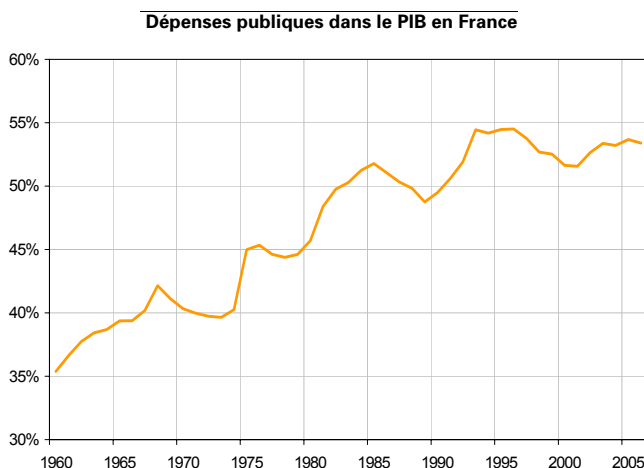


Les facteurs d'évolution de la dépense publique en France : une rétrospective

- Au cours des cinquante dernières années, la part des dépenses publiques dans la richesse nationale a fortement augmenté en France : elles représentent plus de la moitié du PIB depuis les années 1990 contre 35% au début des années 1960.
- Cette hausse n'a pas été régulière : elle a été particulièrement marquée lorsque les finances publiques ont été sollicitées pour soutenir la conjoncture (après les relances de 1974 et 1981). Sur le long-terme, elle est imputable principalement à la forte progression des dépenses sociales liée à des facteurs structurels, en particulier le vieillissement de la population : cette dernière tendance devrait se poursuivre à l'horizon 2050.
- Au sein de l'OCDE, le poids des dépenses publiques dans le PIB varie de 30% du PIB pour la Corée du Sud à 55,5% pour la Suède, soit un écart de plus de 20 points de PIB. La France se situe parmi les pays où ce ratio est le plus élevé. Ces écarts reflètent essentiellement les préférences collectives de la nation en termes de socialisation des besoins et de biens publics. Néanmoins, sur la période récente, l'évolution des dépenses publiques en France apparaît préoccupante au regard de celles de nos voisins : la tendance à la hausse du ratio dépenses/PIB s'est poursuivie alors qu'elle s'est inversée en Allemagne par exemple.
- Selon les estimations de la DGTPE, la hausse est imputable pour plus de la moitié à la contribution des administrations de sécurité sociale, même si leur part dans la progression de l'ensemble des dépenses fléchit légèrement à partir de 2005 avant de reculer plus nettement en 2006, en lien avec la modération de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et la baisse du chômage. Par ailleurs, on observe une montée de la contribution des administrations publiques locales, en partie en liaison avec le transfert de nouvelles compétences votées depuis 2002.
- Pour faire face à la forte pression à moyen-terme des dépenses sociales liées principalement au vieillissement de la population et afin de ramener le ratio dépense/PIB dans la moyenne des pays européens, un effort de maîtrise de la dépense est nécessaire. C'est l'objet de l'action des pouvoirs publics visant à diviser par deux le taux de croissance des dépenses publiques sur l'ensemble de la législature.

Sources : INSEE



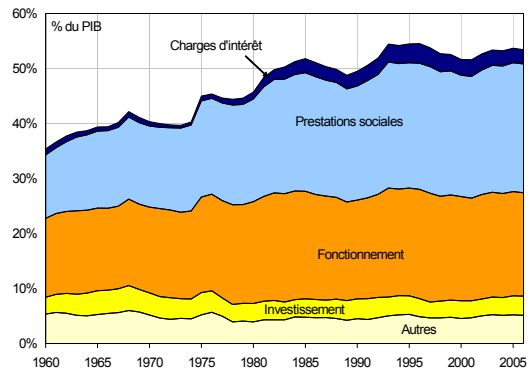
Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et de la Politique économique et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi.

1. Sur longue période les déterminants de l'évolution de la dépense publique en France reflètent à la fois des facteurs économiques et des choix sociaux

1.1 Une hausse continue de la part de la dépense publique dans le PIB depuis 1959

Sur longue période, la part des dépenses publiques (en sens de la comptabilité nationale ; cf. encadré 1) dans le PIB a augmenté sensiblement. Elles représentaient environ 35% du PIB au début des années 1960 (cf. graphique 1). Au début des années 1990, la valeur des dépenses publiques atteint près de la moitié de la richesse nationale produite en un an.

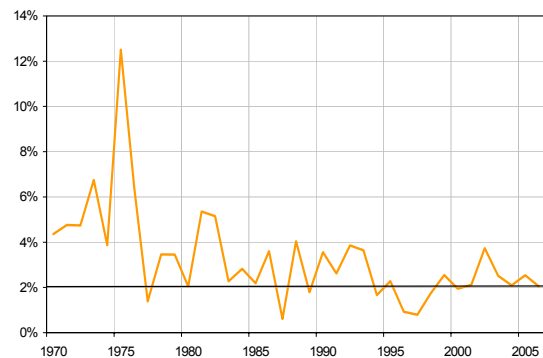
Graphique 1 : dépense publique dans le PIB



Source : INSEE.

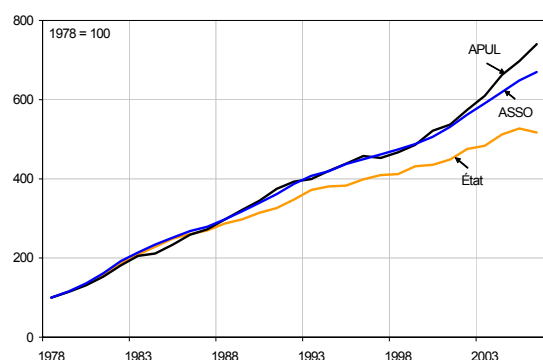
Cette évolution est en premier lieu imputable à la forte progression des prestations sociales. La charge du service de la dette a également augmenté, en lien avec la hausse de la dette publique. Les dépenses de fonctionnement sont restées stables en part de PIB.

Graphique 2 : croissance de la dépense publique en volume depuis 1970



Source : INSEE.

Graphique 3 : évolution de la dépense par sous-secteurs



Source : INSEE.

Encadré 1 : la dépense en comptabilité nationale

La comptabilité nationale cherche à déterminer ce qui, par nature, est une dépense, quel que soit son intitulé, qu'elle se traduise ou non par un flux de trésorerie. Le critère essentiel est qu'une dépense est un flux qui appauvrit l'administration concernée au sens où son actif financier net se détériore (soit par une baisse de l'actif, soit par une augmentation du passif). Cette définition est conventionnelle notamment dans la mesure où seul l'actif financier est pris en compte, à l'exclusion par exemple de l'actif immobilisé (patrimoine immobilier, routes, ports...). Concrètement, cette définition conduit à exclure du champ des dépenses publiques certaines opérations qui sont des dépenses au sens budgétaire :

- les opérations d'acquisition de titres ne constituent pas une dépense publique au sens de la comptabilité nationale. En effet, elles n'impliquent aucune diminution de l'actif financier net des administrations, mais seulement une réallocation d'actifs au sein du patrimoine des administrations entre trésorerie et titres ;
- les dotations en capital peuvent aussi être exclues de la dépense publique si elles conduisent à une augmentation de la valeur de l'entreprise dont l'État est actionnaire, et donc *in fine* du patrimoine de l'État. En revanche, si ces dotations sont à fonds perdus, elles seront considérées comme de la dépense.

A l'inverse, des opérations sans impact budgétaire, telles que l'abandon d'une créance (par exemple à la suite d'une annulation de dette pour des pays créanciers du Club de Paris), sont enregistrées par la comptabilité nationale comme des dépenses publiques. Un abandon de créance par une administration conduit en effet à une baisse à due concurrence de son actif financier net. Dans le cas d'une garantie de créance par l'État venant à être exercée, la dette garantie devient une dette de l'État, dont le passif augmente. Il s'agit donc d'une dépense au sens de la comptabilité nationale.

L'emploi de ce critère par la comptabilité nationale peut conduire à enregistrer des dépenses qui n'ont jamais eu de contreparties en caisse. L'absence de flux de trésorerie ne fait pas obstacle à l'existence d'une dépense dès lors qu'une somme, pour laquelle la dette est juridiquement constituée, augmente le passif d'une administration. Ceci s'applique entre autres lorsqu'une prestation a été versée pour le compte de l'État mais ne s'est pas traduite par une dépense du budget de l'État faute de crédits disponibles à un niveau suffisant (par exemple pour certaines prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l'État).

La comptabilité nationale conduit aussi à d'autres corrections qui éloignent le concept de dépenses de celui retenu en comptabilité budgétaire ou générale, avec l'application de la notion de droits constatés (cette notion implique que la dépense publique en comptabilité nationale est rattachée à l'année au cours de laquelle l'obligation juridique constitutive d'une dette a pris naissance, soit le « fait générateur »), l'inclusion des cotisations sociales imputées (il s'agit essentiellement des cotisations que l'État se verse à lui-même pour équilibrer les régimes de pensions civiles et militaires) ou encore les prélèvements sur recettes à destination des collectivités locales ou de l'Union européenne (ces prélèvements se substituant à des dotations budgétaires en dépense, les comptables nationaux les considèrent comme une dépense).

Le poids de l'investissement public a plutôt reculé à partir des années 1980. Le poids relatif des différents sous-secteurs a évolué, avec une forte croissance de la taille des budgets locaux, liée en partie à la décentralisation, et la hausse rapide des dépenses sociales. En conséquence le poids relatif de l'État s'est réduit (cf. graphique 2).

En volume, la progression moyenne de la dépense publique sur longue période a été un peu supérieure à 2% par an. Certains «pics» sont aisément repérables au moment notamment des grandes relances budgétaires (1974, 1981) (cf. graphiques 2 et 3).

1.2 Une hausse qui s'explique en partie par les déterminants économiques de la dépense publique...

L'impact des déterminants économiques ou structurels sur la dépense est estimé à politique ou législation constante. En conséquence, même si l'augmentation d'une dépense est inéluctable (par exemple celle liée au vieillissement de la population, voir plus bas), sa répartition entre dépense publique ou dépense privée dépendra du choix collectif qui sera fait concernant la part des dépenses socialisées.

1.2.1 Les facteurs spontanés d'évolution de la dépense publique à court et moyen terme

A court terme, la conjoncture économique influence sensiblement plus le niveau des recettes publiques que celui des dépenses. Les bases sur lesquelles sont assises les recettes sont en effet étroitement liées au niveau de l'activité. Les dépenses sont pour l'essentiel liées aux montants votés.

Certaines dépenses sont néanmoins sensibles aux évolutions conjoncturelles. Les dépenses d'indemnisation chômage augmentent en cas de dégradation de l'activité et de redressement du chômage. Les dépenses liées au revenu minimum d'insertion suivent avec retard ce phénomène : en fin de période d'activité atone, les chômeurs en fin de droits sont plus nombreux et les dépenses liées au RMI plus importantes. En phase de redémarrage, la décade des dépenses de RMI est plus lente que celle des dépenses de chômage.

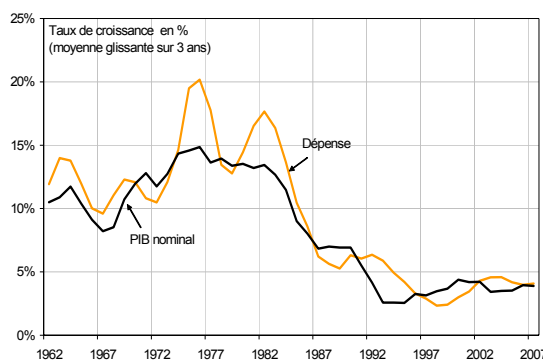
D'autres dépenses sous conditions de ressources (allocation logement...) sont aussi affectées par l'activité avec retard (environ 1 an) dans la mesure où elles sont liées au montant des revenus perçus l'année qui précède leur versement.

La conjoncture économique a aussi une influence sur les dépenses via l'évolution des prix. Les dépenses sont en effet fixées en niveau en euros courants dans la loi de finances. Si, *in fine*, l'inflation est plus forte que celle prévue dans la loi et que le niveau de dépense voté est respecté, le

volume des dépenses sera mécaniquement plus faible qu'anticipé. De manière générale, si les prix augmentent plus vite qu'anticipé, les dépenses de consommation des administrations publiques deviennent plus coûteuses (et réciproquement). Les prestations sociales des branches vieillesse et famille constituent une exception notable, car un mécanisme d'indexation automatique sur l'inflation leur permet de conserver leur pouvoir d'achat¹.

A moyen terme, l'évolution des dépenses publiques tend à suivre celle de l'activité et des prix, et donc le PIB nominal (cf. graphique 4 ci-dessous pour la France). Le taux de croissance de la dépense publique peut bien sûr diverger de celui du PIB nominal pendant des périodes spécifiques liées à des choix politiques majeurs.

Graphique 4 : croissance des dépenses et croissance du PIB



Source : INSEE.

La déformation au cours du temps de la part des dépenses publiques dans le PIB ne s'est pas faite de façon progressive en France, mais correspond à des chocs sur la dépense au cours des années 1974-76 et 1981-82 qui ont conduit à des dérives jamais résorbées depuis.

Le lien entre croissance du PIB et fourniture de services publics peut recevoir différentes interprétations. Si l'activité du pays croît rapidement, il est logique que les dépenses d'investissement augmentent aussi à un rythme comparable dans la mesure où les besoins en matière d'infrastructures publiques (routes, ports, aéroports, etc.) sont liés au développement économique du pays. Il est aussi difficile de ne pas indexer à moyen terme la valeur de certaines dépenses de fonctionnement sur l'inflation².

1.2.2 Les facteurs de long terme

A plus long terme, les dépenses publiques sont aussi influencées par des facteurs structurels. L'évolution de la structure de l'économie et de la société modifie le type de dépenses publiques et leur niveau. Parmi ces facteurs structurels, le vieillissement est le plus susceptible d'affecter la dépense publique dans les années à venir. Les projections démographiques de l'INSEE publiées en juillet 2006 font état,

(1) La règle d'indexation retenue vise à compenser les écarts constatés (en positif ou en négatif) entre le montant de la prestation versé sur la base de la prévision d'inflation et celui qui aurait dû être versé sur la base de l'inflation effective. La compensation intervient avec une année de décalage.

(2) Le lien reste cependant lâche et peut masquer des mouvements contraires. Les dépenses de santé tendent à augmenter plus vite que le revenu national : leur demande croît plus que proportionnellement au revenu.

d'ici à 2050, d'une forte progression de la part des plus de 60 ans dans la population totale, qui passerait d'un cinquième de la population en 2005 à près d'un tiers.

L'impact du vieillissement sur les dépenses publiques passe par plusieurs canaux, dont les dépenses de retraites et celles de santé. Du fait de l'augmentation du nombre de retraités, les dépenses de pensions augmentent mécaniquement. Parallèlement, une population plus âgée accroît la demande de soins, dont le coût est en outre majoré du fait du progrès technique. Le 3^{ème} canal est celui des dépenses liées à la prise en charge de la dépendance, qui devraient augmenter avec l'allongement de l'espérance de vie.

Le vieillissement peut à l'inverse conduire à une baisse des dépenses par deux canaux. Avec une population moins jeune, les dépenses d'éducation doivent diminuer, si le nombre d'élèves par enseignant reste constant. Les dépenses liées à l'emploi pourraient aussi baisser, même s'il n'existe pas de corrélation mécanique entre emploi et vieillissement.

Les marges d'incertitude autour de ces différents effets sont bien sûr importantes à long-terme, mais il convient néanmoins de prendre conscience de l'ampleur des enjeux. Pour les dépenses de santé, avec un jeu d'hypothèses sur la dynamique des coûts, l'OCDE estime entre 1,7 et 3,6 points de PIB le surcroît de dépenses à l'horizon 2050. Pour celles liées à la dépendance, l'OCDE estime le surcroît dans une fourchette de 1,0 à 1,7 point de PIB.

1.3 ...mais une hausse qui traduit également des préférences collectives.

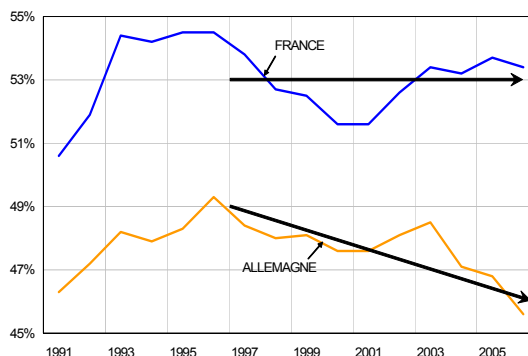
A niveau de richesse par tête comparables, les différences de niveau de dépense publique traduisent surtout des arbitrages politiques entre dépenses socialisées et dépenses privées. Au sein de l'OCDE, le poids des dépenses publiques dans le PIB varie de 30% du PIB pour la Corée du Sud à 55,5% pour la Suède, soit un écart de plus de 20 points de PIB³.

Ces écarts reflètent essentiellement les préférences collectives de la nation en termes de socialisation des besoins et de biens publics. La dépense en matière de santé est plus élevée aux États-Unis que dans les grands pays de l'Union européenne (15% du PIB contre environ 10% en France, 11% en Allemagne, 8,5% en Italie, et 7,7% au Royaume-Uni⁴), mais

la part de ces dépenses financées au moyen de prélèvements obligatoires est plus faible aux États-Unis (44%, contre 76% en France, 78% en Allemagne, 75% en Italie et 83% au Royaume-Uni). L'écart du poids de la dépense publique avec les États-Unis reflète pour l'essentiel des modes de financement de la protection sociale très différents. Le système européen s'appuie largement sur des institutions faisant appel aux prélèvements obligatoires. La protection sociale américaine relève surtout de l'initiative privée.

Au sein de la zone euro, les écarts sont moins marqués. Des disparités significatives existent néanmoins et les tendances récentes divergent : notamment, le ratio de dépenses marque une certaine stabilité en moyenne en France depuis 15 ans alors qu'une baisse tendancielle a été engagée en Allemagne (cf. graphique 5).

Graphique 5 : dépense des APU en % du PIB



Source : INSEE et Destatis (comptes nationaux).

Cet écart, qui est constamment d'au moins 4 points de PIB depuis 1990 (et atteint 8 points de PIB en 2006), peut notamment être relié :

- aux dépenses de défense, qui représentent en France 1 point de PIB de plus qu'en Allemagne (2 points de PIB en France en 2005 contre 1 point en Allemagne) ;
- aux dépenses d'investissement des administrations publiques - notamment en matière de logement - qui sont supérieures en France d'environ 1 point ;
- aux dépenses de personnel (13,3 points de PIB en France en 2005 contre 7,5 points en Allemagne)⁵.

2. Comment analyser l'évolution récente de la dépense publique ?

L'évolution récente des dépenses publiques en France peut paraître préoccupante au regard de celle de nos voisins. L'Allemagne a ainsi fortement réduit la part de ses dépenses publiques depuis 2003. La Suède a réduit de façon quasi-

constante ses dépenses publiques depuis 1995, la baisse cumulée dans le PIB atteignant plus de 10 points sur la période.

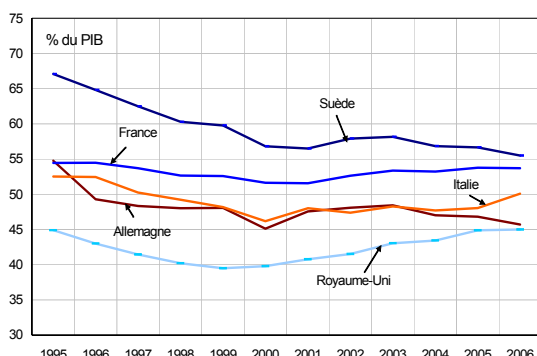
(3) Source : données OCDE, perspectives économiques n°81, 2007.

(4) Source : données OCDE, 2003.

(5) Cet écart s'explique notamment par le fait que le personnel hospitalier allemand n'entre pas dans la sphère publique. En contrepartie, les dépenses de prestations de santé sont plus élevées en Allemagne qu'en France (2,6 points de PIB d'écart en 2005). Par ailleurs, la France, en raison notamment d'une scolarité qui commence plus tôt (3 ans contre 6 ans dans la plupart des Länder allemands) compte un nombre plus important d'enseignants. Au total, ces différences expliquent l'écart de dépenses de personnel entre la France et l'Allemagne à hauteur de 3,5 points de PIB.

Une compréhension plus fine de l'évolution récente de la dépense publique sur la période récente apparaît nécessaire.

Graphique 6 : part des dépenses publiques dans le PIB



Source : Enrostat.

2.1 Tous les sous-secteurs ont contribué à la progression des dépenses publiques en euros courants sur les années passées

Sur les dernières années, la tendance à une croissance de la dépense publique plus rapide que l'activité s'est poursuivie (progression en volume des dépenses publiques de 2¼% par an sur la période 1996-2006). La part des dépenses dans le PIB a ainsi augmenté de 0,8 point entre 2002 et 2006. Sur cette période, la plus forte augmentation des dépenses en valeur est observable du côté des collectivités locales, avec une progression de 29% due en partie aux transferts de compétences. Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont également augmenté sensiblement (+24% en valeur⁶). Sur la même période, les dépenses de l'État n'ont progressé que de 9%.

L'interprétation de ces statistiques par catégories d'administrations doit rester prudente. En effet, les données publiées par la comptabilité nationale sont construites à périmètre courant. Or le périmètre des administrations a connu des évolutions sensibles sur la période récente :

- La gestion du RMI a été confiée aux collectivités territoriales par la loi du 18 décembre 2003. Ce transfert de compétence, compensé par un transfert de TIPP, a contribué au rebond des dépenses des collectivités locales en 2004 ;
- la prise en charge directe par l'État des allègements de charges sur les bas salaires en 2004, avec la dissolution du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) et l'affectation en 2006 de recettes fiscales à la sécurité

sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales a un impact direct sur les dépenses de l'État en comptabilité nationale⁷.

Enfin, il n'est pas aisé de remonter à partir des dépenses des sous-secteurs à l'agrégat global des dépenses publiques. En effet, **la simple addition des dépenses constatées pour chacune des administrations publiques n'est pas égale à la dépense publique totale, car les dépenses des sous-secteurs contiennent les transferts éventuels d'une administration publique vers une autre.** Il est donc nécessaire de «consolider» ces transferts pour reconstituer la part respective de chacun des secteurs dans la dépense publique.

2.2 Un essai de partition de la dépense publique pour isoler les contributions de chacun des sous-secteurs à l'évolution de la dépense.

L'évolution de la dépense totale n'est pas la somme des dépenses des sous-secteurs en raison des flux croisés entre administrations. Il faut donc soustraire ces flux pour comprendre le rôle imputable à chaque sous-secteur dans l'évolution (cf. encadré 2).

Il est alors possible d'obtenir une «partition» de la dépense publique qui reflète les poids respectifs de chacun des sous-secteurs dans la dépense totale, et où la somme des contributions est bien égale à l'évolution de l'ensemble. Cette partition montre que les organismes de sécurité sociale couvrent un peu moins de la moitié de la dépense publique, l'État près de 30%, les APUL 20% et les ODAC 6%. Par ailleurs, le niveau des dépenses de l'État se réduit sensiblement, car il est la principale source des transferts vers les autres administrations publiques (cf. tableau 1).

Tableau 1 : parts des différents sous-secteurs dans la dépense publique

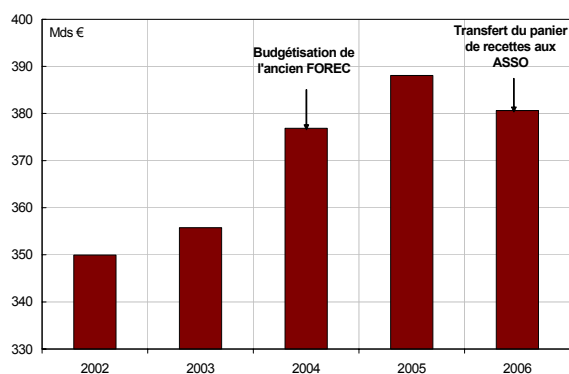
	Comptabilité nationale		«Partition»	
	Mds €	%	Mds €	%
Dépenses APU	956,7		956,7	
Etat	380,4	40%	278,1	29%
ODAC	62,2	6%	57,0	6%
APUL	199,3	21%	194,0	20%
ASSO	437,0	46%	427,7	45%
Total sous secteurs	1078,9	113%	956,7	100%

Source : INSEE, calculs DGTPE.

(6) Elles ont connu par ailleurs la plus forte augmentation en niveau : 70 Md€.

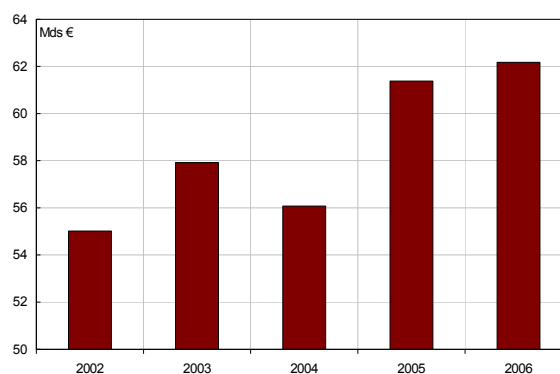
(7) Cet impact est bien sûr neutralisé lorsqu'on s'intéresse à la dépense publique consolidée (toutes administrations publiques confondues) : il n'y a alors aucun impact sur la dépense, les allègements de charges n'ayant un impact que sur le niveau des prélèvements obligatoires.

Graphique 7 : dépenses de l'État



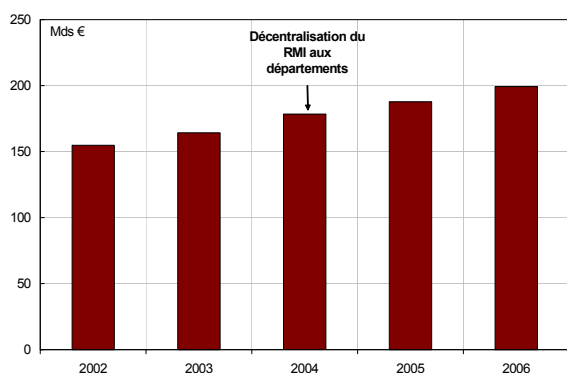
Source : INSEE

Graphique 8 : dépenses des ODAC



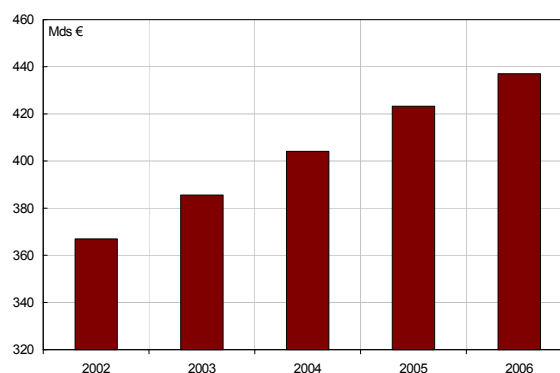
Source : INSEE

Graphique 9 : dépenses des APUL



Source : INSEE.

Graphique 10 : dépenses des ASSO



Source : INSEE.

L'évolution en volume des dépenses publiques peut être décomposée de manière à isoler la contribution de chacun des sous-secteurs à cette évolution (cf. tableau 2). Sur la période récente, les administrations de sécurité sociale restent le premier contributeur à l'augmentation de la dépense publique. La part qui leur est imputable fléchit légèrement à partir de 2005 avant de connaître un recul plus marqué en 2006, en liaison avec le ralentissement de l'Objectif National de Dépenses D'Assurance Maladie (ONDAM) et le repli du chômage. La période est également caractérisée par le dynamisme des dépenses locales (cf. tableau 2).

L'évolution de la contribution des différents sous-secteurs à la dépense publique peut s'expliquer de la façon suivante.

Tableau 2 : contributions des différents sous-secteurs à la croissance de la dépense publique

	2002	2003	2004	2005	2006
Croissance de la dépense publique (en volume, en %)	3,8	2,5	2,0	2,6	2,1
Contribution de l'État	0,9	0,4	0,4	0,5	0,2
Contribution des ODAC	0,0	0,2	-0,3	0,2	0,1
Contribution des APUL	1,0	0,8	0,7	0,6	0,9
Contribution des ASSO	1,9	1,3	1,3	1,2	0,9

Source : calculs DGTPE.

2.2.1 La contribution des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale)

Après un point haut atteint en 2002, le niveau des dépenses de l'État votées dans la loi de finances initiale ont systématiquement été respectés depuis 2003. La dépense budgétaire a évolué globalement au même rythme que les prix. La contribution des dépenses de l'État à l'évolution des dépenses publiques devrait donc être proche de zéro. Or il s'avère qu'entre 2003 et 2006, elle est légèrement positive, de l'ordre d'un demi point. Ce résultat s'explique par différents facteurs :

- la participation de la France au budget européen («4^e ressource») n'est pas une dépense budgétaire mais une moindre recette ; elle constitue cependant une dépense en comptabilité nationale. Son dynamisme pèse pour près de 0,2 point chaque année dans la contribution de l'État à l'augmentation de la dépense publique, à l'exception de 2006 où elle diminue légèrement, expliquant le recul de la contribution ;
- La croissance des cotisations sociales «fictives»⁸, liée principalement à l'évolution des dépenses de pension, constitue un autre élément d'explication. Il s'agit d'une convention d'écriture qui a une contrepartie du côté des recettes de l'État, mais qui contribue mécaniquement à alourdir les dépenses publiques en comptabilité nationale ;

- Un troisième ensemble de facteurs joue également, notamment les remises de dette aux États étrangers.

A l'exception de 2004, la contribution des ODAC à l'évolution de la dépense publique est relativement éte. L'année 2004 a en revanche été marquée par la forte baisse des subventions versées par le CNASEA au titre des contrats aidés, contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé, qui seront remplacés en 2005 par les contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats d'avenir créés par la loi de cohésion sociale. L'économie réalisée à ce titre rend compte de la quasi-totalité de la contribution négative des ODAC à l'évolution de la dépense publique en 2004. En 2005, le retour à une contribution positive des ODAC s'explique essentiellement par la montée en charge de l'ANRU et de l'AFITF⁹, ainsi que par l'évolution des prestations logement servies par le FNAL¹⁰.

2.2.2 La contribution des administrations locales

L'évolution de la contribution des APUL de 2002 à 2006 traduit trois phénomènes. Elle reflète, d'abord, la montée en charge de nouvelles politiques qui leur ont été confiées par la loi. Les dépenses consécutives à la régionalisation ferroviaire généralisée en 2002 rend compte de la contribution des APUL à l'évolution de la dépense publique à concurrence de 0,2 point. La création de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) a eu un effet plus durable : sa montée en charge participe à l'évolution de la dépense publique à hauteur de 0,3 point en 2002 et de 0,2 point en 2003. Sans être négligeable, son influence postérieure est moins significative.

Le cycle électoral communal constitue un autre facteur d'explication de l'évolution de la contribution des APUL. Après une certaine atonie des dépenses locales d'investissement l'année qui suit les élections municipales, les exécutifs locaux commencent à mettre en œuvre les projets de leurs mandats. Le pic de dépenses est atteint l'année qui précède les échéances électorales suivantes, ce qui explique en partie le niveau exceptionnel d'augmentation de l'investissement local en 2006¹¹. L'autre élément d'explication tient à la relance des projets des contrats de plan 2000-2006 grâce aux recettes de privatisation reçues par l'AFITF en 2005. Au total, la progression des dépenses d'investissement contribue pour 0,4 point à la croissance de la dépense publique en 2006.

Enfin, l'accroissement des dépenses de personnel a fortement contribué à l'évolution globale de la dépense locale.

Son influence est notamment sensible en 2002 et en 2006. L'année 2002 est en effet marquée par une hausse des effectifs locaux qui traduit l'impact de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. La hausse des rémunérations contribue à hauteur d'environ 0,3 point à l'évolution de la dépense publique. En 2006, la hausse des rémunérations locales participe pour près de 0,3 point à la croissance de la dépense totale. Au-delà des mécanismes généraux et particuliers de revalorisation, il apparaît que les départements et les régions ont souhaité renforcer leur encadrement dans la perspective des transferts de compétences relatifs aux routes nationales et aux agents TOS¹² des collèges et des lycées.

2.2.3 La contribution des administrations de sécurité sociale

Le niveau élevé de la contribution des ASSO a été soutenu de 2002 à 2005 par le dynamisme des dépenses de santé. Leur contribution s'élève à environ 0,7 point en 2002 et 0,6 point en 2003, notamment sous l'effet des revalorisations tarifaires, avant de fléchir à 0,5 et 0,4 point en 2004 et 2005.

La contribution des dépenses d'assurance vieillesse connaît un profil plus heurté sur la période compte tenu de l'impact des mesures de revalorisation, mais elle reste significative. La décroissance relevée de 2002 à 2003 (de 0,7 point à 0,5 point) a par la suite été compensée par la mise en œuvre des mesures nouvelles de départs anticipés.

La dégradation de la conjoncture économique rend compte, par ailleurs, de la contribution particulièrement élevée - compte tenu du montant total des prestations payées - de la hausse des dépenses d'assurance - chômage en début de période. Celle-ci s'est en effet établie à environ 0,3 point en 2002 et 0,2 point en 2003. Les effets de la réduction du temps de travail à l'hôpital ainsi que la mise en œuvre du plan «Hôpital 2007» constituent les facteurs explicatifs résiduels de la hausse des dépenses sociales sur la période considérée.

La baisse de la contribution des ASSO constatée en 2006 - 0,3 point - tient en revanche à deux éléments : d'une part, à hauteur de 0,1 point, au ralentissement de la dépense sous ONDAM dont la croissance a été limitée à 3,1% sous l'effet des dispositions du «Plan médicament» ; de l'autre, pour 0,2 point, à la baisse du chômage qui a permis d'enregistrer une économie sur les indemnités servies

Pierre BEYNET et Hervé NAERHUYSEN

(8) Il s'agit des contreparties des prestations sociales fournies directement par les employeurs à leurs salariés, leurs anciens salariés et autres ayants droit, diminuée le cas échéant des cotisations sociales à la charge des salariés. L'État sert à ses agents (en activité ou retraités) un certain nombre de prestations relevant des assurances sociales (régimes d'employeur) pour lesquelles n'est prélevé aucune cotisation au préalable. Les principales prestations concernées sont les prestations de vieillesse et d'invalidité des personnels titulaires, les arrêts de travail des titulaires et le supplément familial de traitement versé en sus des allocations familiales à partir du deuxième enfant.

(9) ANRU : Agence Nationale de Rénovation Urbaine ; AFITF : Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France.

(10) FNAL : Fonds National d'Aide au Logement.

(11) Le report des élections à 2008 n'a été voté qu'en 2006.

(12) TOS : Techniciens, Ouvriers de Services.

Encadré 2 : le mécanisme de consolidation des dépenses entre administrations publiques

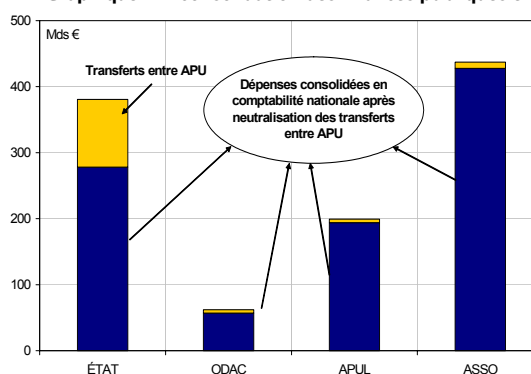
Un exemple simple peut illustrer la notion de consolidation comptable. L'allocation spécifique de solidarité est versée par le fonds de solidarité, qui est un ODAC, financé en partie par une subvention de l'État. L'addition des dépenses de l'État et celles des ODAC conduirait à une double comptabilisation.

Consolider la dépense publique consiste à éliminer ces flux croisés entre administrations publiques. Par convention, la dépense est imputée au secteur destinataire du transfert, c'est-à-dire celui qui mandate et liquide la dépense. Dans l'exemple précédent, l'ASS est imputée au fonds de solidarité et non à l'État.

Cette convention selon laquelle la dépense est imputée au compte du secteur receveur est légitime car les secteurs disposent généralement d'une forte autonomie de décision sur le niveau et la nature de leur dépense - comme les administrations territoriales en vertu du principe de libre administration ou les organismes de sécurité sociale, gérés en partie par les partenaires sociaux^a.

La consolidation permet donc d'avoir une vue cohérente sur une année de l'ensemble des sous-secteurs. Toutefois, pour pouvoir comparer l'évolution des dépenses, un second retraitement des données est nécessaire : il faut rendre le «périmètre» de la dépense homogène d'une année sur l'autre par sous-secteurs^b. Après retraitement des effets de périmètre, l'évolution de la dépense est calculée à champ «constant glissant», i.e. le taux de croissance de l'année N est calculé sur la base du périmètre de la dépense de l'année N-1.

Graphique 11 : consolidation des finances publiques en 2006



Source : INSEE.

Les retraitements concernent ainsi les transferts de compétence d'un sous-secteur à un autre (par exemple, la décentralisation de la gestion du RMI en 2004 ou la débudgétisation de l'investissement en faveur des transports par la création de l'AFITF) ou le reclassement d'une administration publique d'un sous-secteur vers un autre (l'ORGANIC a ainsi intégré en 2005 le secteur des administrations de sécurité sociale et quitté celui des ODAC)^c.

- Cette convention pourrait être discutée pour les opérateurs de l'État. Il pourrait être envisagé de rattacher dans certains cas la dépense au sous-secteur à l'origine du versement, ce qui nécessiterait d'apprécier au cas par cas la plus ou moins grande autonomie de gestion des opérateurs. Par souci de simplicité, cette option n'est pas explorée ici.
- C'est cette opération, délicate, qui limite principalement la reconstitution de séries remontant loin dans le passé.
- Il en est de même s'agissant de certaines opérations exceptionnelles qui modifient durablement ou temporairement le périmètre de la dépense des administrations publiques. Peuvent être citées à cet égard la sortie de la Direction des constructions navales du champ des APU en 2003 ou encore les prestations servies à compter de 2005 par l'assurance-vieillesse du régime général suite à l'adossment du régime de retraite des électriciens et des gaziers.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Emploi
Direction générale du Trésor
et de la Politique économique
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Philippe Bouyoux

Rédacteur en chef :

Philippe Gudin de Vallerin
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtpe.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

Novembre 2007

n°25 . Les effets du ralentissement immobilier sur la consommation aux États-Unis
Luc EYRAUD, Aurélien FORTIN, Sophie RIVAUD

n°24 . Une nouvelle base de données pour « mesurer » les institutions
Nicolas MEISEL, Jacques OULD-AOUDIA

n°23 . Le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les PME
Sébastien RASPILLER

Octobre 2007

n°22 . Valorisation des actions et des marchés boursiers par la méthode des multiples
Fabrice Montagné

n°21 . La situation économique mondiale à l'automne 2007
Aurélien Fortin, Fabrice Montagné, William Roos

n°20 . Faut-il s'inquiéter des déséquilibres de balances courantes en union monétaire
Thibault Guyon

Septembre 2007

n°19 . Les instruments économiques au service des politiques environnementales
Christophe Wendling

n°18 . La coordination internationale des politiques macroéconomiques
Benjamin Carton, Fabrice Montagné