



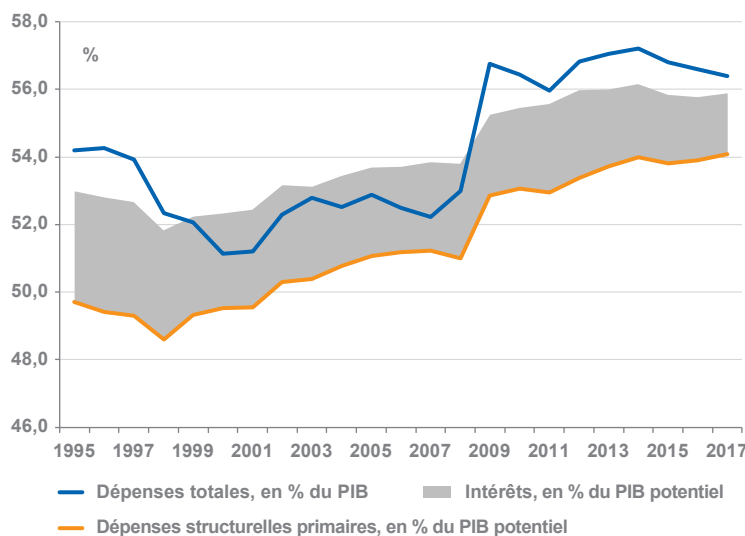
Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens

Le montant des dépenses publiques de la France a atteint 56,4 % du PIB en 2017, soit le ratio le plus élevé de l'Union européenne. Un niveau élevé de dépenses publiques n'est pas en soi une anomalie dans la mesure où il est d'abord le reflet de choix de socialisation différents de certaines dépenses (retraites, santé, éducation, etc.). Il pose cependant problème dès lors qu'il renvoie également à certaines inefficiences de nos politiques publiques, qu'il ne trouve pas à se financer par des recettes suffisantes, mettant ainsi en péril la soutenabilité de la dette, et qu'il limite nos marges de manœuvre pour faire face à un éventuel choc conjoncturel.

C'est pourquoi la France doit s'engager dans un processus de réduction du poids de ses dépenses publiques, en se fixant un cap : sous l'hypothèse que la croissance s'établira sur son rythme potentiel de moyen terme, réduire ce poids de l'ordre de 3 points de PIB en cinq ans. Cela revient à quasiment stabiliser le volume des dépenses publiques sur la période. Un tel effort aurait l'avantage de concilier deux objectifs : la soutenabilité de notre dette et le maintien de notre attractivité vis-à-vis de nos voisins en permettant de baisser les prélèvements obligatoires. Tenir cet objectif de 3 points est loin d'être inatteignable : au cours des vingt dernières années, 21 pays de l'UE sur 27 y sont parvenus au moins une fois, parfois dans un contexte de croissance potentielle modérée, hors toute période de crise aiguë.

L'étude de ces nombreux épisodes d'effort structurel ne permet pas de dégager de « recette magique » pour réduire la dépense, tant les choix opérés dans les ajustements budgétaires reflètent en réalité des inefficiences ou des préférences collectives propres à chacun des pays considérés. Mais cet éclairage européen met en lumière des enseignements intéressants sur les stratégies de réduction des dépenses publiques.

Décomposition du ratio de dépenses publiques, en France (1995-2017)



Note : en 2009, les dépenses publiques représentent en France 56,8 % du PIB. Ce niveau recouvre un poids structurel des dépenses primaires (hors charges d'intérêt) de 52,9 % et des charges d'intérêt de 2,4 points ; le surcroît de 1,5 point correspond à un effet conjoncturel (la récession de 2009 vient temporairement gonfler les dépenses et diminuer le niveau du PIB). Entre 1998 et 2017, le poids structurel des dépenses publiques a quasiment continuellement augmenté en France.

Source : AMECO, calculs France Stratégie

Vincent Aussilloux
Christophe Gouardo

Département Économie

Fabrice Lengart

Commissaire général adjoint

La *Note d'analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Le montant des dépenses publiques de la France a atteint 56,4 % du PIB en 2017. C'est 10 points de plus que la moyenne de l'Union européenne¹. Le taux de prélèvements obligatoires – 45,3 % du PIB en 2017 – place également la France en tête des pays européens, après le Danemark².

Notre niveau de dépenses publiques, très élevé lorsqu'on le compare à la moyenne européenne, n'est pas en soi une anomalie. Il reflète en majeure partie des choix de socialisation différents, que ce soit pour le financement des retraites ou pour celui de certains grands types de services comme l'éducation ou la santé : là ou dans d'autres pays ces fonctions sont davantage financées sur fonds privés, la France a fait le choix d'un financement public très prépondérant. Les écarts entre pays proviennent également de préférences nationales qui ne relèvent pas de choix socioéconomiques. C'est le cas par exemple de la défense, à laquelle la France consacre près de 2 % de son PIB, soit le double de la moyenne européenne. Enfin, ils peuvent résulter de facteurs structurels, comme la structure démographique de la population, mais aussi de décalages conjoncturels.

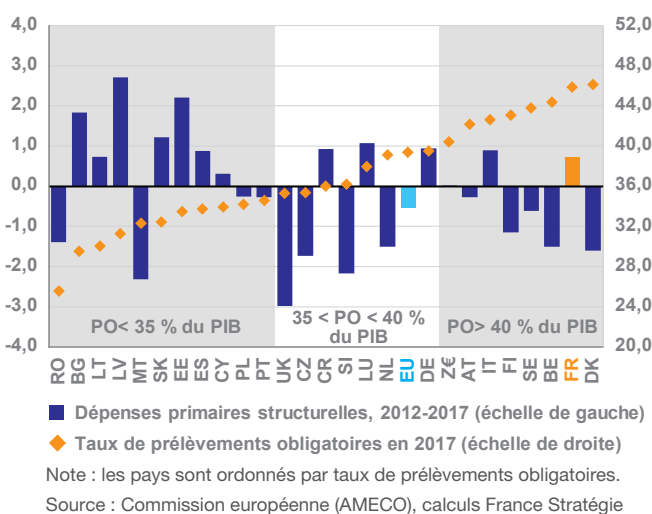
Pour autant, le niveau de la dépense publique doit interroger dès lors qu'il révèle des inefficiences ou qu'il ne trouve pas à se financer par des recettes suffisantes. Dans le premier cas, il constitue un mauvais usage de la richesse

nationale et présente un coût d'opportunité, potentiellement nuisible à la croissance ; dans le second cas, il conduit à une accumulation excessive de dette, qui menace la soutenabilité des finances publiques.

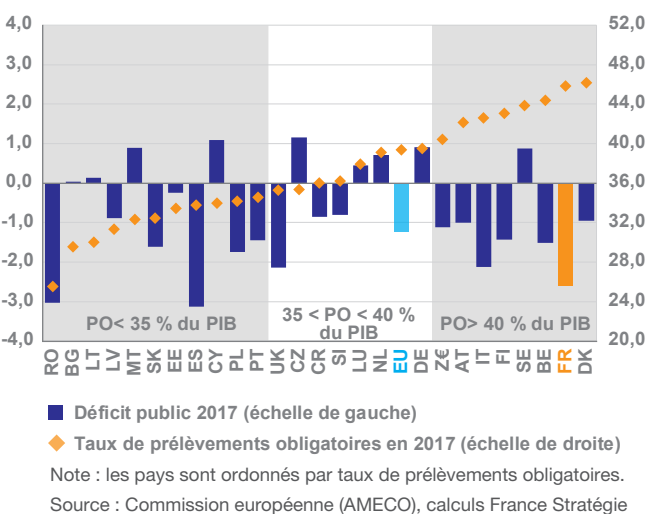
Or, dans le cas de la France, de nombreux rapports et études³ mettent en évidence que malgré des dépenses publiques plus importantes que chez nos voisins, notre pays n'obtient pas de meilleurs résultats pour beaucoup de politiques publiques, voire en obtient de moins bons. Cela suggère qu'il doit être possible de réduire la dépense pour des résultats identiques, ou d'obtenir de meilleurs résultats pour le même niveau de dépenses. Dans certains champs des politiques publiques, la dépense semble jouer le rôle de palliatif à des dysfonctionnements qui seraient mieux traités par des réformes plus structurelles (gouvernance, réglementation, concurrence, etc.).

Au-delà de cette préoccupation d'efficacité, légitime, la France est aujourd'hui également confrontée à un effritement de l'acceptabilité sociale de notre haut niveau de prélèvements obligatoires. Les pays ayant réalisé des efforts d'ajustement plus soutenus au cours des années passées disposent dorénavant de marges plus importantes pour baisser les prélèvements obligatoires et par là renforcer leur attractivité. Enfin, parce que la France est l'un des pays qui ont le moins ajusté leurs dépenses publiques depuis 2012 (graphique 1) et présente, en 2017, l'un des déficits les plus élevés (graphique 2), elle dispose de marges

Graphique 1 – Dépenses primaires structurelles (2012-2017) vs. taux de prélèvements obligatoires en 2017, en points de PIB potentiel



Graphique 2 – Déficit public 2017 vs. taux de prélèvements obligatoires en 2017, en points de PIB



1. Source : Eurostat/Insee (comptes nationaux). Le périmètre couvre tout le champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (dépenses de l'État, des administrations de sécurité sociale, des collectivités territoriales et des administrations et organismes qui leur sont rattachés).
2. Prélèvements obligatoires hors cotisations imputées. Les recettes totales représentaient de l'ordre de 56,4 % du PIB en 2017.
3. Voir par exemple Sode A. (2016), « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? », *Note Enjeux 2017-2027*, France Stratégie, juillet ; Agacinski D., Harfi M. et Ly T. (2016), « Quelles priorités éducatives ? », *Note Enjeux 2017-2027*, France Stratégie, mai ; Dutu R. et Sicari P. (2016), « Public spending efficiency in the OECD : Benchmarking health care, education and general administration », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1278 ; Hallaert J.-J. et Queyranne M. (2016), « From containment to rationalization: Increasing public expenditure efficiency in France », *IMF Working Paper, WP/16/7* ; Cour des comptes (2017), *La Situation et les perspectives des finances publiques*, rapport annuel, juin.



de manœuvre limitées en matière de finances publiques pour faire face à un éventuel choc conjoncturel négatif.

Devant une telle configuration, la réduction du poids de nos dépenses publiques apparaît nécessaire. Elle l'est d'autant plus que la décreue historique des taux d'intérêt, qui a nettement contribué à abaisser la charge de la dette, touche à sa fin. Pour ne pas dégrader le solde budgétaire, l'augmentation probable des taux devra être compensée par une baisse de la dépense. L'enjeu est de taille : entre

2008 et 2016, la baisse des taux a permis *a contrario* d'alléger la charge de la dette de 1,8 point de PIB par rapport à une situation où ils seraient restés stables.

L'objet de cette note est d'apporter, à l'aune de l'expérience accumulée chez nos voisins européens, des éléments d'éclairage sur la stratégie d'ajustement des dépenses publiques à moyen terme que notre pays pourrait adopter, indépendamment du cadre institutionnel instauré par le Pacte de stabilité et de croissance.

Encadré 1 – L'évolution du ratio de dépenses sur PIB

Le ratio de dépenses sur PIB est un indicateur souvent commenté, notamment en comparaison internationale. Son évolution dépend de celle du niveau des dépenses publiques (au numérateur) et du PIB (au dénominateur).

À la différence des recettes, qui connaissent des fluctuations concomitantes et comparables en moyenne à celles du PIB, les dépenses sont plus inertes, mis à part un petit volant d'entre elles (assurance chômage, minima sociaux venant soutenir les ménages les plus modestes) qui tendent à augmenter quand la conjoncture est défavorable. C'est pourquoi le ratio de dépenses publiques sur PIB est à tout moment affecté par la position de l'économie dans le cycle : en période d'expansion, il tend spontanément à décroître (le PIB augmentant plus fortement que les dépenses), et inversement en période récessive.

C'est pourquoi il est préférable d'isoler au sein des variations du poids des dépenses publiques la part proprement attribuable à un effort structurel sur la dépense, c'est-à-dire la variation du ratio entre la « dépense publique structurelle » (i.e. hors volant cyclique, hors dépenses d'intérêt sur la dette et hors dépenses exceptionnelles dites « one-off ») et le PIB potentiel (c'est-à-dire le niveau du PIB une fois ôtée sa fluctuation conjoncturelle, encore dénommée « output gap »).

C'est l'évolution des dépenses structurelles comparée à celle du PIB à moyen terme qui permet le mieux de comprendre les efforts déployés par un pays pour réduire ses dépenses publiques. La focalisation sur le simple ratio de dépenses sur PIB conduit à des interprétations erronées : il peut rester stable ou augmenter en raison d'une baisse du PIB, alors même que les dépenses publiques baissent en volume ; il peut encore se réduire mécaniquement avec la résorption de la composante cyclique, sans qu'aucune mesure de finances publiques n'ait été prise, ou encore baisser alors que les dépenses augmentent fortement si le PIB est temporairement plus dynamique.

Analytiquement, l'évolution du ratio de dépenses publiques sur PIB peut être décomposée comme suit :

$$\Delta \frac{D_t}{PIB_t} \approx \underbrace{\left\{ \frac{D_{t-1}^s}{PIB_{t-1}} d_t^s - \frac{D_{t-1}}{PIB_{t-1}} g_t^* \right\}}_{\text{Effort structurel}} + \underbrace{\frac{\Delta r_t}{PIB_{t-1}} + \frac{\Delta OF_t}{PIB_{t-1}}}_{\text{Charge d'intérêt One-off}} - \underbrace{\left[\alpha \frac{D_{t-1}^s}{PIB_{t-1}} + \frac{D_{t-1}}{PIB_{t-1}} \right]}_{\text{Effet cyclique}} [g_t - g_t^*]$$

Avec PIB_t le niveau du PIB en euros, D_t le niveau des dépenses publiques totales, D_t^s le niveau des dépenses structurelles, r_t la charge d'intérêt, OF_t le niveau des dépenses « one-off », α l'élasticité des dépenses cycliques à l'écart de production, d_t^s le taux de croissance des dépenses publiques structurelles, g_t le taux de croissance du PIB et g_t^ le taux de croissance du PIB potentiel. La notion « d'effort structurel », représentée par la première composante de la formule, mesure la variation des dépenses structurelles (en pourcentage du PIB potentiel). L'effort structurel est ainsi approximativement égal à l'écart entre le taux de croissance des dépenses structurelles d_t^s et le taux de croissance du PIB potentiel g_t^* multiplié par le poids des dépenses dans le PIB.*

L'évolution du ratio de dépenses publiques sur PIB potentiel du tableau 5 peut être décomposée comme suit :

$$\Delta \frac{D_t}{PIB_t^*} \approx \frac{\sum_{i=1}^n \Delta d_{i,t-1}}{PIB_{t-1}^*} - \frac{\sum_{i=1}^n d_{i,t-1}}{PIB_{t-1}^*} g_t^*$$

$$\text{et } \frac{D_t}{PIB_t} \approx \frac{D_t}{PIB_t^*} - \frac{D_t}{PIB_t^*} OG_t$$

Avec $d_{i,t}$ le niveau des dépenses publiques pour chacune des n catégories de dépenses, PIB_t^ le PIB potentiel en niveau, et OG_t le niveau de l'écart de production ou « output gap ».*

UNE DÉPENSE PUBLIQUE PLUS RIGIDE QU'AILLEURS

Dans le passé, l'effort de redressement de nos finances publiques est le plus souvent passé par la hausse des prélèvements obligatoires plutôt que par la baisse des dépenses publiques. C'est particulièrement vrai sur la période récente, mais aussi sur période plus longue : sur les vingt dernières années, en France, le poids structurel des dépenses publiques, c'est-à-dire le ratio des dépenses structurelles sur le PIB potentiel, n'a reculé qu'une année sur quatre, contre une année sur deux en moyenne dans le reste de l'UE (graphique 3). En outre, les années où ce ratio a reculé, c'était avec une bien moindre ampleur que dans les autres pays. En définitive, alors même que le ratio des dépenses *totales* sur PIB a baissé environ une année sur deux depuis 1999, ces reculs s'expliquent bien plus par l'amélioration conjoncturelle et par la baisse des charges d'intérêt (graphique 4).

Une inflexion s'amorce cependant depuis quelques années. Alors qu'il avait augmenté de 0,3 point par an entre 1999 et 2012, le ratio structurel de dépenses publiques est resté quasiment stable en moyenne sur 2012-2017 ; il a même diminué légèrement depuis 2013 si l'on exclut le CICE des dépenses publiques⁴.

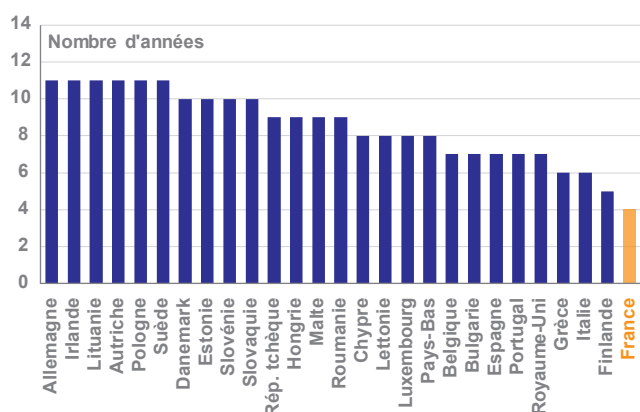
QUEL OBJECTIF VISER ?

Dire que le poids de la dépense publique doit plutôt être réduit qu'augmenté ne suffit pas à définir une stratégie de réduction des dépenses. Celle-ci doit répondre à

deux questions primordiales : l'objectif visé à terme, et le rythme de l'ajustement vers cet objectif. La question du rythme renvoie pour l'essentiel à la prise en compte du contexte conjoncturel, car la baisse des dépenses publiques à court terme a, au premier ordre, un effet négatif sur l'activité. La littérature⁵ a montré que l'importance de cet effet – le « multiplicateur » – peut elle-même dépendre de la position de l'économie dans le cycle et des capacités de réaction de la politique monétaire : l'effet récessif serait d'autant plus fort que l'économie est en phase de contraction ou que la politique monétaire peine à compenser les effets de l'ajustement comme c'est le cas, par exemple, lorsque les taux d'intérêt sont déjà proches de zéro. En somme, la littérature enseigne qu'il est moins préjudiciable à l'activité économique de baisser les dépenses en période d'expansion qu'en période de contraction. Le corollaire est aussi une plus grande efficacité dans le redressement des finances publiques puisque, de même, la perte de recettes publiques induite par le ralentissement de l'activité accompagnant le resserrement budgétaire sera atténuée.

Fixer une cible de dépenses publiques – et donc le montant d'économies à réaliser – est un exercice plus compliqué. De fait, le Pacte de stabilité et de croissance laisse toujours aux États le choix du niveau de dépenses et du niveau de recettes : les seuils de référence mentionnés concernent, selon les cas, le niveau et/ou la variation du solde public d'une part, de la dette publique d'autre part. La seule règle en dépenses, intégrée au volet préventif du

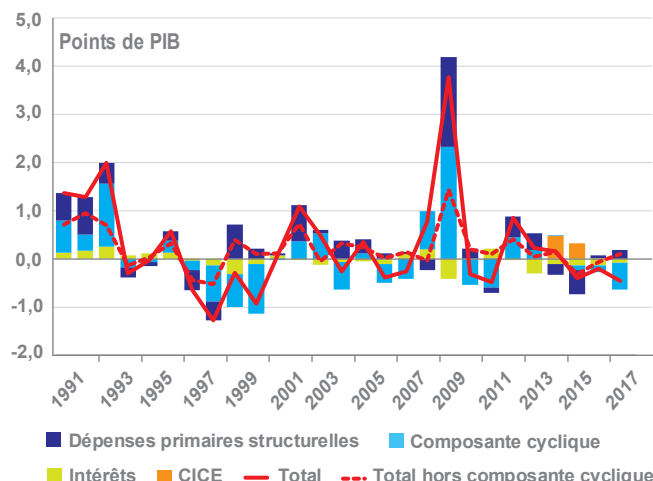
Graphique 3 – Nombre d'années de baisse du ratio structurel de dépenses publiques, 1999-2016



Note : les dépenses ici correspondent aux dépenses primaires structurelles, hors composante cyclique, charges d'intérêt, transferts en capital et acquisitions moins cessions d'actifs non-financiers non-produits.

Source : Commission européenne (AMECO), France Stratégie

Graphique 4 – Évolution des dépenses publiques de la France, hors « one-off » (delta annuel, % du PIB)



Source : Commission européenne (AMECO), INSEE, France Stratégie

4. Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est un crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises et assis sur la masse salariale de l'année précédente, entré en vigueur en 2013. Proche dans ses effets et sa philosophie d'un allègement de cotisations (donc d'un allègement de prélèvement obligatoire), cette « dépense fiscale » au champ très large et d'un montant de près de 1 point de PIB est, conformément aux règles méthodologiques de la comptabilité nationale, comptabilisée comme une dépense publique (de même que les autres crédits d'impôt).

5. Pour une revue de la littérature, voir par exemple Creel J., Heyer É. et Plane M. (2011), « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier, p. 61-88.



Pacte de stabilité et de croissance depuis 2011 et au volet correctif depuis 2016, plafonne le taux de croissance de la dépense publique, mais elle ne dit rien sur le point d'arrivée souhaitable, et elle stipule en outre que l'excès de progression des dépenses au-delà du plafond peut être compensé par des recettes supplémentaires.

Compte tenu de la diversité des préférences collectives entre pays, la référence à une norme qui serait directement donnée par la comparaison internationale n'aurait pas beaucoup de sens. Les études empiriques⁶ montrent en effet qu'un niveau de dépenses publiques élevé reste compatible avec des performances économiques au-dessus de la moyenne à condition que ces dépenses, les politiques publiques et les institutions qui leur sont associées soient efficaces ; l'exemple des pays scandinaves en est une bonne illustration⁷. En outre, la mesure du poids des dépenses publiques recèle toujours une part d'arbitraire comptable qui peut fausser un peu les comparaisons internationales⁸.

Pour définir une cible de réduction des dépenses publiques, une manière de procéder consiste à déduire l'ajustement nécessaire d'une contrainte budgétaire donnée par d'autres objectifs économiques. Le niveau de dépenses publiques à atteindre à un horizon donné peut par exemple se déduire (i) d'un objectif de soutenabilité budgétaire, donné par une cible de ratio de dette ; et (ii) d'une cible de recettes sur PIB (ou de manière équivalente, de prélèvements obligatoires⁹). À scénario macroéconomique donné¹⁰, ces deux paramètres suffisent à déduire une trajectoire de dépense. La justification économique qu'il y a à se doter d'une cible de recettes publiques est double : limiter les distorsions induites par la taxation lorsqu'elles sont nuisibles à l'activité¹¹ et renforcer l'attractivité du pays. L'attractivité d'un pays est une notion relative, c'est-à-dire qu'elle n'a de sens qu'en dynamique et par comparaison à celle d'autres pays. C'est pourquoi il paraît naturel de chercher à définir la cible de prélèvement à partir de la situation attendue chez nos principaux voisins sur un horizon donné.

Tableau 1 – Ratio de recettes sur PIB en 2022 (hors cotisations imputées)

Pays	Ratio
Finlande	50,6
Suède	49,4
Autriche	48,8
Danemark	48,5
Belgique	48,2
Italie	46,0
Allemagne	44,3
Moyenne	48,0

Note : les ratios de recettes sur PIB sont donnés à horizon 2020 ou 2021 selon les pays ; pour prolonger jusqu'en 2022, l'ajustement moyen annuel sur 2017-2020/21 est appliqué aux années ultérieures.

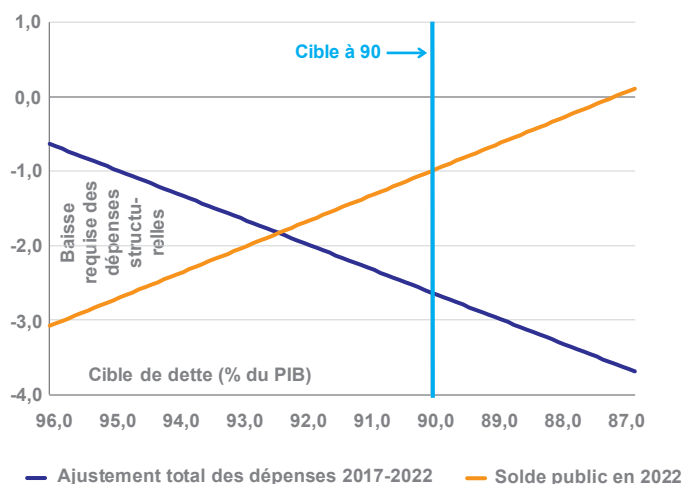
Source : Programmes de stabilité ou de convergence 2017, calculs France Stratégie

Le tableau 1 présente les ratios de recettes publiques sur PIB projetés en 2022 pour le quart des pays européens affichant les ratios les plus élevés. L'écart avec la France, dont le ratio de recettes sur PIB (hors cotisations imputées) est d'environ 52 % en 2017, est de l'ordre de 4 points de PIB en moyenne.

À titre illustratif, si l'on souhaite diviser par deux l'écart entre le taux de recettes publiques en vigueur aujourd'hui en France et la moyenne de celui projeté par ce groupe des pays sur une période de cinq ans (c'est-à-dire baisser de 2 points le ratio de recettes), tout en revenant au ratio de dette qui prévalait en 2012 (environ 90 % du PIB), il faut baisser de l'ordre de 3 points de PIB les dépenses publiques structurelles¹². Le graphique 5 (page suivante) illustre la sensibilité de l'ajustement requis à l'objectif de dette visé (pour une même baisse de deux points du ratio de recettes) dans un scénario macroéconomique de référence : une baisse moitié moins forte du ratio de dette demanderait, par exemple, à baisser la dépense publique de 1,7 point. L'ajustement requis est également sensible au scénario macroéconomique : une croissance potentielle plus élevée de 0,2 point diminuerait d'un demi-point l'ajustement requis pour atteindre les objectifs.

6. Voir par exemple Fournier J.-M. et Johansson A. (2016), « The effect of the size and mix of public spending on growth and inequality », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1344.
7. Même si ces pays, tout en conservant un niveau de dépenses publiques élevé, ont aussi été conduits à procéder à des ajustements budgétaires (voir *infra*).
8. Par exemple, le financement de dépenses liées à l'aide à l'autonomie par la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA), qui touche tous les revenus dont ceux des retraités, conduit à augmenter les niveaux des dépenses publiques et de prélèvements obligatoires. Or ces dépenses et ces prélèvements seraient diminués conjointement si l'on supprimait la CASA sur les retraités tout en abaissant à due concurrence les pensions versées, alors même que cela ne changerait rien à la situation réelle de l'ensemble des individus.
9. Les prélèvements obligatoires sont un sous-ensemble des recettes publiques totales : ils en constituent la plus grande partie, mais pas la totalité (les autres recettes, hors prélèvements obligatoires, représentent en France environ 7 points de PIB). Cette catégorie regroupe les impôts et les cotisations sociales perçues par les administrations publiques et les institutions européennes, caractérisés par leur caractère obligatoire et l'absence de contrepartie directe.
10. Le scénario sous-jacent table sur des taux de croissance moyens sur 2018-2022 de +1,6 % pour le PIB effectif, +1,3 % pour le PIB potentiel, +1,6 % pour le déflateur du PIB, et sur une augmentation progressive des taux d'intérêt. Ce scénario est cohérent avec une fermeture progressive puis une stabilité de l'écart de production (« output gap »). Il est à noter que ce scénario n'intègre pas les effets éventuels de l'ajustement des finances publiques sur la croissance.
11. La distorsion induite par la taxation peut être nuisible à l'activité lorsqu'elle introduit un « coin fiscal-social » entre une courbe d'offre et une courbe de demande (que ce soit d'un facteur de production – travail ou capital – ou d'un produit), sauf si elle est acceptée car clairement perçue par les agents taxés comme une ressource supplémentaire (pour leur procurer un service – santé, éducation, etc. – ou un revenu de remplacement – pension de retraite, prestation chômage, etc.), ou si elle a vocation à faire internaliser aux agents une externalité négative que leur action induit. Autrement dit, l'objectif de contenir les recettes publiques ne suffit pas à définir une stratégie fiscale : une baisse du taux de prélèvements obligatoires n'est pas bonne en elle-même, quelle que soit la façon dont on choisit de l'implémenter.
12. Le calcul se fonde sur un modèle standard de projection de la dette et un scénario macroéconomique exogène. Par construction, la baisse de la composante structurelle de la dépense nécessaire pour atteindre la cible de dette se déduit de l'évolution des recettes (exogène, car également donnée par une cible) et du scénario macroéconomique.

Graphique 5 – Ajustement requis des dépenses selon la cible de dette, en points de PIB potentiel



Note : l'ajustement est calculé sous l'hypothèse d'une baisse de 2 points du taux de recettes publiques.

Source : AMECO, calculs France Stratégie

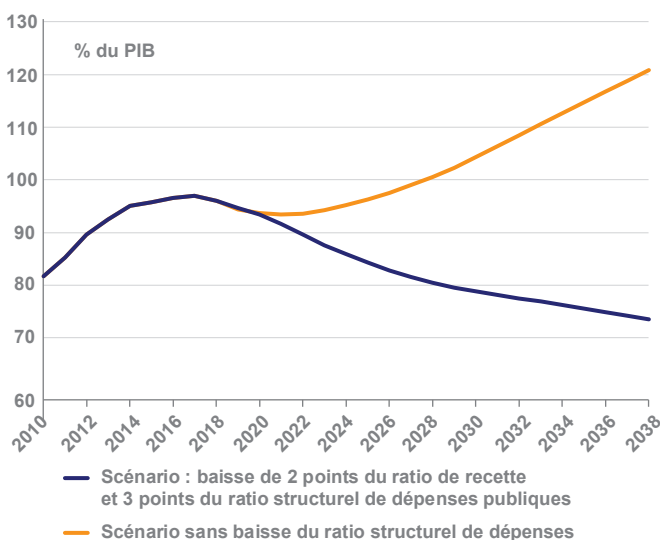
Une baisse de la dépense publique de 3 points, combinée à une baisse du ratio de recettes de 2 points, permettrait de placer la dette publique française sur une trajectoire descendante (graphique 6) sur le long terme (entre 75 et 70 points de PIB à horizon 2040).

Le choix des cibles à horizon 2022 de prélèvements obligatoires comme de ratio de dette comporte certes une part d'arbitraire, mais cette approche suggère néanmoins qu'un objectif de réduction du poids structurel de la dépense publique de l'ordre de 3 points de PIB sur cinq ans paraît se justifier. Une baisse des dépenses publiques de cette ampleur permettrait, en termes de poids des prélèvements obligatoires, de nous rapprocher des pays qui nous sont comparables au sein de l'Union européenne, tout en ramenant le ratio d'endettement à ce qu'il était avant la crise financière de 2008-2009 à horizon 2040.

UN AJUSTEMENT DE 2 À 3 POINTS DE PIB : QUELS PRÉCÉDENTS DANS L'HISTOIRE ?

À l'aune de ce qu'ont vécu nos voisins européens, un ajustement structurel des dépenses publiques de 2 à 3 points de PIB sur cinq ans n'a en réalité rien d'exceptionnel (tableau 2). De tels épisodes se sont multipliés et intensifiés en Europe depuis la crise financière de 2008-

Graphique 6 – Dette publique, scénario de baisse de 2 points du ratio de recettes et 3 points du ratio structurel de dépenses publiques



Source : AMECO, calculs France Stratégie

2009. Mais ils ont également concerné plusieurs pays auparavant (pays scandinaves durant la seconde moitié des années 1990, Allemagne entre 2003 et 2007, etc.), même si leur nombre est moins important que ce que suggérerait l'observation « naïve » des évolutions du ratio de dépenses publiques sur PIB, sans tenir compte du fait que cet indicateur doit être purgé de sa composante cyclique (voir encadré 1).

Pour tirer des enseignements utiles de cet exercice de comparaison internationale, on se concentre désormais sur l'ensemble des épisodes où un pays européen a réussi sur une période de cinq ans à baisser le poids structurel de sa dépense publique structurelle d'au moins 2 points de PIB. À chaque épisode, on associe les bornes annuelles couvrant la période exacte de l'ajustement¹³. Pour des raisons de disponibilité des données, l'étude porte sur 27 pays de l'Union européenne (hors Croatie)¹⁴.

Dans les pays en crise, des ajustements à marche forcée

Au sein des épisodes ainsi identifiés, deux groupes de pays se distinguent particulièrement par l'ampleur des ajustements opérés : les pays d'Europe centrale et orientale d'une part, les pays, majoritairement du sud de l'Europe, les plus exposés à la crise des dettes souveraines en zone euro d'autre part.

13. Dans certains pays, le ratio de dépenses publiques a continué de baisser au-delà de cette période, mais uniquement pour des raisons conjoncturelles.

14. Un ensemble d'épisodes n'est pas étudié dans le détail dans cette note : ce sont les ajustements opérés en Lettonie, en Lituanie, en Slovaquie, en Pologne et en Irlande à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Caractérisée par une très forte croissance du PIB potentiel, leur situation offre peu d'enseignements pour aujourd'hui.



Encadré 2 – Quel lien avec la trajectoire officielle du Programme de stabilité 2018 ?

Le Programme de stabilité 2018 du gouvernement affiche une baisse de la dépense primaire de 5 points de PIB sur 2017-2022 et une baisse de près de 2 points des recettes totales (dont 1 point de baisse des prélèvements obligatoires, net des crédits d'impôt). Cette trajectoire permet d'atteindre un ratio de dette de 89 % en 2022.

L'écart entre la trajectoire du Programme de stabilité et l'objectif de diminuer le poids structurel des dépenses de 3 points de PIB décrit dans cette note provient pour l'essentiel de l'hypothèse de croissance mise en avant : prévision d'une croissance dynamique compte tenu de la phase de reprise dans laquelle la France est engagée aujourd'hui dans le premier cas, croissance potentielle de moyen terme de l'ordre de 1,3 % par an dans le second.

Les pays d'Europe centrale et orientale sont parmi ceux ayant enregistré les plus importants ajustements du ratio de dépenses (tableau 3 page suivante), mais leur situation est particulière. En premier lieu, dans un contexte de rattrapage économique et de perspective de leur intégration dans l'UE, ils ont connu à la fin des années 1990 et au tout début des années 2000 des taux de croissance très élevés (progression de leur PIB potentiel de plus de 6 % par an en moyenne), qui ont induit quasi mécaniquement une baisse structurelle du poids de leurs dépenses publiques. En second lieu, cette croissance s'étant poursuivie et

même amplifiée de façon conjoncturelle durant les années 2000, ces pays – notamment les pays baltes – étaient parvenus en 2007 à un état de surchauffe caractérisé à la fois par une progression très soutenue des niveaux de vie de leur population et par un creusement de leur balance courante. Dès lors, la survenue de la crise financière puis économique de 2008-2009 s'est traduite, pour certains d'entre eux, par de violentes crises de balance des paiements, soldées par des programmes d'ajustement UE/FMI. Ces programmes ont conduit à une baisse de la dépense publique en volume.

Un deuxième groupe de pays rassemble ceux des pays de la zone euro qui ont été contraints, dans le cadre de la crise des dettes souveraines et des programmes d'assistance financière associés, de réaliser des ajustements importants. **Les cas de la Grèce** (où l'ajustement structurel a atteint plus de 9 points de PIB entre 2010 et 2013, pour une diminution de seulement 2,7 points de PIB du ratio de dépense) **ou de l'Espagne** (plus de 5 points de PIB d'ajustement structurel pour seulement 0,7 point de baisse du ratio de dépenses) **sont emblématiques** (graphique 7 page suivante) : confrontés à une crise de confiance quant à la soutenabilité de leur dette publique, ces pays ont ajusté leurs finances publiques à contre-courant, compensant la dégradation cyclique et l'augmentation de la charge d'intérêt par un ajustement structurel de grande ampleur. Le mouvement s'est, depuis, inversé, les années récentes étant caractérisées au contraire par une augmentation des dépenses structurelles en lien avec l'amélioration de la conjoncture.

Tableau 2 – Ajustement structurel cumulé sur 5 ans, en points de PIB potentiel

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Allemagne	-0,1	-0,7	-0,3	-0,6	-2,4	-2,7	-2,7	-3,3	-2,5	-0,2	0,6	0,7	1,2	1,1	0,1	-0,3	0,2
Autriche	-3,1	-3,3	-0,5	-1,4	-1,5	-0,8	-0,8	-0,4	0,4	0,7	1,3	1,0	1,1	0,4	-0,4	-1,0	0,0
Belgique	0,2	-0,7	0,3	1,8	0,7	1,9	2,3	1,7	2,7	5,0	4,4	5,4	5,4	4,3	2,0	0,8	-0,6
Bulgarie				5,1	2,0	-0,3	-2,0	-1,3	1,3	1,7	-0,6	-0,4	-2,1	-1,5	-0,9	4,1	-0,2
Chypre				7,0	5,8	5,5	4,4	2,0	0,1	3,3	2,7	2,5	0,4	-3,2	-5,6	-4,8	-4,2
Danemark	-1,4	-1,1	-0,4	-0,1	0,4	0,4	0,1	-0,4	-1,4	0,6	1,8	1,2	2,3	2,6	0,0	-1,0	-1,2
Espagne	0,0	0,9	1,2	0,5	0,4	0,4	1,2	1,5	2,8	4,9	3,6	1,6	-1,6	-3,2	-5,0	-3,1	-1,9
Estonie	-0,3	0,0	0,0	-1,5	-1,4	0,9	3,1	3,2	6,0	6,0	2,4	0,2	0,4	-3,0	-2,6	1,9	2,6
Finlande	-5,9	-7,2	-5,9	-3,0	-1,1	0,8	2,3	1,6	2,0	2,6	4,2	5,0	5,8	5,7	4,6	1,6	0,4
France	0,3	0,0	1,4	1,8	1,7	1,6	1,6	0,9	0,6	2,1	2,2	2,0	2,3	2,7	1,2	0,6	0,9
Grèce	4,6	4,9	4,2	3,8	4,3	1,4	2,6	4,4	5,1	5,4	3,2	-1,1	-5,0	-7,9	-8,6	-3,1	0,1
Hongrie			5,5	4,1	3,8	5,6	7,4	1,0	0,1	-1,6	-3,8	-6,4	-4,6	-2,1	0,9	2,6	0,5
Irlande	-4,4	-2,3	-0,3	0,2	1,7	2,7	2,3	4,2	8,4	7,1	5,7	3,8	-0,9	-5,9	-5,8	-13,0	-12,6
Italie	1,7	1,9	1,3	2,0	1,6	1,6	0,7	1,4	1,1	2,2	1,8	1,0	0,8	0,4	-0,9	-0,8	0,3
Lettonie			0,0	-4,7	-5,2	-0,5	5,5	3,1	4,9	2,5	0,9	-4,4	-2,1	-2,4	-0,5	1,0	2,3
Lituanie				-9,2	-4,6	0,3	2,6	5,1	7,1	5,0	1,7	-0,4	-3,8	-6,9	-6,2	-3,2	-1,9
Luxembourg	0,4	1,9	2,4	2,2	3,6	3,2	-1,8	-2,7	-3,8	-1,5	-0,5	1,7	1,5	1,2	-1,5	-1,8	0,4
Malte	0,8	-0,8	-0,8	0,7	1,0	2,2	1,2	0,8	1,3	-1,2	-1,7	-1,5	-0,4	-2,2	1,1	1,6	-1,5
Pays-Bas	-2,8	-1,3	-0,1	0,6	-0,3	-0,8	0,8	1,0	1,7	3,5	5,0	2,9	1,9	0,4	-0,8	-2,1	-2,8
Pologne	-4,2	-3,6	-4,0	-1,9	-1,9	0,5	0,8	1,3	2,6	3,0	3,0	0,0	-2,1	-3,8	-3,5	-4,1	-3,1
Portugal	4,5	3,8	2,7	1,9	2,2	2,4	0,0	0,4	1,3	3,4	4,1	2,7	-0,7	-0,7	-4,6	-6,4	-4,4
Rép. tchèque			2,2	7,9	3,3	1,9	2,8	1,0	-3,4	1,6	0,8	-0,3	-0,6	-1,3	-2,7	-1,3	-3,2
Roumanie	-0,7	-0,9	2,6	1,6	0,1	-0,1	4,3	7,0	8,6	6,7	3,9	-1,5	-6,0	-8,6	-7,0	-3,5	-3,3
Royaume-Uni	-1,7	1,2	3,1	4,7	5,4	6,5	4,6	3,7	3,2	4,2	3,1	2,0	1,4	-0,3	-2,5	-2,8	-2,0
Slovaquie			-9,2	-6,9	-3,8	-0,7	0,7	-0,2	1,2	5,8	3,2	0,3	0,1	0,5	-1,8	1,8	0,8
Slovénie				2,0	1,4	0,8	0,4	-0,3	1,4	1,1	2,1	1,0	0,2	-2,1	-2,5	-4,0	-4,1
Suède	-5,9	-4,7	-2,2	-1,8	-1,8	-0,4	0,6	-0,8	-1,9	-2,4	-1,7	-2,0	-0,5	0,5	0,7	-0,2	0,1

Note : en bleu clair, les baisses de plus de 2 points de PIB ; en bleu foncé, les baisses de plus de 3 points de PIB.

Source : AMECO, calculs France Stratégie

Tableau 3 – Épisodes d'ajustement des dépenses publiques dans les pays d'Europe centrale et orientale

Pays	Début de l'ajustement	Fin de l'ajustement	Ratio de dépenses hors one-off		Ajustement (points de PIB)			Ajustement moyen annuel (points de PIB)				Taux de croissance annuel moyen (TCAM)		
			Début de période	Fin de période	Dépenses totales	Dépenses hors one-off	dont structurel	Dépenses hors one-off	dont structurel	dont cyclique	dont intérêts	PIB	PIB potentiel	Dépenses structurelles
Bulgarie	2010	2011	39,1	33,6	-5,6	-5,6	-4,7	-2,8	-2,4	-0,4	0,0	1,6	0,6	-6,0
Estonie	2009	2011	39,8	38,8	-2,3	-1,1	-3,8	-0,4	-1,3	1,0	0,0	-2,1	0,0	-3,1
Hongrie	2007	2012	50,9	47,9	-3,0	-3,0	-7,4	-0,5	-1,2	0,7	0,1	-0,8	0,5	-2,2
Lituanie	2009	2014	37,8	33,5	-3,5	-4,3	-7,3	-0,7	-1,2	0,4	0,2	0,4	1,2	-2,2
Lettonie	2009	2011	37,6	38,4	2,8	0,8	-3,6	0,3	-1,2	1,1	0,4	-4,4	-1,7	-4,9
Roumanie	2009	2016	38,0	33,1	-4,8	-4,8	-9,0	-0,6	-1,1	0,4	0,1	1,1	2,1	-1,0
Slovaquie	2010	2012	43,3	40,3	-3,5	-3,0	-3,3	-1,0	-1,1	0,0	0,1	3,2	3,1	0,3
Slovénie	2011	2016	49,2	44,9	-4,1	-4,3	-4,7	-0,7	-0,8	-0,2	0,2	0,8	0,5	-1,2
Pologne	2011	2016	45,6	41,1	-4,6	-4,5	-4,5	-0,7	-0,7	0,1	-0,1	3,0	3,3	1,4
Rép. tchèque	2010	2014	44,0	41,6	-2,0	-2,5	-2,7	-0,5	-0,5	0,0	0,0	1,1	1,2	-0,1

Tableau 4 – Pays de la zone euro ayant bénéficié d'un programme d'assistance

Pays	Début de l'ajustement	Fin de l'ajustement	Ratio de dépenses hors one-off		Ajustement (points de PIB)			Ajustement moyen annuel (points de PIB)				Taux de croissance annuel moyen (TCAM)		
			Début de période	Fin de période	Dépenses totales	Dépenses hors one-off	dont structurel	Dépenses hors one-off	dont structurel	dont cyclique	dont intérêts	PIB	PIB potentiel	Dépenses structurelles
Grèce	2010	2013	53,2	50,6	8,1	-2,7	-9,3	-0,7	-2,3	2,0	-0,4	-6,3	-2,3	-7,3
Espagne	2010	2013	45,5	44,8	-0,2	-0,7	-5,3	-0,2	-1,3	0,7	0,4	-1,4	0,1	-3,2
Portugal	2011	2016	50,3	44,8	-6,8	-5,6	-7,3	-0,9	-1,2	0,1	0,2	-0,5	-0,3	-3,0
Chypre	2010	2014	41,8	39,7	6,4	-2,1	-6,5	-0,4	-1,1	0,6	0,1	-1,8	-0,2	-3,2
Irlande	2009	2014	41,8	37,4	-4,3	-4,4	-6,2	-0,7	-1,0	-0,1	0,4	1,6	1,4	-1,5

Note : les pays sont classés par ordre décroissant de l'importance de l'ajustement structurel annuel moyen. Les épisodes sont identifiés à partir du tableau 2 ; les bornes annuelles correspondent aux périodes où le ratio structurel de dépense publique a baissé de manière continue d'au moins 2 points de PIB au total. Par convention, on élimine les épisodes où la baisse du poids de la dépense structurelle s'effectue sur un an seulement. Comme sur 5 ans la baisse cumulée peut atteindre 2 points de PIB sans que cette baisse ait été continue, les épisodes ne correspondent pas nécessairement aux périodes de 5 ans identifiées dans le tableau 2 (et peuvent être d'une durée inférieure ou supérieure à 5 années). Les épisodes de baisse de la dépense publique ainsi identifiés de façon statistique ne se superposent pas nécessairement aux programmes d'ajustement budgétaire annoncés par les gouvernements.

Source : AMECO, calculs France Stratégie

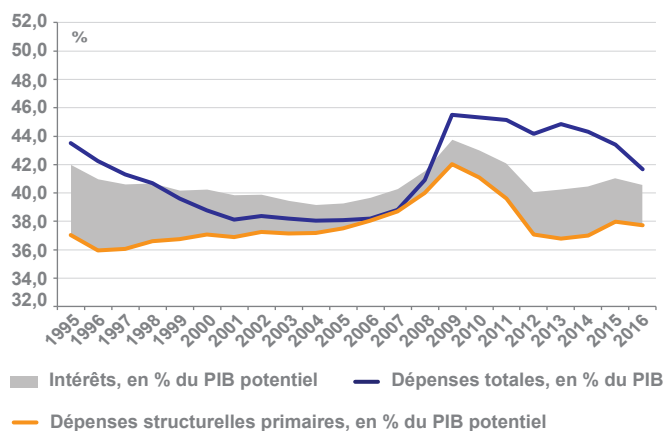
L'ajustement consécutif à la crise économique a été porté dans ces deux groupes de pays par une baisse de la masse salariale publique et un recul de l'investissement public.

Dans certains pays, la baisse de la masse salariale publique s'est faite via un recul spectaculaire de l'emploi public. Entre 2009 et 2015, l'emploi public a ainsi baissé de 15 % en Grèce, de plus de 7 % au Portugal et de plus de 4 % en Irlande (source : OCDE). Ces ajustements ont été permis par des baisses ou des gels des rémunérations et des recrutements, ainsi que par des plans de départs volontaires (la Grèce a acté le non-remplacement de quatre fonctionnaires sur cinq en 2010, objectif porté à neuf fonctionnaires sur dix pour l'année 2011). Les baisses de dépenses ont également été importantes dans les domaines de la santé (baisse d'effectifs mais aussi réformes portant sur les prestations) et de l'éducation (l'Espagne a augmenté la taille des classes et le temps de travail des professeurs et significativement rehaussé les frais d'inscription à l'université).

Les deux groupes de pays précités ne sont donc pas des exemples pertinents pour un ajustement budgétaire mené en temps normal dans un pays européen de grande

taille¹⁵. Confrontés à des crises profondes, ces pays n'ont eu le choix ni du rythme ni de la composition de l'ajustement. Cela est particulièrement vrai pour les pays de la zone euro, soucieux – au moment où les marchés doutaient de la soutenabilité de leur dette – de démontrer leur

Graphique 7 – Décomposition du ratio de dépenses publiques, en Espagne (1995-2016)



Note : l'écart entre la somme des dépenses structurelles et de dépenses d'intérêt, et les dépenses totales en pourcentage du PIB, correspond à la composante cyclique (effet dénominateur et dépenses cycliques).

Source : AMECO, calculs France Stratégie

15. En effet, la capacité d'ajustement dans les « petits » pays est plus importante que dans les grands pays : un regain d'attractivité ou une stratégie de niche, combinés à un taux d'ouverture plus élevé que la moyenne, permettent de compenser plus facilement les effets récessifs de l'ajustement budgétaire que dans les grands pays.



Tableau 5 – Variation des dépenses en points de PIB potentiel, par nature de dépenses

Pays	Début	Fin	Rémunération	Consommation Intermédiaire	Subventions	Transferts sociaux	Revenus de propriété	Investissement	Acq. et transfert en capital	Autres	Total (% PIB pot.) (1)	Effet cyclique** (2)	Total (% PIB) (1)+(2) = (3)	One-off (4)	Composante cyclique*** (5)	Intérêts (6)	Dépenses structurelles = (3)-(4)-(5)-(6)
Pays d'Europe centrale et orientale pendant la crise récente																	
Bulgarie	2010	2011	-0,5	-0,2	-0,2	0,2	0,0	-1,4	0,0	-2,6	-4,7	-0,8	-5,6	0,0	-0,8	0,0	-4,7
Estonie	2009	2011	-1,2	-0,3	0,0	0,1	-0,1	-2,1	-1,4	-0,1	-4,9	2,6	-2,3	-1,3	2,9	-0,1	-3,8
Hongrie	2007	2012	-2,9	0,3	-0,1	-2,2	0,4	-1,8	-0,3	-0,3	-6,9	4,0	-3,0	0,1	4,0	0,4	-7,4
Lituanie	2009	2014	-1,7	-1,2	-0,4	-1,5	0,9	-2,2	0,8	-0,1	-5,4	2,0	-3,5	0,8	2,1	0,9	-7,3
Lettonie	2009	2011	-2,7	-0,1	-0,4	2,4	1,1	-0,6	1,9	-2,0	-0,4	3,2	2,8	2,0	3,3	1,1	-3,6
Roumanie	2009	2016	-3,0	-1,7	-0,8	-0,5	0,7	-3,6	0,4	0,3	-8,1	3,3	-4,8	0,0	3,4	0,7	-9,0
Slovaquie	2010	2012	-0,3	-0,6	-0,5	-0,3	0,3	-0,6	-1,1	-0,3	-3,4	-0,1	-3,5	-0,4	-0,1	0,3	-3,3
Slovénie	2011	2016	-1,0	-0,2	-1,0	-1,1	1,4	-1,7	0,0	0,3	-3,2	-0,9	-4,1	0,1	-0,9	1,4	-4,7
Pologne	2011	2016	-0,9	-0,8	-0,4	0,3	-0,8	-2,4	-0,2	-0,2	-5,4	0,7	-4,6	-0,2	0,8	-0,8	-4,5
Rép. tchèque	2010	2014	-0,2	-1,1	0,5	0,0	0,1	-1,9	0,2	0,2	-2,2	0,2	-2,0	0,5	0,2	0,1	-2,7
Pays d'Europe du Sud les plus fortement touchés pendant la crise de la zone euro																	
Grèce	2010	2013	-2,8	-2,7	0,8	-2,5	-1,7	-1,1	8,9	-0,5	-1,5	9,6	8,1	10,8	8,2	-1,6	-9,3
Espagne	2010	2013	-1,1	-0,6	-0,2	0,9	1,5	-2,9	-0,2	-0,2	-2,8	2,5	-0,2	0,5	3,0	1,5	-5,3
Portugal	2011	2016	-2,5	-0,3	-0,2	0,2	1,2	-3,8	-1,5	-0,3	-7,2	0,4	-6,8	-1,2	0,5	1,2	-7,3
Chypre	2010	2014	-2,4	-1,8	0,2	0,9	0,7	-2,4	8,1	-0,7	2,8	3,6	6,4	8,5	3,2	0,3	-5,6
Irlande	2009	2014	-1,7	-0,7	-0,1	0,7	2,7	-3,1	-1,0	-0,4	-3,6	-0,6	-4,3	0,1	-0,8	2,7	-6,2
Pays d'Europe du Nord																	
Luxembourg	2005	2006	-0,6	-0,4	0,0	-1,2	0,0	-1,4	0,2	-0,5	-3,9	-0,3	-4,2	0,5	-0,3	0,0	-4,5
Autriche	1996	1997	-0,5	-0,5	-0,4	-0,7	-0,4	-1,0	-0,2	0,0	-3,7	0,1	-3,5	0,2	0,1	-0,4	-3,5
Finlande	1996	2001	-1,5	-0,1	-1,2	-4,8	-1,1	-0,2	-2,3	0,1	-11,1	-2,5	-13,7	-2,3	-2,9	-1,1	-7,2
Suède	1996	2001	-0,7	-1,0	-2,0	-1,4	-2,3	-0,8	-0,5	-0,7	-9,5	-1,3	-10,8	-0,1	-1,4	-2,4	-6,8
Suède	2007	2009	-0,6	-0,0	0,0	-0,4	-0,6	0,0	0,0	-0,8	-2,4	4,1	1,7	0,0	4,7	-0,6	-2,5
Royaume-Uni	2011	2016	-1,2	-0,8	0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,8	-4,1	-2,2	-6,2	-0,1	-2,2	-0,3	-3,6
Pays-Bas	1996	2000	-0,7	0,0	0,4	-3,4	-1,7	0,2	-5,3	0,5	-10,2	-1,7	-11,9	-5,3	-2,1	-1,7	-2,8
Pays-Bas	2011	2016	-0,7	-1,1	-0,4	0,5	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-4,2	-0,5	-4,7	-0,5	-0,5	-0,7	-3,0
Allemagne	1997	2007	-1,2	0,2	-0,9	-1,6	-0,7	-0,5	-0,1	-0,2	-4,9	-1,3	-6,1	0,3	-1,5	-0,7	-4,3

Note de lecture : à la différence des tableaux 3, 4 et 6, le tableau 5 correspond aux dépenses publiques totales (y compris dépenses cycliques et one-off). Les cellules bleues correspondent aux deux plus importantes baisses de dépenses, hors revenus de la propriété (correspondant au paiement d'intérêts), hors acquisitions moins cessions d'actifs non-financiers non-produits et transferts en capital (correspondant à l'essentiel des « one-off »). Les dernières colonnes permettent d'effectuer le passage entre l'ajustement des dépenses publiques totales et l'ajustement des dépenses structurelles des tableaux 3, 4 et 6.

* Autres : autres transferts courants et ajustement pour variation des droits à pension.

** Effet dénominateur (hors dépenses cycliques).

*** Composante cyclique : effet dénominateur et dépenses cycliques. Source : AMECO, Eurostat (base COFOG), calculs France Stratégie

sérieux budgétaire et d'éviter un recours contraint à un programme d'assistance (parmi les pays les plus fragilisés sur les marchés, seule l'Italie y est en définitive parvenue). Ce contexte particulier d'urgence permettait aussi la mise en place de mesures politiquement coûteuses, peu envisageables en temps normal. Il induisait également un biais court-termiste, favorisant des mesures permettant des économies immédiates, pas nécessairement substantielles sur le long terme. C'est pour cette raison que les dépenses d'investissement, faciles à couper, ont été autant touchées dans les pays considérés, bien que ces coupes aient été potentiellement dommageables pour la croissance à long terme. Enfin, dans les pays d'Europe centrale et orientale, les ajustements sont arrivés à la suite d'une période de croissance et d'augmentation des niveaux de vie, permettant d'atténuer le coût social des mesures portant sur les transferts sociaux ou l'emploi public : le salaire moyen a ainsi augmenté de plus de 80 % entre 2000 et 2007 en termes réels en Lituanie et en Lettonie, de 70 % en Estonie, ou encore de plus de 30 %

en Hongrie. Pour toutes ces raisons, l'ampleur, la rapidité et la composition des ajustements dans ces pays offrent peu de repères pour un pays comme la France.

D'autres modèles pour la France ? Le cas des ajustements dans les pays d'Europe du Nord

Si on met à part le cas particulier des pays durement touchés par la crise et conduits à prendre des mesures d'ajustement en urgence, l'analyse de la période 1995-2016 fait encore apparaître neuf épisodes d'ajustement de plus de 2 points de PIB (tableau 6 page suivante). Deux de ces épisodes, en Suède et en Finlande, ont eu lieu dans les années 1990 dans le sillage de la crise des pays nordiques. Deux autres, concernant l'Autriche et les Pays-Bas, ont eu lieu au milieu des années 1990. Trois autres, le second épisode suédois, ainsi que ceux impliquant l'Allemagne et le Luxembourg, ont eu lieu dans le courant des années 2000. Enfin, la période récente compte encore deux épisodes, qui concernent le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

La Suède et la Finlande se distinguent par l'ampleur de la baisse structurelle de leur ratio de dépenses, chacun de l'ordre de 7 points de PIB en l'espace de cinq ans, de 1996 à 2001. Cette baisse a certes été facilitée par la vigueur concomitante de leur croissance potentielle, mais elle s'est faite dans le cadre de programmes de transformation profonde suite aux crises bancaires et aux récessions qui ont frappé les deux pays au début des années 1990 : réforme en profondeur de la protection sociale en Suède, notamment en matière de retraites, dont le système a été intégralement refondu en 1998 ; réforme des transferts sociaux en Finlande, dans le sens d'un moindre universalisme et d'une baisse des prestations (notamment par des mesures de désindexation). La Suède a connu un deuxième épisode d'ajustement au milieu des années 2000, via une réforme des régimes de prise en charge de la maladie et de l'invalidité visant à augmenter le taux de participation au marché du travail.

Dans ces deux cas, au-delà des mesures de politiques publiques visant à baisser le niveau de dépenses, l'ajustement a été soutenu par une transformation des procédures budgétaires, visant à modifier les incitations des acteurs dans la durée : passage à une budgétisation descendante (« top down »), introduction de plafonds de dépenses sur trois ans et principe de « non-contraction » (qui interdit dans la présentation du budget de l'État de compenser des recettes et des dépenses entre elles) en Suède¹⁶ ; cadre budgétaire visant à maîtriser l'évolution des dépenses relativement à celle du PIB potentiel et à impulser une modernisation de l'administration (notamment à l'échelon local) en Finlande. À la différence de nombreux pays ayant agi dans l'urgence, les dépenses structurelles ont continué de croître (tableau 6), bien qu'à un rythme nettement inférieur à celui du PIB potentiel. L'ajustement a aussi été facilité par le rebond qui a suivi l'épisode de

crise, permis par des politiques macroéconomiques adoptées mais aussi par les caractéristiques structurelles favorables de ces petites économies ouvertes.

Dans le cas de l'Allemagne, les dépenses de protection sociale ont particulièrement été mises à contribution lors de l'ajustement budgétaire auquel ont procédé les gouvernements Schröder successifs sur la période des années 2000 : réforme du système de santé (déremboursements, ticket modérateur, etc.), du système des retraites, et surtout du marché du travail (réformes « Hartz »), qui ont conduit à augmenter la participation au marché du travail et à réduire les dépenses de transfert aux chômeurs et inactifs. Au-delà de ces réformes emblématiques, l'ajustement en Allemagne est aussi caractérisé par une maîtrise de l'ensemble des postes des dépenses, qui ont quasiment tous diminué en pourcentage du PIB potentiel au cours des années 2000 (-0,5 point de PIB sur l'investissement public, -0,9 point sur les subventions).

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont les deux derniers exemples en date de pays de l'UE ayant réduit leurs dépenses structurelles de plus de 2 points de PIB, sans y être contraints par la pression urgente des marchés. Dans les deux cas, l'essentiel de l'ajustement a pourtant été mené en période conjoncturelle défavorable et, comme les pays en crise, s'est opéré via une réduction sensible des dépenses d'investissement public (de l'ordre de 0,5 point de PIB dans les deux cas) et de la masse salariale publique (-1,2 point au Royaume-Uni et -0,7 point aux Pays-Bas). L'emploi public a ainsi baissé de plus de 10 % au Royaume-Uni et de près de 8 % aux Pays-Bas entre 2009 et 2015. Par-delà ces similitudes, ces deux pays se distinguent cependant par les choix opérés dans la composition sectorielle de l'ajustement.

Tableau 6 – Épisodes d'ajustement des dépenses publiques dans les pays d'Europe du Nord

Pays	Début de l'ajustement	Fin de l'ajustement	Ratio de dépenses hors one-off		Dépenses totales	Ajustement (points de PIB)			Ajustement moyen annuel (points de PIB)				Taux de croissance annuel moyen (TCAM)		
			Début de période	Fin de période		Dépenses hors one-off	dont structurel	Dépenses hors one-off	dont structurel	dont cyclique	dont intérêts	PIB	PIB potentiel	Dépenses structurelles	
Luxembourg	2005	2006	43,8	39,2	-4,2	-4,7	-4,5	-2,3	-2,2	-0,1	0,0	4,2	3,8	-1,6	
Autriche	1996	1997	55,5	51,8	-3,5	-3,8	-3,5	-1,9	-1,8	-1,8	-0,2	2,2	2,4	-1,2	
Finlande	1996	2001	58,5	47,2	-13,7	-11,3	-7,2	-1,9	-1,2	-1,2	-0,2	4,7	3,8	1,3	
Suède	1996	2001	63,5	52,9	-10,8	-10,6	-6,8	-1,8	-1,1	-1,1	-0,4	3,2	2,9	0,7	
Suède	2007	2009	51,2	52,9	1,7	1,7	-2,5	0,6	-0,8	-0,8	-0,2	-0,8	1,9	0,2	
Royaume-Uni	2011	2016	47,7	41,6	-6,2	-6,1	-3,6	-1,0	-0,6	-0,6	0,0	2,0	1,2	-0,2	
Pays-Bas	1996	2000	49,0	42,4	-11,9	-6,6	-2,8	-1,3	-0,6	-0,6	-0,3	4,3	3,5	2,2	
Pays-Bas	2011	2016	47,5	43,3	-4,7	-4,2	-3,0	-0,7	-0,5	-0,5	-0,1	1,0	0,9	-0,3	
Allemagne	1997	2007	48,9	42,4	-6,1	-6,4	-4,3	-0,6	-0,4	0,4	-0,1	1,7	1,4	0,5	

*TCAM : taux de croissance annuel moyen. Note : les pays sont classés par ordre décroissant de l'importance de l'ajustement structurel annuel moyen.

Source : AMECO, calculs France Stratégie

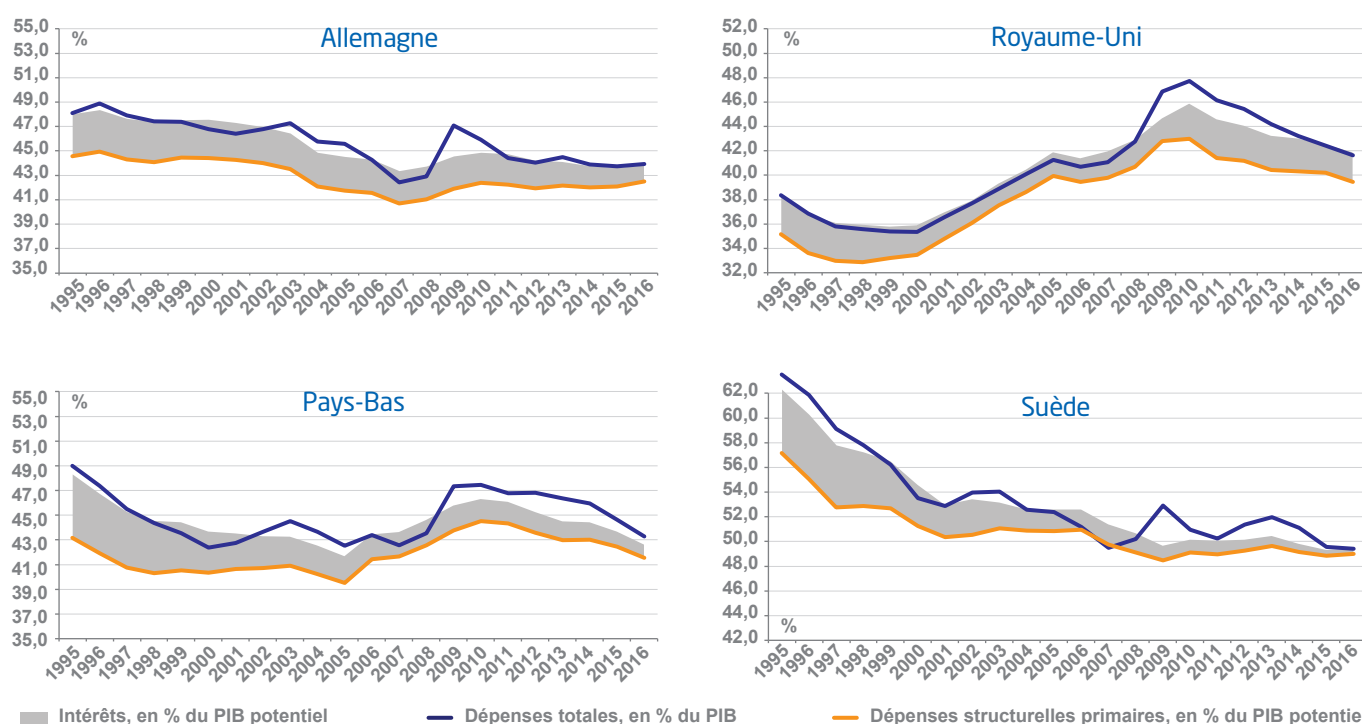
16. Voir Chabert G. et Clavel L. (2012), « Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ? », *Trésor-Éco*, n° 105, septembre. Pour une revue détaillée de la réforme budgétaire en Suède, voir Molander P. et Holmquist J. (2013), *Reforming Sweden's Budgetary Institutions – Background, design and experiences*, Rapport pour le Conseil des finances publiques suédois (*Finanspolitiska radet*).



Au-Royaume-Uni, les postes en plus fort recul sont les dépenses d'éducation (-1,5 point de PIB), de défense (-0,5 point, dont la moitié liée à l'aide apportée à des pays étrangers) et d'ordre et de sécurité (-0,5 point : baisse de 20 % des effectifs de police et suppression d'un quart des places en prison depuis 2010 ; forte baisse de l'aide judiciaire). Les dépenses de retraite ont augmenté (+0,5 point), mais celles liées à la politique familiale ont fortement reculé (-0,8 point), notamment via une restriction de l'éligibilité aux crédits d'impôt et d'une baisse de leur montant (fonction équivalente au quotient familial en France). Aux

Pays-Bas, l'ajustement a porté tout particulièrement sur les services généraux (-0,5 point de PIB, dû notamment à une réduction d'effectifs au niveau central), l'aide économique extérieure (-0,3 point) et les dépenses liées aux loisirs, à la culture et au culte (-0,4 point). Les dépenses liées à la vieillesse ont pour leur part augmenté (+0,6 point), mais celles liées à la prise en charge de la maladie et de l'invalidité ont reculé (-0,6 point), sous la montée en charge des effets de réformes plus anciennes¹⁷ (ces dépenses représentaient plus de 5,5 % du PIB potentiel en 2001, contre 4,2 % aujourd'hui et 2,4 % en moyenne européenne)¹⁸.

Graphique 8 – Décomposition du ratio de dépenses publiques (1995-2016)



■ Intérêts, en % du PIB potentiel — Dépenses totales, en % du PIB — Dépenses structurelles primaires, en % du PIB potentiel

Note : l'écart entre la somme des dépenses structurelles et de dépenses d'intérêt, et les dépenses totales en pourcentage du PIB, correspond à la composante cyclique (effet dénominateur et dépenses cycliques).

Source : AMECO, calculs France Stratégie

CONCLUSION

Quels enseignements ces cas livrent-ils pour la France ? Aucune « recette » magique ne se dégage au vu de ces expériences étrangères pour maîtriser la dépense publique, tant les choix opérés dans la composition des ajustements budgétaires reflètent en réalité des inefficiences ou des préférences collectives qui sont propres à chacun des pays considérés. Pour autant, trois éléments méritent d'être soulignés. Tout d'abord, tous ces pays ont fait porter une part substantielle de leurs ajustements sur la masse salariale publique et sur les transferts sociaux (y compris crédits d'impôt). Ensuite, les ajustements les plus importants, intervenus en Suède et en Finlande, se sont accompagnés de réformes touchant les procédures budgétaires elles-mêmes. Enfin, baisser structurellement le poids des dépenses publiques, de 2 à 3 points de PIB sur cinq ans, n'a rien d'inatteignable : Italie, Belgique, Danemark et France exceptés, tous les pays européens y sont parvenus au moins une fois au cours des vingt dernières années, et certains d'entre eux l'ont fait dans un contexte de croissance potentielle modérée, hors toute période de crise aiguë.

17. Voir par exemple Fultz E. (2015), « Disability insurance in the Netherlands: A Blueprint for U.S. Reform? », Center on Budget and Policy Priorities, septembre. Les réformes de 2004 et 2006 ont notamment augmenté la participation employeur pour les congés maladie et créé un système différencié selon le niveau d'invalidité afin d'inciter les personnes avec une invalidité partielle à continuer de travailler.

18. Les auteurs remercient Marie Cases, chargée d'études à France Stratégie, pour son travail préparatoire à cette note.

Encadré 3 – Source des données, hypothèses et paramètres

La mesure de l'effort structurel en dépenses est sensible à l'estimation de l'écart de production (« output gap ») et du PIB potentiel associé, ainsi qu'à celle de l'élasticité des dépenses à l'écart de production. Dans cette note, on utilise les estimations fournies par la Commission européenne qui servent de base aux procédures de surveillance budgétaire du Pacte de stabilité et de croissance. En particulier, le PIB potentiel est estimé selon une méthode dite « structurelle », co-élaborée et endossée par les États membres dans le cadre de l'Output Gap Working Group. Cette méthode repose sur l'estimation d'une fonction de production combinant les facteurs de production usuels, le capital et le travail.

L'élasticité α (voir encadré 1) est estimée par l'OCDE et la Commission européenne à +0,1 en moyenne pour les pays européens. Dans le cas de la France, elle est estimée à +0,11. Compte tenu du poids des dépenses publiques dans le PIB, cela signifie qu'une croissance inférieure de 1 point à la croissance potentielle se traduit en France par une progression du poids des dépenses publiques de l'ordre de 0,6 point.

Pour calculer la composante structurelle de la dépense publique, il faut ôter non seulement la composante cyclique (estimée à partir de l'écart de production et l'élasticité des dépenses à l'écart de production) et les dépenses d'intérêt engendrées par la dette, mais aussi neutraliser les effets de toutes les mesures qui conduisent à aug-

menter ou diminuer ponctuellement le niveau de dépenses sans effet pérenne (mesures « one-off »). Du côté des dépenses, les recapitalisations d'institutions financières ou d'entreprises publiques sont l'exemple typique d'une mesure exceptionnelle en dépenses, mais d'autres types de dépenses peuvent également recevoir cette qualification (dépenses liées à une catastrophe naturelle par exemple).

Pour les besoins de la surveillance budgétaire, la Commission européenne s'appuie sur un cadre ad hoc afin de déterminer la prise en compte ou non de certaines recettes ou dépenses exceptionnelles dans l'estimation du solde structurel. L'estimation par la Commission européenne des mesures one-off n'est pas disponible pour les années antérieures à 2010, si bien qu'il n'est pas possible de mesurer et comparer rigoureusement l'effort structurel sur longue période des différents pays.

Pour contourner cette difficulté, on s'intéresse dans cette note aux dépenses publiques hors dépenses de transfert en capital et hors dépenses d'acquisition moins cession d'actifs non-financiers non-produits. En pratique, les mesures one-off les plus importantes correspondent souvent à l'un de ces deux types de dépenses. Il s'agit, typiquement, de recapitalisations d'institutions financières (transferts en capital) ou encore de cessions de licences hertziennes (acquisition moins cessions d'actifs non-financiers non-produits). Ce choix méthodologique est approximatif mais il reste acceptable. Il présente l'avantage d'offrir un cadre de comparaison pour tous les pays européens sur longue période.

Mots clés : dépenses publiques, finances publiques, fiscalité, budget, macroéconomie, action publique.

Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ; directeur de la rédaction : Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint ; secrétaires de rédaction : Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup ; impression : France Stratégie ; dépôt légal : mai 2018 ; contact presse : Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition-Communication-Événements, 01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



@Strategie_Gouv



france-strategie



FranceStrategie

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.