

# Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ?

Nicolas Lorach et Arthur Sode\*

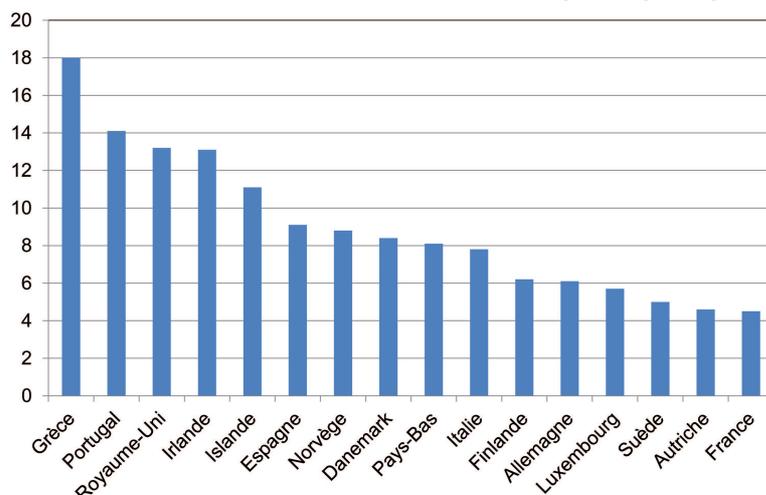
La période 2009-2012 a été caractérisée par des efforts de réduction des dépenses publiques conséquents dans la plupart des États européens. Douze pays de l'UE ont ainsi réduit leurs dépenses de plus de 2 points de PIB<sup>1</sup> sur cette période. Dans certains pays, même s'il n'y a pas eu de baisse en points de PIB (de par un effet de dénominateur lié à la baisse de l'activité), on a pu observer une baisse des dépenses en volume (en Grèce par exemple).

Cette réduction des dépenses publiques a pu être effectuée à travers différentes stratégies : certains États ont opéré des arbitrages sur la structure de leurs dépenses, en en réduisant certaines, jugées inefficaces ou simplement trop coûteuses, et en se concentrant sur celles jugées les plus essentielles. D'autres pays, au contraire, ont réduit l'ensemble de leurs dépenses dans des proportions similaires sans réellement trancher. On peut alors parler de réduction homothétique ou proportionnelle. Cette dernière méthode laisse inchangée la structure de la dépense et correspond à ce que l'on appelle communément « stratégie du coup de rabot ».

Dans le prolongement du rapport *Quelle action publique pour demain ? Cinq objectifs, cinq leviers*, publié par France Stratégie le 13 avril 2015<sup>2</sup>, nous proposons dans cette note un indicateur synthétique simple visant à évaluer le degré de sélectivité dans les choix d'évolution de la dépense publique. Cet indicateur peut ainsi permettre de distinguer, parmi les États ayant réduit leurs dépenses, ceux qui ont eu tendance à recourir au « rabot » et ceux qui, au contraire, ont davantage effectué des arbitrages entre postes de dépenses.

Nous présentons l'indicateur, puis l'estimons sur la période 2009-2012, dernière année disponible pour la plupart des pays de l'UE, avant d'en dégager les principaux enseignements. En particulier, il montre que, sur la période étudiée, la France a peu modifié la structure de sa dépense et a peu arbitré entre ses différentes dépenses publiques.

## Indicateur de sélectivité dans l'évolution de la dépense publique



Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

\* Département Économie-Finances.

1. Lorach N., Mareuge C. et Merckling C. (2014), « Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience », *La note d'analyse*, France Stratégie, juillet.  
2. <http://www.strategie.gouv.fr/publications/action-publique-demain-5-objectifs-5-leviers>

## UN INDICATEUR DE MESURE DE LA SÉLECTIVITÉ

L'indicateur de sélectivité dans l'évolution des dépenses publiques est la somme des valeurs absolues des écarts entre l'évolution des différents postes et l'évolution des dépenses publiques totales entre deux années. Les valeurs absolues des écarts sont pondérées par la part du poste en début de période. L'indicateur de sélectivité estimé pour la période allant de 2009 à 2012 se définit comme suit :

$$I_{\text{pays}} = \sum_i \left| \frac{D_{i2012} - D_{i2009}}{D_{i2009}} - \frac{D_{2012} - D_{2009}}{D_{2009}} \right| * \frac{D_{i2009}}{D_{2009}}$$

Où  $i$  est un poste parmi les soixante-neuf postes du niveau 2 de la classification COFOG<sup>3</sup>.  $D_i$  représente donc la dépense d'un poste et  $D$  la somme des  $D_i$  durant l'année considérée. Les montants de dépenses sont en monnaie nationale aux prix de 2009 déflatés par le déflateur du PIB et sont tirés d'Eurostat.

Si tous les postes varient dans les mêmes proportions que la dépense totale entre 2009 et 2012, l'indicateur vaut 0 : on est dans le cas d'un rabot parfait. En revanche, un indicateur élevé sera le signe que, dans de nombreux cas et/ou dans des proportions importantes, la variation de certains postes a été supérieure ou inférieure à la variation de la dépense totale. Le choix aura donc été fait de modifier le poids relatif des postes et donc la structure des dépenses publiques.

### ENCADRÉ 1 : IDENTIFICATION DES POSTES BUDGÉTAIRES À EXCLURE DE L'INDICATEUR

*Certains postes de dépenses sont susceptibles de biaiser la valeur de l'indicateur pour différentes raisons. Il nous faut donc les identifier et les exclure de notre analyse :*

**Paiement des intérêts de la dette :** *Les dépenses de paiement des intérêts de la dette ne résultent pas de décisions législatives. Leur variation ne saurait donc révéler des arbitrages ou au contraire une tendance au rabot. Il faut donc les exclure de notre analyse.*

**Dépenses négatives :** *On exclut également les postes ayant une valeur négative durant l'une des deux années au moins (par exemple les dépenses négatives que constituent les ventes de licences UMTS).*

**Postes nuls ou non renseignés en 2009 et 2012 :** *Ces postes n'ont évidemment aucun impact sur l'indicateur.*

**Postes nuls en 2009 et positifs en 2012 :** *Il n'est pas possible d'attribuer un taux de croissance à ces postes.*

*On peut penser que cette situation résulte souvent de reclassifications de dépenses et d'un travail de désagrégation plus fin des dépenses entre 2009 et 2012 réalisé par les comptables nationaux. Cela concerne vingt-cinq couples « postes/pays », dont douze ont trait à la R&D. Ces postes de R&D sont sans doute sujets à reclassification. Les vingt-cinq postes, à l'exclusion d'un seul, valent moins de 0,1 % de la dépense de leurs pays respectifs en 2012. On choisit donc de les exclure.*

**« Affaires économiques n.c.a. » et « tutelle générale de l'économie » :** *On exclut ces deux postes, qui sont entre autres utilisés pour comptabiliser les transferts de capitaux afin de soutenir les institutions financières. Ils ont en effet été susceptibles de beaucoup varier entre 2009 et 2012 pour des raisons exogènes n'ayant que peu à voir avec les décisions budgétaires discrétionnaires.*

**Autres postes exclus :** *Pour chaque pays on examine, un à un, au minimum les cinq postes qui ont les plus grandes contributions à l'indicateur pour voir s'ils ne biaisent pas indûment ce dernier<sup>4</sup>. On ne considère pas le poste « culte et autres services communautaires » pour la République tchèque. En revanche, on choisit de conserver les postes positifs en 2009 et passant à 0 en 2012, qui varient donc de -100 % sur la période. La disparition d'une dépense en 2012, après une dépense positive en 2009, pourrait correspondre à une reclassification comptable de la dépense au sein des catégories COFOG et non à un véritable arbitrage entre postes. Cela concerne trente-trois postes dans l'échantillon des seize pays. Dans dix-huit cas il s'agit de postes de R&D. Dans un seul cas parmi ces trente-trois postes, l'incrément de l'indicateur est supérieur à 0,1 (0,12 pour « alimentation en eau » en Islande). Nous avons donc finalement choisi de les conserver.*

## LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'INDICATEUR SUR LA PÉRIODE 2009-2012

On considère les dépenses publiques primaires d'un échantillon de seize pays européens (UE 15 moins la Belgique, plus la Norvège et l'Islande) entre 2009 et 2012, dernière année disponible pour la plupart des pays de l'UE au moment où cette note a été rédigée (2011 pour l'Espagne)<sup>5</sup>.

Le tableau 1 donne les principaux résultats de notre analyse sur la période 2009-2012. La première colonne indique la part de la dépense primaire en volume (c'est-à-dire la dépense totale moins les intérêts de la dette) qui est considérée dans la construction de l'indicateur. L'écart par

3. Développée par l'OCDE, la classification COFOG (*Classification of the Functions of Government*) organise les dépenses publiques telles qu'elles sont données par les comptes nationaux selon leurs fonctions. Il existe deux niveaux de classification COFOG : un premier niveau avec dix fonctions de dépenses (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), et un second niveau subdivisant ces catégories en fonctions plus fines.

4. Les postes exclus sont les suivants : « services généraux des administrations publiques n.c.a » au Danemark ; « logement » en Islande ; « industries extractives » en Italie ; « enseignement non défini par niveau » au Portugal.

5. À la fin mars 2015, les données COFOG détaillées 2013 n'étaient disponibles que pour neuf pays de l'UE 15. Une fois disponibles, elles permettront de construire des indicateurs sur une période reflétant mieux les programmes d'ajustement budgétaire post-crise en Europe.

rapport à 100 % correspond donc aux postes que nous avons exclus (voir ci-dessus). La deuxième colonne mentionne de combien la dépense primaire considérée dans l'analyse a varié entre 2009 et 2012. La colonne suivante précise combien de postes (sur les soixante-neuf de la classification COFOG) contribuent à l'incrémentation de l'indicateur. La dernière colonne donne la valeur de l'indicateur.

**TABLEAU 1 : INDICATEUR DE SÉLECTIVITÉ DANS L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES**

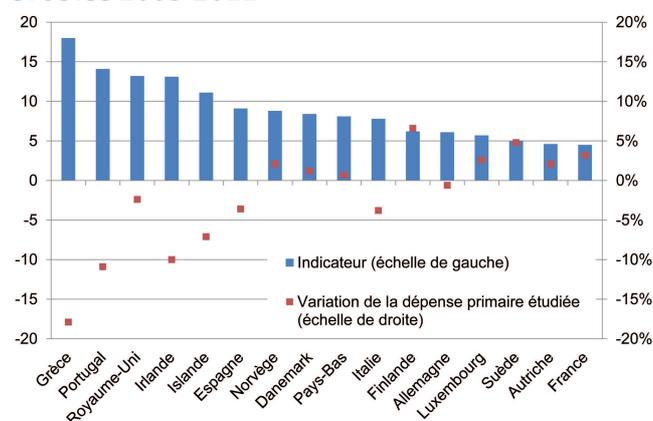
|             | Part de la dépense totale primaire conservée | Variation de la dépense primaire conservée en volume | Nombre de postes renseignés | Indicateur |
|-------------|--|--|-----------------------------|------------|
| Grèce       | 95,1 %                                       | - 17,9 %   | 41                          | 18,0       |
| Portugal    | 98,4 %                                       | - 10,9 %   | 57                          | 14,1       |
| Royaume-Uni | 97,0 %                                       | - 2,4 %  | 64                          | 13,2       |
| Irlande     | 93,8 %                                       | - 10,0 %   | 60                          | 13,1       |
| Islande     | 97,0 %                                       | - 7,1 %  | 56                          | 11,1       |
| Espagne     | 96,7 %                                       | - 3,6 %  | 60                          | 9,1        |
| Norvège     | 98,3 %                                       | 2,1 %  | 62                          | 8,8        |
| Danemark    | 95,7 %                                       | 1,2 %  | 55                          | 8,4        |
| Pays-Bas    | 96,1 %                                       | 0,7 %  | 63                          | 8,1        |
| Italie      | 97,8 %                                       | - 3,8 %  | 62                          | 7,8        |
| Finlande    | 98,5 %                                       | 6,6 %  | 59                          | 6,2        |
| Allemagne   | 97,1 %                                       | - 0,6 %  | 65                          | 6,1        |
| Luxembourg  | 99,3 %                                       | 2,6 %  | 57                          | 5,7        |
| Suède       | 98,2 %                                       | 4,8 %  | 62                          | 5,0        |
| Autriche    | 96,8 %                                       | 2,1 %  | 64                          | 4,6        |
| France      | 98,1 %                                       | 3,2 %  | 63                          | 4,5        |

Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

### Les pays qui ont le plus réduit leurs dépenses publiques sont ceux qui ont été les plus sélectifs

Sans grande surprise, et en partie du fait du mode de construction de l'indicateur, en période de consolidation budgétaire, il existe une forte corrélation négative entre le niveau de l'indicateur de sélectivité et l'évolution des dépenses publiques totales (cf. graphique 1) : les pays qui réduisent le plus leurs dépenses publiques sont ceux qui modifient le plus la structure de leurs dépenses. Cela est corroboré par les expériences internationales de réduction des dépenses qui tendent à montrer que les revues stratégiques, qui impliquent une modification des parts relatives des dépenses, comptent parmi les moyens les plus efficaces d'obtenir des réductions conséquentes (cf. note d'analyse France Stratégie, *op.cit.*, et encadré 2). Cette corrélation négative ne doit pas être surinterprétée : le graphique 1 révèle qu'elle est principalement influencée par les pays sous programme d'assistance financière (Grèce, Irlande, Espagne, Portugal). Il est donc possible d'avoir une valeur de l'indicateur élevée avec des dépenses relativement stables, comme c'est le cas au Royaume-Uni, en Norvège, au Danemark et aux Pays-Bas.

**GRAPHIQUE 1 : INDICATEUR D'ARBITRAGE ET VARIATION DE LA DÉPENSE PRIMAIRE ÉTUDIÉE 2009-2012**



Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

### ENCADRÉ 2 : INTÉRÊT DES REVUES STRATÉGIQUES DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'objet d'une revue stratégique des dépenses publiques est de réaliser des choix quant aux dépenses auxquelles il faut renoncer et quant à celles qu'il faut au contraire sauvegarder. Une telle revue s'oppose aux démarches peu discriminantes visant à chercher des gains d'efficacité poste par poste, sans réellement arbitrer entre eux. Les choix stratégiques effectués dépendent bien évidemment des préférences nationales et des priorités des autorités politiques.

Dans les années 1980 et 1990, certains pays comme le Canada, les pays nordiques ou les Pays-Bas ont réalisé des revues stratégiques des dépenses publiques qui leur ont permis de réduire leurs dépenses de manière significative. Toutefois, il faut noter que toutes les revues stratégiques ne réussissent pas, certaines n'étant pas conduites avec autant d'ambition. En effet, pour être efficaces, elles doivent bénéficier à la fois d'une forte volonté politique et d'un fort degré d'appropriation des administrations concernées. L'expérience montre également qu'elles nécessitent que l'on fixe un objectif de réduction de dépenses pluriannuel précis et ambitieux et que le champ de l'action publique qu'elles recouvrent soit aussi large que possible<sup>6</sup>.

La revue stratégique canadienne de 1994-1999 constitue un cas d'école de revue stratégique des dépenses publiques. Alors que le Canada souffrait d'un déficit public chronique qui avoisinait les 5 % du PIB au début des années 1990, la revue des dépenses entamée en 1994 a permis un retour à l'équilibre du solde public en trois ans. La méthode pratiquée par le Canada a été celle du « nothing off the table » : tous les ministères étaient potentiellement concernés par la baisse des dépenses. Les réductions les plus importantes ont eu lieu dans les postes suivants : « agences régionales », « industrie », « transports », « ressources naturelles », « environnement », « pêche », « culture », « agriculture ». En revanche, la santé et la justice ont été peu touchées (mais la majorité des dépenses de santé se situait au niveau provincial). Le nombre de ministères est passé de 32 à 23.

6. Vandierendonck C. (2014), "Public Spending Reviews: design, conduct, implementation", *Economic Papers*, 525, Commission européenne, juillet.

*Plus récemment, à la suite de la crise financière de 2008-2009, le Royaume-Uni, l'Irlande et les Pays-Bas ont lancé d'importantes revues stratégiques de leurs dépenses publiques. Au Royaume-Uni notamment, la Comprehensive Spending Review de 2010 a abouti à un engagement de réduction significative des budgets de certaines missions publiques (notamment l'aide aux entreprises, les collectivités territoriales, la justice ou les transports), au gel des salaires et à l'allongement de l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires. Toutefois, certaines dépenses ont été explicitement préservées : santé, école, aide internationale. Au niveau local, la dépense sociale a aussi été relativement préservée.*

*De son côté, la France a également réalisé des exercices de revue de ses dépenses publiques ces dernières années, mais avec des résultats limités. D'abord entre 2007 et 2010 avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et, depuis 2013, avec la Modernisation de l'action publique (MAP). Dans les deux cas, les effets de ces revues ont été de faible ampleur (la RGPP aurait conduit à une réduction des dépenses publiques de l'ordre de 11 milliards d'euros, et il est difficile d'estimer les effets de la MAP). Cela s'explique en premier lieu par le faible champ d'application de ces revues (circonscrit aux dépenses de l'État central) et par l'absence d'objectifs de la dépense chiffrés et ambitieux. Toutefois, la France s'est engagée avec le Pacte de responsabilité à réduire ses dépenses publiques de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, et il est indéniable que cet effort se fait déjà au prix d'arbitrages difficiles. Depuis janvier 2014, le Conseil stratégique de la dépense publique réunit régulièrement les ministres concernés autour du président de la République afin de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles.*

### *Les États membres de la zone euro qui ont le plus souffert de la crise sont ceux qui ont le plus modifié la structure de leurs dépenses publiques*

La Grèce, l'Irlande et le Portugal sont les trois pays de l'échantillon qui ont le plus réduit leurs dépenses publiques sur la période 2009-2012 - de respectivement 18 %, 11 % et 10 % - et aussi ceux dont l'indicateur prend la valeur la plus élevée. Par ailleurs, alors que l'Espagne et l'Italie ont réduit leurs dépenses publiques dans des proportions similaires sur la période étudiée (un peu moins de 4 % en volume), l'Espagne a l'indicateur de sélectivité le plus élevé avec un écart conséquent (1,3 point).

Pour autant, il faut noter qu'un indicateur de sélectivité élevé n'est pas toujours un gage d'efficacité puisqu'il n'indique en rien la qualité des choix qui sont opérés. Ainsi, il est possible que certains États membres en difficulté aient fait peser démesurément le poids de leur ajustement budgétaire sur certaines dépenses d'avenir déterminantes pour leur croissance potentielle (investissement en R&D,

éducation et formation...). Par ailleurs, un indicateur de sélectivité faible peut indiquer que la structure de la dépense est jugée optimale, correspond bien aux préférences de la société et/ou est peu sujette aux aléas politiques.

### *Le Royaume-Uni apparaît comme un des pays ayant opéré les arbitrages les plus importants*

En effet, la particularité du Royaume-Uni dans l'échantillon étudié est d'avoir un niveau d'indicateur de sélectivité très élevé, à un niveau comparable à celui de l'Irlande ou du Portugal, sans avoir conduit une réduction de ses dépenses publiques totales aussi significative (baisse inférieure à 2,5 % en volume).

### *La France est le pays de l'échantillon dont la structure des dépenses change le moins*

La France est le pays de l'échantillon qui a le niveau d'indicateur le plus faible sur la période considérée. Il faut noter cependant que la période sur laquelle nous estimons la valeur de l'indicateur de sélectivité n'est sans doute pas la plus favorable à la France puisqu'elle correspond à une phase où l'ajustement budgétaire a été principalement réalisé par une hausse des prélèvements obligatoires.

S'il est vrai qu'un groupe de pays formé de l'Autriche, de la Suède et du Luxembourg présente un niveau d'indicateur de sélectivité proche du niveau français, la France se distingue nettement de certains pays (Norvège, Danemark et Pays-Bas) qui font un effort sur les dépenses similaires (légère hausse des dépenses en volume) mais ont un indicateur de sélectivité élevé.

## ANALYSES COMPLÉMENTAIRES

### *Robustesse de l'indicateur : calcul d'un indicateur de sélectivité excluant les dépenses les moins discrétionnaires*

Certains postes de dépenses publiques présentent une forte dimension « non discrétionnaire », c'est-à-dire qu'ils sont difficilement modifiables d'une année sur l'autre par les pouvoirs publics. Il s'agit des dépenses ayant la caractéristique de stabilisateurs automatiques ; c'est le cas des dépenses d'indemnisation du chômage qui sont avant tout induites par les évolutions du taux de chômage et donc de l'activité. Il s'agit également des dépenses qui résultent principalement d'évolutions que l'État ne contrôle pas directement, par exemple les dépenses de vieillesse (qui sont principalement liées à la trajectoire démographique).

En outre, ces postes « non discrétionnaires » ont un poids important dans les dépenses totales. Le tableau 2 montre les postes qui contribuent le plus fortement à l'indicateur dans chaque pays de l'échantillon. Il s'agit essentiellement de la « vieillesse », dans une moindre mesure du « chômage », des « hôpitaux » et des « transports ». On constate donc qu'une grande partie des postes contribuant à l'indicateur sont des postes dont les variations sont structurelles (comme la vieillesse) ou conjoncturelles (comme le chômage), mais qui ne dépendent que secondairement de décisions budgétaires.

**TABLEAU 2 : POSTES BUDGÉTAIRES CONTRIBUTANT LE PLUS À L'INDICATEUR DANS LES PAYS DE L'ÉCHANTILLON**

| Pays        | Postes contribuant le plus à l'indicateur (deux par pays)                  |
|-------------|--|
| Allemagne   | Chômage  |
| Allemagne   | Maladie et invalidité  |
| Autriche    | Vieillesse   |
| Autriche    | Famille et enfants   |
| Danemark    | Vieillesse   |
| Danemark    | Famille et enfants   |
| Espagne     | Vieillesse   |
| Espagne     | Équipements collectifs   |
| Finlande    | Vieillesse   |
| Finlande    | Chômage  |
| France      | Vieillesse   |
| France      | Fonct. des organes ex. et lég., affaires fi. et fisc., affaires étrangères |
| Grèce       | Services généraux  |
| Grèce       | Vieillesse   |
| Irlande     | Vieillesse   |
| Irlande     | Transports   |
| Islande     | Transports   |
| Islande     | Vieillesse   |
| Italie      | Vieillesse   |
| Italie      | Transports   |
| Luxembourg  | Enseignement n.c.a.  |
| Luxembourg  | Vieillesse   |
| Norvège     | Vieillesse   |
| Norvège     | Services hospitaliers  |
| Pays-Bas    | Vieillesse   |
| Pays-Bas    | Services hospitaliers  |
| Portugal    | Vieillesse   |
| Portugal    | Services hospitaliers  |
| Royaume-Uni | Vieillesse   |
| Royaume-Uni | Transports   |
| Suède       | Maladie et invalidité  |
| Suède       | Fonct. des organes ex. et lég., affaires fi. et fisc., affaires étrangères |

Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

Afin de vérifier la robustesse de l'indicateur de sélectivité, nous le recalculons en retirant les dépenses de vieillesse et de chômage (cf. tableau 3). Les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France progressent ainsi quelque peu dans le classement. Ils font donc relativement plus d'arbitrages

quand on retire les dépenses peu discrétionnaires que constituent le chômage et la vieillesse. Mais l'ordre des pays étudiés n'est que très peu modifié par le retrait de ces postes budgétaires.

**TABLEAU 3 : INDICATEUR DE SÉLECTIVITÉ ESTIMÉ SANS LES POSTES « CHÔMAGE » ET « VIEILLESSE »**

|             | Variation de la dépense totale en volume | Part de la dépense totale étudiée | Nombre de postes renseignés | Indicateur |
|-------------|--|-----------------------------------|-----------------------------|------------|
| Grèce       | - 23,4 %                                 | 65,3 %                            | 39                          | 19,3       |
| Royaume-Uni | - 4,9 %                                  | 79,0 %                            | 62                          | 13,4       |
| Portugal    | - 17,2 %                                 | 72,7 %                            | 55                          | 12,2       |
| Irlande     | - 13,9 %                                 | 78,1 %                            | 58                          | 11,4       |
| Islande     | - 7,9 %                                  | 88,0 %                            | 54                          | 10,0       |
| Espagne     | - 7,0 %                                  | 73,4 %                            | 58                          | 9,0        |
| Pays-Bas    | - 1,2 %                                  | 78,7 %                            | 61                          | 8,1        |
| Norvège     | 0,7 %                                    | 84,9 %                            | 60                          | 8,1        |
| Danemark    | - 1,0 %                                  | 76,4 %                            | 53                          | 7,5        |
| Italie      | - 7,7 %                                  | 67,5 %                            | 60                          | 7,4        |
| Luxembourg  | 3,2 %                                    | 71,5 %                            | 55                          | 7,0        |
| Suède       | 4,7 %                                    | 74,2 %                            | 60                          | 6,5        |
| Allemagne   | 1,1 %                                    | 68,0 %                            | 63                          | 6,1        |
| France      | 1,9 %                                    | 70,1 %                            | 61                          | 5,4        |
| Finlande    | 5,1 %                                    | 74,4 %                            | 57                          | 4,6        |
| Autriche    | 0,6 %                                    | 68,0 %                            | 62                          | 4,4        |

Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

De manière similaire, on vérifie avec le tableau 4 que les enseignements tirés de l'indicateur ne sont pas sensiblement modifiés lorsqu'on retire, en plus de celles de chômage et de vieillesse, les autres dépenses de protection sociale. La France fait toujours partie du groupe des pays qui sont les moins sélectifs dans l'évolution de leurs dépenses publiques.

**TABLEAU 4 : INDICATEUR DE SÉLECTIVITÉ ESTIMÉ SANS LES POSTES « CHÔMAGE », « VIEILLESSE » ET AUTRES POSTES « PROTECTION SOCIALE »**

|             | Variation de la dépense totale en volume | Part de la dépense totale étudiée | Nombre de postes renseignés | Indicateur |
|-------------|--|-----------------------------------|-----------------------------|------------|
| Grèce       | - 23,8 %                                 | 55,5 %                            | 32                          | 20,0       |
| Irlande     | - 15,5 %                                 | 56,9 %                            | 51                          | 13,0       |
| Royaume-Uni | - 7,2 %                                  | 61,2 %                            | 56                          | 12,9       |
| Portugal    | - 19,3 %                                 | 60,2 %                            | 49                          | 12,1       |
| Norvège     | 2,3 %                                    | 58,3 %                            | 53                          | 10,1       |
| Espagne     | - 8,6 %                                  | 59,8 %                            | 51                          | 9,1        |
| Islande     | - 9,2 %                                  | 71,4 %                            | 48                          | 8,8        |
| Danemark    | - 0,1 %                                  | 50,5 %                            | 46                          | 8,7        |
| Pays-Bas    | - 1,7 %                                  | 61,5 %                            | 54                          | 8,1        |
| Luxembourg  | 2,6 %                                    | 55,4 %                            | 50                          | 8,1        |
| Italie      | - 8,9 %                                  | 54,6 %                            | 54                          | 7,8        |
| Allemagne   | 0,3 %                                    | 50,4 %                            | 56                          | 7,0        |
| France      | 1,0 %                                    | 54,3 %                            | 55                          | 6,4        |
| Suède       | 5,6 %                                    | 55,6 %                            | 53                          | 6,1        |
| Finlande    | 4,8 %                                    | 54,5 %                            | 50                          | 5,7        |
| Autriche    | 0,9 %                                    | 53,0 %                            | 55                          | 4,2        |

Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

### Sélectivité dans l'évolution des dépenses de protection sociale

A contrario, la base de données COFOG fournissant neuf postes de dépenses de protection sociale, il est possible d'estimer la valeur de l'indicateur de sélectivité spécifique à ces dépenses. Le tableau 5 présente l'indicateur ainsi calculé. L'Islande, l'Irlande et le Royaume-Uni ont des niveaux d'indicateurs de sélectivité de leurs dépenses de protection sociale très élevés, comme pour leur indicateur de sélectivité global. À l'inverse, la Grèce et le Portugal ont des indicateurs plus faibles, indiquant qu'ils ont peu modifié la part des divers postes de protection sociale dans les dépenses de protection sociale totales. La France a un indicateur de sélectivité quasi nul, alors que ses dépenses ont progressé autant que celles du Royaume-Uni (+5,8 %).

**TABLEAU 5 : INDICATEUR DE SÉLECTIVITÉ DES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE**

|             | Variation de la dépense de protection sociale en volume | Part de la dépense de protection sociale dans la dépense primaire | Nombre de postes renseignés | Indicateur |
|-------------|---|---|-----------------------------|------------|
| Islande     | -1,3 %  | 25,6 %  | 8                           | 16,0       |
| Irlande     | -1,4 %  | 36,9 %  | 9                           | 9,6        |
| Royaume-Uni | 5,8 %   | 35,9 %  | 8                           | 8,4        |
| Danemark    | 2,6 %   | 45,2 %  | 9                           | 7,7        |
| Espagne     | 4,5 %   | 36,8 %  | 9                           | 7,4        |
| Finlande    | 8,8 %   | 44,0 %  | 9                           | 7,1        |
| Norvège     | 1,7 %   | 40,0 %  | 9                           | 6,9        |
| Grèce       | -9,6 %  | 39,6 %  | 9                           | 6,4        |
| Portugal    | 2,3 %   | 38,2 %  | 8                           | 6,0        |
| Allemagne   | -1,5 %  | 46,7 %  | 9                           | 5,6        |
| Pays-Bas    | 4,9 %   | 34,6 %  | 9                           | 4,8        |
| Autriche    | 3,6 %   | 43,8 %  | 9                           | 3,9        |
| Suède       | 3,6 %   | 42,7 %  | 9                           | 3,7        |
| Italie      | 2,7 %   | 43,2 %  | 8                           | 3,0        |
| Luxembourg  | 2,6 %   | 43,9 %  | 7                           | 2,6        |
| France      | 5,8 %   | 43,9 %  | 8                           | 0,7        |

Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

### Comparaison de l'indicateur de sélectivité estimé sur la période 2004-2007

Nous nous intéressons maintenant à la valeur de l'indicateur sur la période 2004-2007<sup>7</sup>. Le tableau 6 donne la valeur de l'indicateur de sélectivité calculé sur l'ensemble des postes budgétaires.

Entre 2004 et 2007 la plupart des pays ont connu une croissance des dépenses en volume : le coefficient de corrélation entre variation de la dépense et indicateur de sélectivité est donc positif. Il est cependant beaucoup moins élevé en valeur absolue : 0,6 contre 0,9 sur la période 2009-2012. Cela tendrait à montrer qu'il y a une

asymétrie dans la variation de la structure des dépenses selon que la dépense totale augmente ou diminue : la structure de la dépense est plus susceptible d'être profondément modifiée en cas de baisse des dépenses qu'en cas de hausse. Il semble ainsi que la hausse des dépenses s'accompagne peu d'arbitrages visant à davantage augmenter certains postes que d'autres.

**TABLEAU 6 : INDICATEUR DE SÉLECTIVITÉ CALCULÉ SUR LA PÉRIODE 2004-2007**

|             | Variation de la dépense totale recalculée | Part de la dépense totale étudiée | Indicateur |
|-------------|---|-----------------------------------|------------|
| Irlande     | 29,2 %                                    | 98,6 %                            | 21,0       |
| Grèce       | 19,1 %                                    | 87,8 %                            | 18,8       |
| Portugal    | 0,0 %                                     | 86,5 %                            | 15,9       |
| Pays-Bas    | 8,7 %                                     | 96,5 %                            | 13,4       |
| Islande     | 9,2 %                                     | 98,6 %                            | 12,7       |
| Danemark    | 0,1 %                                     | 98,0 %                            | 11,0       |
| Autriche    | 1,1 %                                     | 86,3 %                            | 9,1        |
| Norvège     | -1,9 %                                    | 98,3 %                            | 8,9        |
| Luxembourg  | -0,2 %                                    | 99,6 %                            | 8,2        |
| Espagne     | 13,7 %                                    | 96,9 %                            | 8,1        |
| Allemagne   | -1,7 %                                    | 97,2 %                            | 7,8        |
| Royaume-Uni | 10,7 %                                    | 98,8 %                            | 7,6        |
| Suède       | 4,1 %                                     | 98,3 %                            | 7,1        |
| France      | 5,6 %                                     | 98,3 %                            | 6,3        |
| Italie      | 5,7 %                                     | 99,4 %                            | 5,4        |
| Finlande    | 7,0 %                                     | 98,4 %                            | 5,3        |

Source : Calculs France Stratégie, à partir des données Eurostat

Sur la période 2004-2007, la France ressort encore une fois comme l'un des pays où les différents postes budgétaires évoluent de manière homothétique puisque son indicateur de sélectivité est faible. L'augmentation des dépenses publiques sur cette période a donc été le fruit d'une augmentation généralisée des dépenses davantage que de choix stratégiques d'orientation de l'action publique.

7. Nous n'étudions pas la valeur de l'indice de sélectivité sur la période 2008-2009, car la plupart des économies avancées ont mis en place sur ces deux années des larges plans de relance.

## CONCLUSION

Il est nécessaire de préciser certaines des limites de l'indicateur :

- Les données ne permettent pas de parfaitement distinguer les reclassifications purement comptables (entre les postes de dépenses de la base COFOG) des véritables choix opérés par la puissance publique dans l'orientation de son action.
- L'indicateur de sélectivité est très corrélé à la valeur absolue des variations de la dépense. Cela pose la question du lien de causalité qui existe entre le fait de réduire les dépenses publiques d'une part et le degré de sélectivité des choix budgétaires d'autre part. En effet, on peut se demander si c'est la méthode (fort degré de sélectivité ou réduction homothétique des dépenses) qui explique l'ampleur de la réduction des dépenses, ou si au contraire c'est l'effort budgétaire qui détermine la méthode (une forte réduction des dépenses publiques se matérialisant par de la sélectivité).

Notre analyse pourrait être approfondie en choisissant de ne pas retenir une période unique pour tous les pays de l'échantillon mais en identifiant un échantillon d'épisodes caractérisés par un programme de réduction des dépenses d'ampleur comparable. Cela permettrait de classer les pays dans des contextes budgétaires comparables, mais ce serait alors le contexte économique international qui différencierait entre les périodes.

Le calcul de l'indicateur sur la période 2009-2012 aura révélé plusieurs enseignements intéressants dans les débats actuels sur la réduction des dépenses publiques.

- Les États ayant le plus réduit leurs dépenses publiques sont ceux qui ont les indicateurs de sélectivité les plus élevés.
- Il n'est donc pas surprenant que ce soient les États membres de la zone euro qui ont été sous programme

d'assistance financière qui présentent le degré de sélectivité de leurs dépenses publiques le plus élevé.

- Il n'est cependant pas nécessaire d'avoir connu un tel programme d'assistance financière pour pouvoir réaliser des arbitrages forts entre postes budgétaires, comme le montre l'expérience du Royaume-Uni.
- La France fait partie des pays européens qui ont le moins modifié la structure de leurs dépenses sur la période 2009-2012 comme sur la période 2004-2007.

Ce dernier enseignement montre qu'en matière d'évolution des dépenses publiques, la France a jusqu'à récemment *choisi de ne pas choisir*<sup>8</sup>. Alors qu'elle s'est engagée à assainir ses finances publiques sans recourir à des augmentations d'impôts au cours des prochaines années, il apparaît essentiel que des priorités de l'action publique soient dégagées puis des choix opérés. À ce titre, la réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017 prévue par le Pacte de responsabilité devra inévitablement conduire à de tels arbitrages. En outre, la France doit se préparer à la poursuite et à l'amplification de cet effort : le rapport *Quelle France dans dix ans ?* envisage une baisse de 6 points sur dix ans du ratio de dépense publique. Un tel effort appelle la mise en place, dans le prolongement des initiatives récentes, d'un processus structuré de revue stratégique des dépenses, qui permette de sélectionner les priorités, d'améliorer l'efficacité et d'opérer des arbitrages entre postes budgétaires. À cette condition, la réduction des dépenses publiques se traduira non pas par un recul de l'action publique, mais par son amélioration.

Mots clés : finances publiques, action publique de demain, action publique, État, dépenses publiques.

8. *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, rapport de France Stratégie au président de la République, juin 2014, [www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans](http://www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans).

## DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr) (rubrique publications)

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



CommissariatStrategieProspective



@Strategie\_Gouv

La *Note d'analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général à la stratégie et à la prospective. Les opinions exprimées 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**

Impression :  
Commissariat général  
à la stratégie et à la prospective

Dépôt légal :  
avril 2015 - N° ISSN 1760-5733

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé,  
responsable du service  
Édition-Communication  
01 42 75 61 37  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie est un 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 : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.