs* les plus élevés pour chaque niveau d'*input*) qui déterminent la frontière d'efficacité⁶.

Différentes lectures peuvent être faites d'une telle analyse. Dans une analyse *input oriented* qui prend pour objectif la réduction possible de la dépense publique *via* des gains d'efficacité, la distance à la frontière (lue horizontalement) mesure de combien l'*input* pourrait être réduit pour un même niveau d'*output*. Une approche alternative (dite *output oriented*) consiste à évaluer l'augmentation possible des résultats à niveau constant de dépenses (par la distance à la frontière lue verticalement). Ces deux approches ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent être alternativement privilégiées selon les postes étudiés et/ou panachées pour un même poste.

5. La méthode utilisée ici pour estimer l'efficacité est une méthode d'enveloppement de données (dite DEA).

6. Cette approche a été utilisée dans différentes études ; voir Coelli T. J., Lefebvre M. et Pestieau P. (2010), « On the Convergence of Social Protection Performance in the European Union », *CESifo Economic Studies*, 56(2), juin ; Coelli T. J., Lefebvre M., Perelman S. et Pestieau P. (2011), « On the Welfare State Performance in the European Union », Working Paper, n° 2011/01, Centre de recherche en économie publique et de la population (Crepp), mars.

GRAPHIQUE 2 FRONTIÈRE D'EFFICIENCE, ANALYSE INPUT ORIENTED



Source : France Stratégie, 2013

Cet exercice présente certaines limites inhérentes à la méthodologie, ou à sa mise en œuvre :

- Côté *inputs*, les dépenses publiques ne sont qu'une composante des politiques publiques examinées : elles n'incorporent pas la réglementation, l'organisation (notamment territoriale) et les dispositifs institutionnels de mise en œuvre qui déterminent son effectivité ; elles ne comptabilisent pas non plus les dépenses fiscales dont le nombre est une spécificité française : 85 sont recensées en Allemagne, 175 en Suède ou encore 384 au Royaume-Uni contre 486 en France, même si les montants en jeu sont au total plus élevés au Royaume-Uni par exemple.
- Côté *outputs*, les indicateurs de performance retenus ne mesurent qu'imparfaitement les contreparties en biens communs de la dépense publique ; ils ne captent pas nécessairement les externalités, n'incorporent pas de différé et reflètent des choix qui peuvent être discutés et peuvent influencer sur les résultats.
- Les résultats sont très sensibles au choix des indicateurs de performance et à l'échantillon-pays : l'ajout ou le retrait d'un pays (pour défaut de données par exemple) modifie considérablement le tracé de la frontière dès lors que ce pays est sur la frontière d'efficacité.
- L'interprétation des résultats n'est pas toujours évidente, en particulier il est difficile d'expliquer ou de prendre en compte :
 - les valeurs aberrantes : par exemple, le Luxembourg est souvent très au-delà des résultats des autres pays ;

- les causalités inversées : un pays qui présente, par exemple, des dépenses pour l'emploi élevées et un fort taux de chômage sera considéré comme inefficace, alors même que les dépenses élevées peuvent découler du coût de l'indemnisation d'un chômage élevé ;
- l'effet de réformes récentes ou en cours, dont les résultats en termes d'*output* ne seront visibles qu'avec un certain retard.

LES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LESQUELLES LA FRANCE DÉPENSE RELATIVEMENT PLUS

Afin d'identifier les postes relativement plus coûteux, les dépenses de la France sont comparées dans un premier temps à la moyenne de la zone euro et à celles de trois pays de référence : l'Allemagne (modèle continental), la Suède (modèle nordique d'investissement social) et le Royaume-Uni (modèle libéral). La *Classification of the Functions of Government* (COFOG) répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité : services publics généraux ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; santé ; loisirs, culture et culte ; enseignement ; protection sociale.

Les deux tiers environ des dépenses publiques (tableau 1), en France comme dans la zone euro, sont constitués par la dépense sociale *lato sensu* : la protection sociale, la santé et l'enseignement. Les dépenses de protection sociale regroupent les prestations versées en majorité par les administrations de sécurité sociale (retraite, chômage, indemnités journalières maladie et maternité, remboursement de soins, politique familiale), mais aussi par les collectivités locales et l'État (en particulier : exclusion, handicap, dépendance), et représentent à elles seules 43 % des dépenses publiques en France. Par ordre d'importance, viennent ensuite les dépenses de santé⁷ (14,7 %), les services généraux (qui comprennent le service de la dette) (10,9 %) et l'enseignement (10,8 %). Les dépenses sociales expliquent plus de 80 % de l'écart à la moyenne européenne des dépenses publiques françaises, soit 5,8 points de PIB sur 6,5 points de PIB au total. Les dépenses de défense, de protection de l'environnement et de loisirs, culture et cultes sont également supérieures à la moyenne en France, mais de façon nettement moins significative.

7. Les dépenses en santé comprennent l'ensemble des postes dédiés (voir tableau 2) ; en revanche, les remboursements de soins sont comptabilisés dans le sous-poste « maladie » du poste « protection sociale ».

TABLEAU 1
DÉPENSES PUBLIQUES DE LA FRANCE PAR FONCTIONS : ANALYSE COMPARÉE, EN POURCENTAGE DU PIB, 2012

	Zone euro	France		Allemagne		Suède		Royaume-Uni	
		Dépenses en % du PIB	Écart à la moyenne de la zone euro	Dépenses en % du PIB	Écart à la moyenne de la zone euro	Dépenses en % du PIB	Écart à la moyenne de la zone euro	Dépenses en % du PIB	Écart à la moyenne de la zone euro
Total	50,1	56,6	6,5	44,7	-5,4	52,0	1,9	47,8	-2,3
Services généraux	6,9	5,9	-1,0	6,1	-0,8	7,2	0,3	5,7	-1,2
Défense	1,3	1,9	0,6	1,1	-0,2	1,4	0,1	2,3	1,0
Ordre et sécurité	1,8	1,8	0,0	1,6	-0,2	1,4	-0,4	2,4	0,6
Affaires économiques*	5,1	5,6	0,5	3,9	-1,2	5,1	0,0	3,6	-1,5
Protection de l'environnement	0,8	1,1	0,3	0,6	-0,2	0,3	-0,5	0,9	0,1
Santé	7,4	8,3	0,9	7,0	-0,4	7,1	-0,3	7,9	0,5
Loisirs, culture et culte	1,1	1,4	0,3	0,8	-0,3	1,1	0,0	1,0	-0,1
Enseignement	5,0	6,1	1,1	4,3	-0,7	6,8	1,8	6,0	1,0
Protection sociale	20,6	24,4	3,8	19,4	-1,2	21,4	0,8	17,9	-2,7

En bleu, écart le plus grand.

* Note méthodologique : Le poste « affaires économiques » inclut également le poste « logement et équipements collectifs », car les transports de la France ont été affectés dans le poste « équipements collectifs » alors que, pour les autres pays, les transports sont un sous-poste « affaires économiques ».

Source : Eurostat 2012 (décomposition COFOG), calculs France Stratégie

La désagrégation au niveau des sous-postes COFOG permet de préciser l'observation. Les écarts proviennent pour l'essentiel d'un poste, la santé, et de deux sous-postes, l'enseignement secondaire et la vieillesse, qui représentent ensemble 24,5 % du PIB (tableau 2).

- Sur le poste « protection sociale », la France dépense nettement plus que la zone euro pour une seule fonction : la vieillesse. Avec des dépenses à hauteur de 13,8 % du PIB, la vieillesse représente 56 % du budget de la protection sociale. Dans une moindre mesure, les dépenses pour la famille et l'enfance sont relativement élevées, au niveau de celle de la Suède.
- Le secondaire explique 40 % de la dépense du poste « enseignement ». Avec 2,4 % du PIB consacré à ce sous-poste, la France se démarque de tous les pays de l'échantillon, y compris la Suède qui y consacre presque moitié moins.
- En « santé », la France se distingue plus particulièrement des autres pays sur le sous-poste « produits, appareils et matériels médicaux », mais les différences entre les sous-postes sont beaucoup moins significatives, de telle sorte qu'il paraît cohérent de considérer le poste dans son ensemble (*i.e.* au niveau agrégé) dans la suite de l'analyse.

L'analyse se concentre ainsi sur les postes (1) responsables des plus gros écarts, (2) statistiquement fiables - elle écarte notamment les postes et sous-postes « logement » et « chômage » (cf. note méthodologique du tableau 1) -, (3) homogènes - elle écarte le poste « affaires économiques » qui comporte une forte dimension multisectorielle.

Sur chacun des postes étudiés, on cherchera à prendre en compte les effets de structure (démographiques, par exemple), à identifier ce qui semble relever de choix sociaux et ce qui correspond, par défaut, à de probables marges d'efficience.

Les dépenses en « vieillesse » sont le reflet d'une forte socialisation des dépenses de retraite en France

Sur le poste « vieillesse », l'écart à la moyenne des dépenses peut renvoyer à des facteurs structurels, liés notamment à la durée et à l'ampleur du baby-boom en France ainsi qu'aux gains importants d'espérance de vie. Cependant, pour les pays retenus, la part comparée des plus de 65 ans (dans la population totale) ne valide pas cette hypothèse puisque c'est en Allemagne qu'elle est la plus élevée (en 2011, la part des plus de 65 ans dans la population totale représentait 20,6 % en Allemagne, 20,3 % en Italie contre 16,7 % en France). Pour corriger ces effets de structure, la part des plus de 65 ans est prise en compte dans la dépense relative en vieillesse.



TABEAU 2
DÉSAGRÉGATION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR SOUS-POSTES (EN POURCENTAGE DU PIB, 2012)

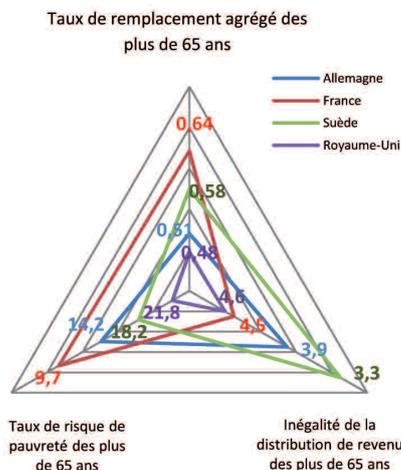
	Allemagne	France	Suède	Royaume-Uni
Services généraux des administrations publiques	6,1	5,9	7,2	5,7
Fonctionnement des différents organes	1,7	1,2	1,9	1,3
Aide économique extérieure	0,3	0,1	0,8	0,4
Services généraux	1,0	1,9	2,5	1,0
Recherche fondamentale	0,4	0,2	0,9	0,0
Services généraux des administrations publiques n.c.a.*	0,2	0,1	0,1	0,0
Opérations concernant la dette publique	2,5	2,4	1,0	3,0
Défense	1,1	1,9	1,4	2,3
Défense militaire	0,9	1,6	1,2	2,0
Aide militaire à des pays étrangers	0,1	0,1	0,1	0,2
R & D concernant la défense	0,0	0,1	0,0	0,2
Ordre et sécurité publics	1,6	1,8	1,4	2,4
Services de police	0,7	1,0	0,7	1,3
Services de protection civile	0,2	0,3	0,2	0,2
Tribunaux	0,4	0,2	0,3	0,6
Administration pénitentiaire	0,1	0,2	0,2	0,3
Affaires économiques	3,4	3,7	4,4	2,8
Tutelle de l'économie, des échanges et de l'emploi	0,8	0,8	0,9	0,6
Agriculture, sylviculture, pêche et chasse	0,2	0,4	0,2	0,2
Combustibles et énergie	0,1	0,3	0,1	0,1
Transports	1,5	1,3	2,9	1,4
Autres branches d'activité	0,1	0,2	0,0	0,0
R & D concernant les affaires économiques	0,1	0,6	0,1	0,3
Affaires économiques n.c.a.	0,2	0,1	0,0	0,0
Protection de l'environnement	0,6	1,1	0,3	0,9
Gestion des déchets	0,2	0,5	0,2	0,7
Gestion des eaux usées	0,1	0,3	0,0	0,0
Lutte contre la pollution	0,1	0,1	0,0	0,0
Préservation de la diversité biologique et de la nature	0,0	0,1	0,0	0,0
Protection de l'environnement n.c.a.	0,0	0,1	0,1	0,1
Logement et équipements collectifs	0,5	1,9	0,7	0,8
Logement	0,1	0,2	0,2	0,4
Équipements collectifs	0,2	1,5	0,2	0,2
Alimentation en eau	0,0	0,1	0,3	0,0
Logement et équipements collectifs n.c.a.	0,1	0,0	0,0	0,1
Santé	7,0	8,3	7,1	7,9
Produits, appareils et matériels médicaux	1,6	1,6	0,8	0,0
Services ambulatoires	2,0	2,8	3,2	0,5
Services hospitaliers	2,8	3,6	2,7	7,1
Services de santé publique	0,1	0,1	0,2	0,0
R & D dans le domaine de la santé	0,1	0,1	0,1	0,1
Santé n.c.a.	0,5	0,1	0,2	0,2
Loisirs, culture et culte	0,8	1,4	1,1	1,0
Services récréatifs et sportifs	0,3	0,6	0,5	0,4
Services culturels	0,4	0,8	0,6	0,4
Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition	0,0	0,1	0,0	0,3
Enseignement	4,3	6,1	6,8	6,0
Enseignement préélémentaire et primaire	1,1	1,7	4,0	1,6
Enseignement secondaire	1,6	2,4	1,2	2,2
Enseignement postsecondaire non supérieur	0,1	0,0	0,0	0,7
Enseignement supérieur	0,9	0,8	1,3	0,7
Enseignement non défini par niveau	0,1	0,4	0,2	0,4
Services annexes à l'enseignement	0,4	0,6	0,0	0,0
Enseignement n.c.a.	0,0	0,1	0,1	0,4
Protection sociale	19,4	24,4	21,4	17,9
Maladie et invalidité	2,9	2,6	4,8	2,9
Vielllesse	9,4	13,8	10,7	8,9
Survie	1,9	1,6	0,4	0,1
Famille et enfants	1,6	2,6	2,6	1,9
Chômage	2,3	1,9	1,5	0,4
Logement	0,1	1,1	0,3	1,5
Exclusion sociale n.c.a.	0,3	0,8	1,0	1,8
Protection sociale n.c.a.	0,7	0,2	0,1	0,4

* Non comptabilisé ailleurs.

Note : les cases en bleu correspondent aux dépenses les plus élevées pour chaque poste.

Source : Eurostat 2012 (décomposition COFOG)

GRAPHIQUE 3 DÉCOMPOSITION DE L'INDICATEUR D'ADÉQUATION DES PENSIONS



Source : Eurostat 2012

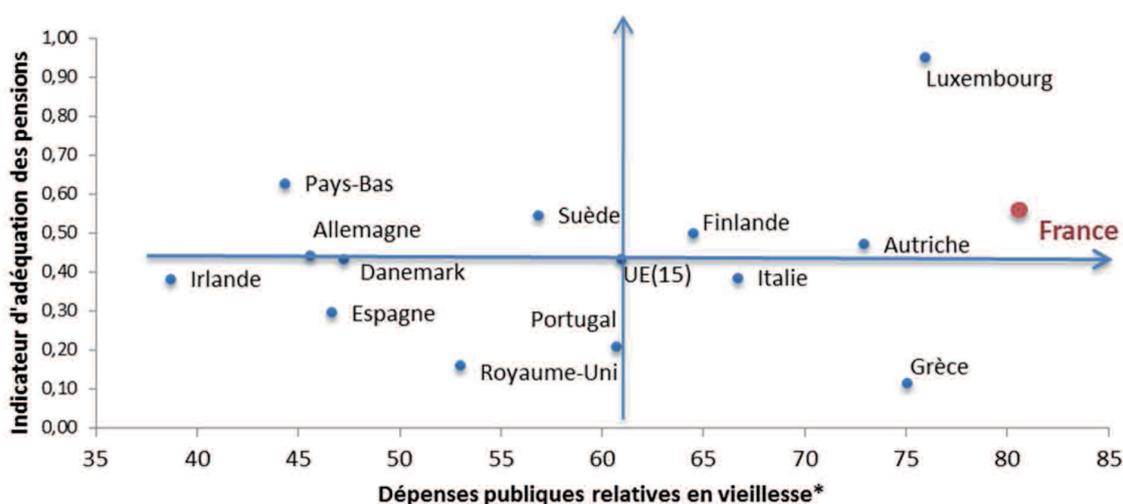
L'indicateur utilisé pour apprécier la performance, ou l'*output*, des dépenses du poste « vieillesse » est fondé sur les trois objectifs affichés de la politique de retraite : assurer aux retraités un revenu de remplacement en rapport avec les revenus perçus durant leurs dernières périodes d'activité, réduire la pauvreté parmi les plus de 65 ans et limiter les inégalités. La performance mesurée par l'indicateur d'adéquation des pensions est d'autant meilleure que le taux de remplacement est élevé et que le risque de pau-

vreté et l'inégalité de distribution des revenus parmi les plus de 65 ans sont faibles⁸. Cet indicateur situe la France au troisième meilleur niveau de performance - après le Luxembourg et les Pays-Bas mais devant la Suède (voir le graphique 4) -, lié à ses bons résultats sur le taux de remplacement et le taux de pauvreté des plus de 65 ans. Sur le volet « inégalités », en revanche, la France se classe moins bien, le rapport interquintile des plus de 65 ans y est de 4,5 en 2011, presque au même niveau qu'au Royaume-Uni, contre 3,9 en Allemagne et 3,3 en Suède.

La mise en regard de ces performances et des dépenses (graphique 5) montre que la France est, de manière générale, le pays le plus éloigné de la frontière d'efficacité ; à performances égales, la Suède a par exemple des dépenses relatives en vieillesse très inférieures à celles de la France.

En dehors des effets de structure déjà pris en compte, deux types d'explication peuvent être avancés. D'une part, l'essentiel de la dépense de retraite est publique en France, alors que pour la Suède et le Royaume-Uni, par exemple, les dépenses privées représentent respectivement 20 % et 45 % de la dépense totale en vieillesse (soit 2,4 % et 5,2 % du PIB) ; le constat d'efficacité serait donc très différent si l'on tenait compte de ce partage entre dépenses publiques et privées.

GRAPHIQUE 4 EFFICACITÉ COMPARÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VIEILLESSE



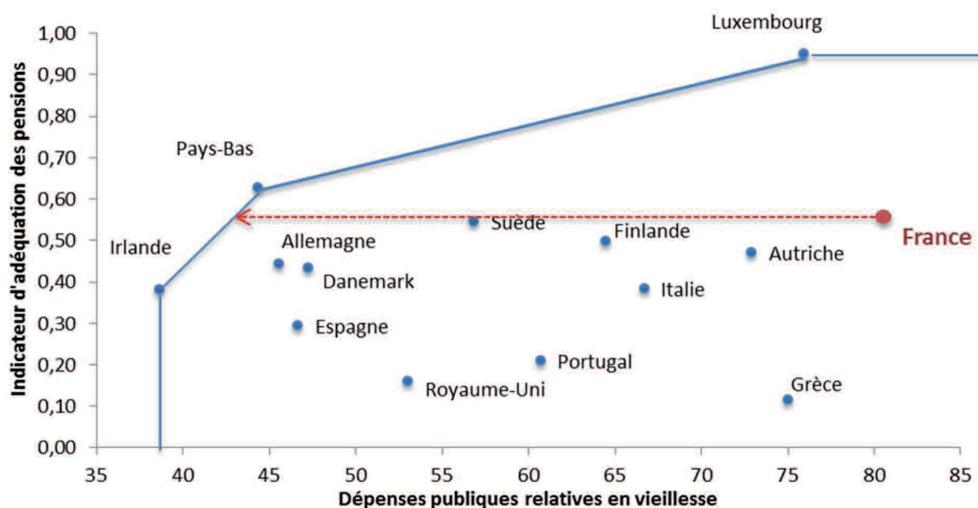
* Les dépenses relatives en vieillesse tiennent compte des facteurs démographiques (voir *supra*). Elles correspondent au ratio dépenses publiques en vieillesse en % du PIB / part des plus de 65 ans dans la population totale, soit dépenses publiques en vieillesse par personne de plus de 65 ans / PIB par habitant.

Note : Les dépenses pour l'Espagne sont celles de 2011.

Source : Eurostat 2012, calculs France Stratégie

8. Le taux de remplacement agrégé des plus de 65 ans est mesuré par le rapport des revenus de pension des personnes âgées entre 65 et 74 ans et des revenus provenant du travail des 50-59 ans. L'inégalité de la distribution du revenu est mesurée par le rapport interquintile qui rapporte le revenu des 20 % les plus riches de la population considérée (ici les plus de 65 ans) à celui des 20 % les plus pauvres. Le taux de pauvreté est défini comme la part des personnes ayant un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible médian national après transferts sociaux.

GRAPHIQUE 5 FRONTIÈRE D'EFFICIENCE EN VIEILLESSE



Note : Les dépenses pour l'Espagne sont celles de 2011.
Source : Eurostat 2012, calculs France Stratégie

De fait, parmi tous les pays de l'OCDE (sauf la Hongrie), c'est en France que la part des revenus de transfert (retraites publiques et autres transferts sociaux) dans le revenu disponible des plus de 65 ans est la plus élevée (aux alentours de 85 %, contre 73 % en Allemagne, 68 % en Suède ou encore 49 % au Royaume-Uni). D'autre part, le taux d'emploi des 60-64 ans en France est inférieur de moitié à la moyenne OCDE située autour de 44 % en 2012. L'âge effectif de sortie du marché du travail en France est parmi les plus bas des pays de l'OCDE. En 2012, il est estimé à 59,7 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, par rapport à 61,7 ans et 60,5 ans en moyenne pour l'UE19 (62,1 ans et 61 ans en Allemagne).

Vers une meilleure efficacité du système d'enseignement secondaire

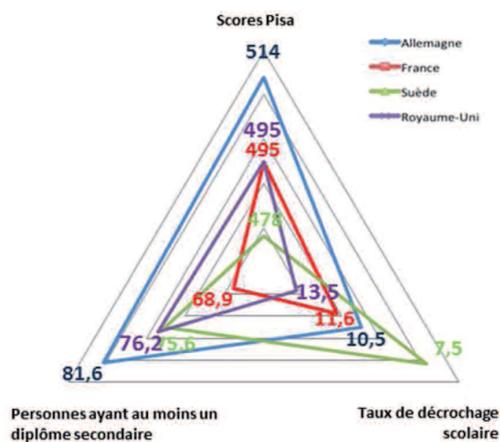
Bien que la natalité ait repris plus tôt en France relativement aux autres pays européens (*i.e.* dès le milieu des années 1990), la proportion d'élèves dans l'enseignement secondaire par rapport à la population n'y est pas particulièrement élevée : en 2011, elle était de 9,24 % en Allemagne, 9,06 % en France, 9,45 % en Suède et 9,73 % au Royaume-Uni, soit des niveaux relativement comparables⁹. Le facteur structurel ne justifie donc pas les écarts de dépenses observés.

L'efficacité de la dépense est mesurée en rapprochant la dépense corrigée des effets de population d'un indicateur

de qualité de l'enseignement secondaire composé de trois indicateurs partiels (détaillés *infra*).

L'indicateur de qualité de l'enseignement est construit à partir du taux de décrochage scolaire (proportion des 18-24 ans sortis du secondaire avant l'obtention d'un diplôme, et qui ne sont ni en formation ni en études), du taux d'élèves diplômés du secondaire (part des diplômés du secondaire et plus dans la population totale) et des scores PISA.

GRAPHIQUE 6 DÉCOMPOSITION DE L'INDICATEUR DE QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE



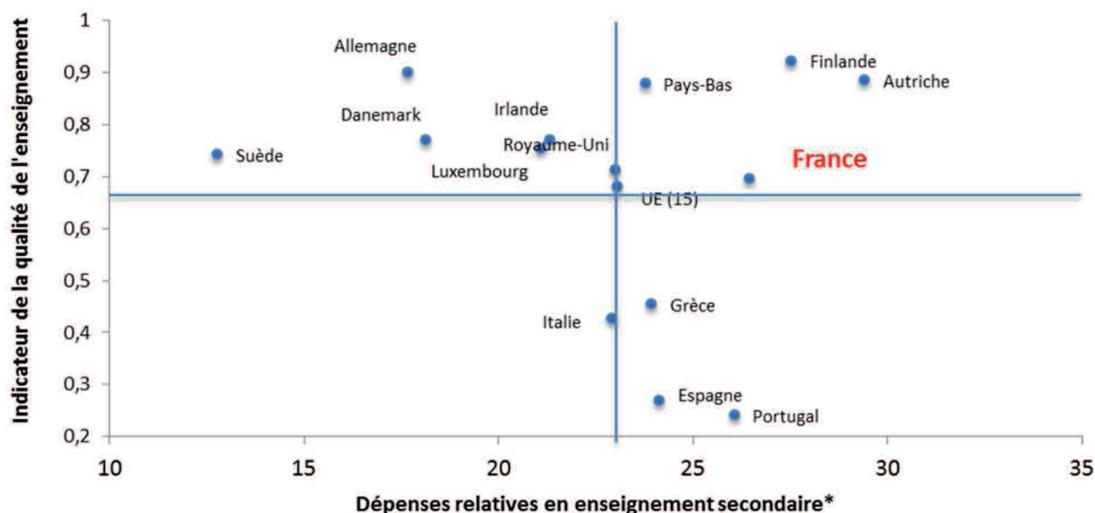
Sources : Eurostat 2012 et Pisa 2012

9. Il est à noter qu'au Danemark et en Suède (cursus scandinave), les élèves fréquentent une « école unique » de 7 ans à 16 ans. Leurs effectifs recensés en Classification internationale type de l'éducation (CITE) 2 et 3 (qui correspondent aux premier et deuxième cycles du secondaire) sont donc moins élevés.

La performance de la France mesurée sur cette base la place notamment derrière l'Allemagne qui, avec des dépenses consacrées à l'enseignement secondaire plus faibles que celles de la France (de 0,8 point de PIB et de

35 % par élève), obtient de meilleurs résultats et fait pratiquement aussi bien que la Finlande. La France se distingue notamment par un faible taux de diplômés issus du secondaire (voir le graphique 7).

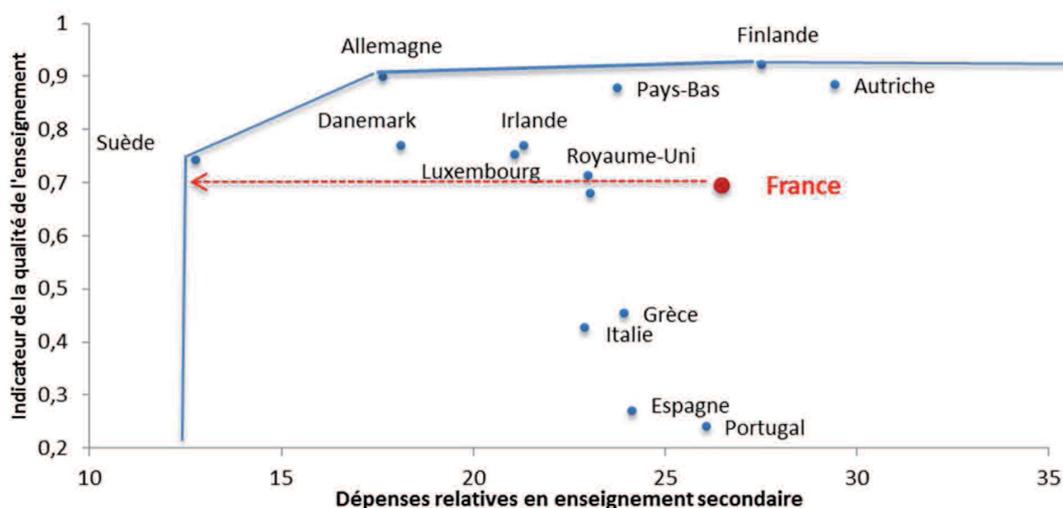
GRAPHIQUE 7 EFFICACITÉ COMPARÉE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN ENSEIGNEMENT SECONDAIRE



Note : *Les dépenses relatives en enseignement secondaire correspondent au ratio des dépenses en enseignement secondaire en % du PIB/la part des élèves du secondaire dans la population totale, soit le ratio des dépenses en enseignement secondaire par élève du secondaire/PIB par habitant ; les dépenses pour l'Espagne sont celles de 2011 ; les effectifs de la Grèce, de l'Italie, du Luxembourg et de la Suède sont ceux de 2011.

Source : Eurostat 2012, calculs France Stratégie

GRAPHIQUE 8 FRONTIÈRE D'EFFICIENCE POUR L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE



Note : Les dépenses relatives en enseignement secondaire correspondent au ratio des dépenses en enseignement secondaire sur la population des CITE 2 et 3, rapportées au PIB par habitant. Les dépenses pour l'Espagne sont celles de 2011 ; les effectifs de la Grèce, de l'Italie, du Luxembourg et de la Suède sont ceux de 2011.

Source : Eurostat 2012, calculs France Stratégie

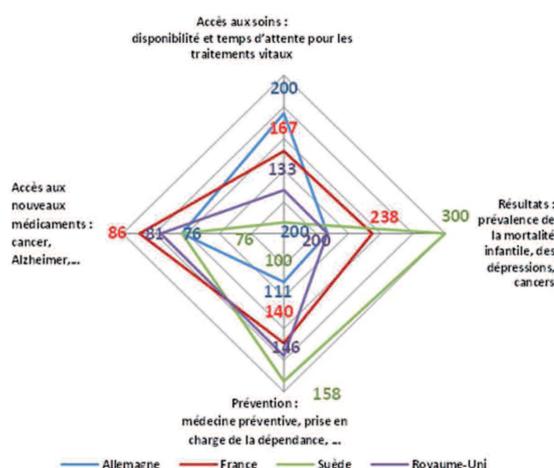
La France se situe assez loin de la frontière d'efficacité, les dépenses en enseignement secondaire ne démontrent pas une performance remarquable au regard des autres pays (voir le graphique 8). Il y a donc présomption d'inefficacité. L'une des raisons souvent avancées pour justifier le coût de l'enseignement secondaire français est la pratique du redoublement. D'après l'OCDE¹⁰, 28 % des élèves français de 15 ans ont redoublé au moins une fois, contre 12 % en moyenne dans les pays membres. Cette pratique est non seulement coûteuse (près de 2 milliards d'euros par an dans l'enseignement obligatoire), mais inefficace ; l'élève qui décroche perd plusieurs mois de son année et rencontre souvent les mêmes difficultés l'année suivante. Une autre explication s'attache à l'allocation des dépenses entre les différents niveaux de l'enseignement. Les dépenses par élève du secondaire sont supérieures de 21 % en France à la moyenne de l'OCDE, alors que celles du primaire sont inférieures de 17 % à la moyenne ; or les inégalités et les difficultés observées en France naissent dès l'école maternelle et tendent à perdurer dans l'enseignement primaire.

Vers un système de santé plus économe

En santé, les performances relatives des systèmes sont très dispersées. L'indicateur de performance le plus complet, l'*Euro Health Consumer Index*, place l'Allemagne et la France dans des cadrans opposés en termes de corrélation dépenses/performance ; la première dépense peu (7 % du PIB) pour un système peu efficace, la seconde dépense beaucoup (8,2 % du PIB) et est plus performante. En revanche, avec des dépenses qui sont au niveau de celles de l'Allemagne, la Suède obtient de meilleurs résultats que la France.

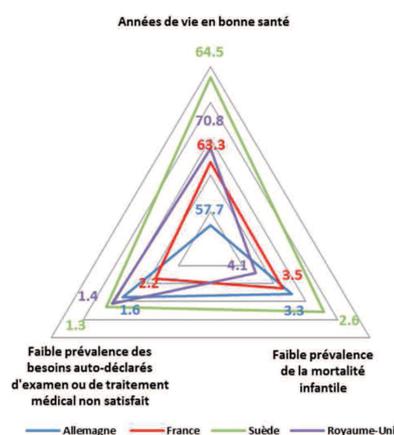
L'*Euro Health Consumer Index* est un indicateur très composite (facilitateur pour la comparaison internationale), mais limité en matière de diagnostic (efficacité). Sur cette base, la France se démarque par l'accès aux nouveaux médicaments, mais sa performance est mitigée par les difficultés d'accès aux soins.

GRAPHIQUE 9 DÉCOMPOSITION DE L'EURO HEALTH CONSUMER INDEX



Source : Euro Health Consumer Index 2012

GRAPHIQUE 10 D'AUTRES INDICATEURS POUR ÉCLAIRER LE DÉBAT¹¹



Source : Eurostat 2012

Quand d'autres indicateurs (plus basiques) sont utilisés – en l'occurrence l'espérance de vie en bonne santé, le taux de mortalité infantile et les besoins non satisfaits d'examen ou de traitements médicaux (donnée subjective) –, la France ressort plus mal classée qu'avec l'indicateur précédent. Elle se démarque particulièrement par la forte prévalence des besoins médicaux non satisfaits, qui serait due au faible remboursement des frais d'optique et des soins dentaires. Ce résultat reste en dessous de la moyenne européenne (3,4) et de la moyenne en zone euro (2,8).

10. OCDE (2013), série « Politiques meilleures », France : redresser la compétitivité, novembre.

11. Les causes des besoins d'examen ou de traitements non satisfaits sont les suivantes : « trop cher », « trop loin pour se déplacer » ou « sur liste d'attente ».



Le graphique 12 montre, en première analyse, que le système de santé français est coûteux, performant mais peu efficient. Cependant, la prise en compte des seules dépenses publiques en santé n'est pas suffisante, il est nécessaire de mettre en regard les dépenses privées, en particulier pour les systèmes qui incluent des dépenses privées obligatoires, sous la forme d'un reste-à-charge du patient. À cet égard, dans l'échantillon-pays retenu, la France se démarque par le plus faible reste-à-charge, qui représente 0,87 % du PIB contre 1,53 % en Suède. Ce résultat va de pair avec une forte dépense en assurance privée (1,84 % en France, contre 0,21 % en Suède).

Selon différentes études, des marges d'efficacité existent dans l'organisation des soins (médecine ambulatoire peu développée) et dans notre surconsommation de médicaments. La dépense en santé gagnerait en efficacité si la coordination entre acteurs était améliorée dans le cadre d'une politique de soins moins « hospitalo-centrée » et d'un développement concomitant du maillage de la médecine de ville (soins primaires)¹².

CONCLUSION

L'analyse de la dépense affectée aux différentes politiques publiques en France et de sa performance par rapport aux autres pays de la zone euro a permis d'identifier trois secteurs où des marges d'efficacité existent : l'enseignement secondaire, la santé et, dans une moindre mesure, les retraites. Cet exercice à grosses mailles, issu d'une décomposition de la dépense totale, doit être mis en regard d'analyses fondées sur l'examen détaillé de ces politiques, afin de conforter ou d'affiner le diagnostic.

Mots clés :
efficacité, politiques publiques,
comparaisons internationales,
dépenses publiques.

12. Anger E., Gimbert V. *et al.* (2011), « Quelles opportunités pour l'offre de soins de demain ? » (volet 1 : Les coopérations entre professionnels de santé), *La note d'analyse*, n° 254, Centre d'analyse stratégique. Reynaudi M. et Sauneron S. (2011), « Quelles opportunités pour l'offre de soins de demain ? » (volet 2 : La télésanté), *La note d'analyse*, n° 255, Centre d'analyse stratégique. Gimbert V. (2014), « Les médicaments et leurs usages : comment favoriser une consommation adaptée ? », *La note d'analyse*, n° 9, CGSP.

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



CommissariatStrategieProspective



@Strategie_Gouv

*Quelle France dans 10 ans ? L'exercice, dès son origine en août 2013, aura été jalonné de parutions diverses que le lecteur trouvera sur <http://www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/> Parmi celles-ci, une série de travaux où les membres des cinq chantiers thématiques qui ont structuré cette réflexion détaillent et présentent un ou des aspects particuliers de la démarche et des résultats qui n'auraient pas trouvé place dans les autres supports. Ces contributions, parfois techniques, développent chacune un aspect particulier des questions abordées dans le rapport final *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie* publié chez Fayard.*

La note d'analyse « Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ? » de France Stratégie est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général.

Les opinions qui sont exprimées dans la *Note d'analyse* engagent leurs auteurs.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directrice de la rédaction :
Selma Mahfouz,
commissaire générale adjointe

Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné

Maquettiste :
Françoise Causse

Impression :
Commissariat général
à la stratégie et à la prospective

Dépôt légal :
juillet 2014 - N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
responsable du service
Édition-Communication
01 42 75 61 37
jean-michelroulle@strategie.gouv.fr



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.