



HAL
open science

Bilan du quinquennat 2012-2017 : les finances publiques

Antoine Bozio, Sophie Cottet, Marion Monnet

► **To cite this version:**

Antoine Bozio, Sophie Cottet, Marion Monnet. Bilan du quinquennat 2012-2017 : les finances publiques. 2017, pp.1-6. halshs-02522822

HAL Id: halshs-02522822

<https://shs.hal.science/halshs-02522822v1>

Submitted on 27 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BILAN DU QUINQUENNAT 2012-2017 : LES FINANCES PUBLIQUES

Les notes de l'IPP

n°27

Avril 2017

Antoine Bozio
Sophie Cottet
Marion Monnet

www.ipp.eu

Résumé

La maîtrise du déficit public était clairement affichée comme l'une des priorités du candidat François Hollande lors de sa campagne présidentielle de 2012. Il prévoyait de faire passer le déficit public en dessous de la barre des 3 % dès 2013, puis d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2017. Or, le déficit réalisé s'avère être au-dessus de ces prévisions, en partie parce que la stratégie de réduction du déficit reposait sur des hypothèses de croissance qui ne se sont pas matérialisées. Si le redressement des finances publiques a été plus lent qu'anticipé, les différentes mesures adoptées au cours de la période 2012-2017 ont toutefois significativement contribué à la réduction du déficit, qui se concentre essentiellement sur les deux premières années du quinquennat avec d'importantes hausses des prélèvements obligatoires. Les mesures relatives aux prélèvements obligatoires n'avaient pas cependant pour unique objectif de réduire le déficit. Des réductions de prélèvements obligatoires ont également été adoptées en faveur de l'emploi et de la compétitivité, ou encore de l'environnement. Les mesures relatives aux dépenses publiques sont en revanche beaucoup plus difficiles à retracer et les montants impliqués sont bien plus modestes. Enfin, la baisse des dépenses de l'État est attribuable en grande partie à une diminution de la charge de la dette. ■

- La stratégie de réduction du déficit au cours du quinquennat de F. Hollande reposait en grande partie sur des hypothèses de croissance qui ne se sont pas réalisées. Ce phénomène explique la moitié de l'écart entre la trajectoire annoncée et le déficit constaté.
- La réduction du déficit public observée entre 2012 et 2017 provient majoritairement de la hausse des prélèvements obligatoires en début de mandat. Toutefois, 36 % de cette hausse des recettes fiscales est imputable aux mesures prises sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy.
- La baisse des dépenses de l'État central est en grande partie attribuable à une diminution de la charge de la dette au cours de la période 2012-2017.
- Les différents documents budgétaires, qui relèvent de la gouvernance partagée des dépenses publiques entre le gouvernement et les divers organismes de sécurité sociale, ne permettent pas de mener une analyse fine de l'évolution des différentes composantes de la dépense publique. Ce manque de lisibilité plaide pour une refonte de la gouvernance des finances publiques.



Le bilan du quinquennat 2012-2017 en matière de finances publiques ne fait pas consensus : pour certains, les mesures prises pour réduire le déficit public ont été trop timides, quand pour d'autres, elles ont été excessives. Outre le fait que l'austérité critiquée était annoncée dans le programme du candidat François Hollande, qui indiquait clairement un objectif de réduction du déficit, passant notamment par une augmentation des prélèvements obligatoires, ce bilan doit être dressé au regard des mesures effectivement prises, d'une part, et du rôle des prévisions de croissance, d'autre part.

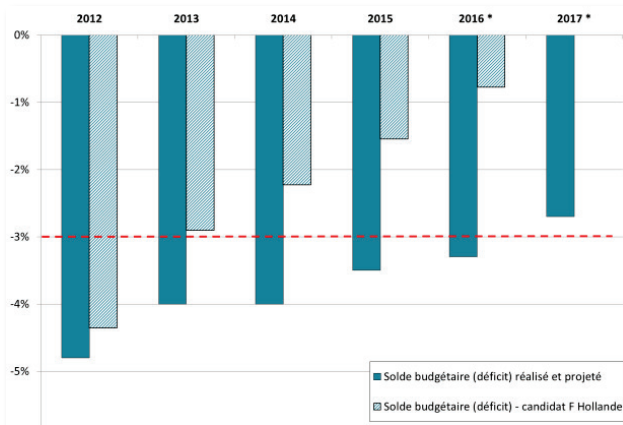
Nous revenons dans un premier temps sur les grandes évolutions des finances publiques sur l'ensemble de la mandature, avant de nous intéresser plus spécifiquement à l'importance et à l'ampleur

des mesures relatives aux prélèvements et aux dépenses pour expliquer la trajectoire observée.

Trajectoire d'ensemble des finances publiques

L'une des propositions phare du candidat François Hollande lors de sa campagne en 2012 était le retour à l'équilibre budgétaire en 2017, après un passage du déficit en dessous de la barre des 3 % prévue par le Traité de Maastricht (engagement n°9). Cet assainissement des finances publiques devait passer à la fois par une augmentation des prélèvements obligatoires, notamment pour les ménages les plus aisés (engagements n°15 et 17), et par une stabilisation des dépenses en volume.

Graphique 1 : Comparaison du solde budgétaire prévu dans les engagements présidentiels de François Hollande à celui réalisé et projeté



Lecture : En 2013, le déficit réalisé représente 4,0 % du PIB, soit 1,1 point de PIB de plus que ce qui était annoncé dans les 60 engagements pour la France du candidat François Hollande.

Note : * Prévisions.

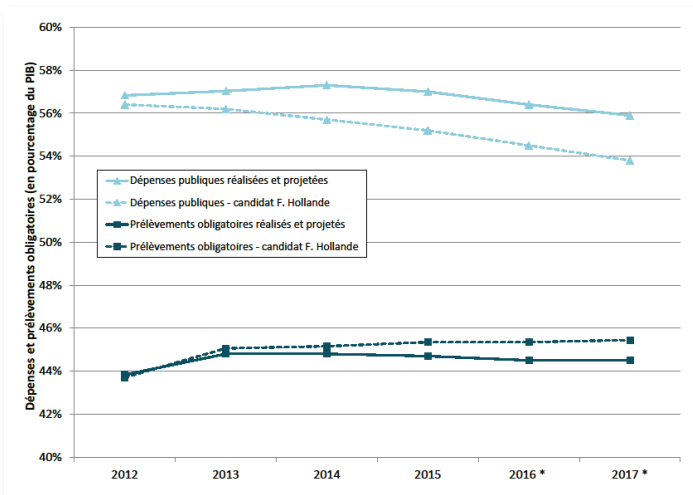
Sources : F. Hollande, Le Changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France, 2012 ; Insee, Comptes nationaux, Base 2010 ; Projet de loi de finances pour 2017 ; Rapport économique social et financier pour 2017.

Le Graphique 1 permet de comparer ces promesses de campagne à l'évolution réalisée et projetée du déficit au cours du quinquennat (2012-2017). Alors que le déficit devait passer en-dessous des 3 % dès 2013, les chiffres du dernier Projet de loi de finances (PLF) le prévoient seulement pour 2017, avec un déficit de 2,7 %.

Comme on peut le constater sur le Graphique 2, cette moindre réduction du déficit provient à la fois d'une baisse plus faible qu'anticipée du ratio de dépenses publiques dans le PIB, et d'une augmentation plus modérée du taux de prélèvements obligatoires par rapport à ce qui était envisagé dans le programme du candidat.

La dépense publique représente 56,8 % du PIB au début du quinquennat et augmente jusqu'en 2014 pour atteindre un pic de 57,3 % du PIB. À partir de 2014, la part des dépenses publiques dans le PIB diminue mais l'écart qui s'est creusé par rapport aux annonces du candidat F. Hollande se maintient jusqu'en 2017. Ainsi, alors qu'il s'engageait sur un taux de dépenses publiques de 53,8 % du PIB pour la fin de son mandat, les prévisions pour 2017 affichent un taux de 55,9 %. Le taux de prélèvements obligatoires augmente quant à lui de 0,7 points de PIB entre le début et la fin du quinquennat, passant de 43,8 % en 2012 à 44,5 % en 2017. L'écart entre les taux de prélèvements obligatoires réalisés et ceux annoncés lors de la campagne présidentielle (45,4 % du PIB en 2017) est en revanche plus modeste.

Graphique 2 : Trajectoire des dépenses et des recettes par rapport aux engagements présidentiels de François Hollande



Lecture : En 2017, les documents budgétaires prévoient un taux de prélèvements obligatoires de 44,5 % quand François Hollande s'engageait lors de sa campagne à atteindre un taux de 45,4 %.

Notes : Les engagements de François Hollande ont été exprimés alors que la comptabilité nationale fonctionnait en base 2005 ; les chiffres présentés ici ont été convertis en base 2010 sur la base des indications fournies par l'Insee lors du changement de base.

Sources : F. Hollande, Ibid. 2012 ; Insee, Comptes nationaux, Base 2010 ; Rapport Economique Social et Financier 2017.

Reste alors à déterminer si cette incapacité à tenir les engagements de la campagne est le résultat d'un défaut de mise en œuvre des mesures annoncées, d'une stratégie de réduction du déficit dépendante d'une reprise de la croissance, ou d'un choix délibéré, dans l'hypothèse où le gouvernement aurait jugé qu'il n'était pas souhaitable d'atteindre l'équilibre budgétaire

en 2017. Afin d'essayer d'apporter quelques éléments de réponse à cette question, nous repartons des hypothèses de croissance retenues dans le programme de F. Hollande pour calculer ce qu'aurait été le ratio des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires si les hypothèses de croissance retenues par le candidat s'étaient concrétisées (Tableau 1).

Tableau 1 : Taux de croissance annoncés par F. Hollande, taux de croissance réalisés et taux de dépenses publiques contrefactuels

	2012	2013	2014	2015	2016 *	2017 *
Taux de croissance du PIB (candidat F. Hollande)	0,5%	1,7%	2,0%	2,3%	2,3%	2,3%
Taux de croissance du PIB réalisé et projeté (en volume)	0,2%	0,6%	0,6%	1,3%	1,5%	1,5%
Taux de dépenses publiques contrefactuels (hypothèse d'élasticité nulle des dépenses à la croissance)	56,6%	56,1%	56,2%	55,8%	55,2%	54,7%

Lecture : L'hypothèse de croissance retenue par François Hollande pour l'année 2012 est une croissance de 0,5 %, alors que la croissance réalisée pour cette année est de 0,2 %. En supposant une élasticité des dépenses publiques à la croissance de zéro, le taux des dépenses publiques aurait été de 56,6 % si les hypothèses de croissance s'étaient réalisées.

Note : * Prévisions.

Sources : F. Hollande, Ibid. 2012 ; Insee, Comptes nationaux, Base 2010 ; Rapport économique social et financier pour 2017.

F. Hollande anticipait une reprise pérenne de la croissance dès 2013 avec une augmentation du PIB de 1,7 %, puis une stabilisation du taux de croissance autour de 2 % ou 2,5 %, soit une différence de près d'un point avec les taux de croissance observés. Nous utilisons ces taux de croissance pour recalculer le ratio des dépenses publiques qui aurait été observé chaque année si ces hypothèses avaient été vérifiées, et effectuons les calculs en supposant une élasticité nulle des dépenses publiques à la croissance, hypothèse plausible pour le court terme (1). Par exemple pour l'année 2017, les dépenses publiques représentent 55,9 % du PIB et la hausse du PIB prévue pour cette année-là était de 2,3 %. En supposant une élasticité nulle des dépenses publiques, ces dernières auraient représenté 54,7 % du PIB (2), soit 1,2 point de PIB d'écart par rapport au taux prévu. Ainsi, un peu plus de la moitié des écarts constatés pour les dépenses publiques entre ce qui a été réalisé et ce qui avait été annoncé est dû à une croissance du PIB plus faible qu'escomptée.

Autrement dit, le taux de prélèvements obligatoires ne change pas mécaniquement avec la croissance du PIB étant donné que les montants prélevés et les richesses créées évoluent dans les mêmes proportions. Cela implique que les écarts entre les taux de prélèvements obligatoires réalisés et annoncés (0,9 point de PIB en 2017) sont imputables soit à une volonté politique de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires (ou de réduire les dépenses fiscales) autant que cela avait été annoncé, soit à un défaut de mise en œuvre de certaines mesures.

À l'issue de cet exercice, nous pouvons conclure que l'objectif fixé par F. Hollande lors de sa campagne d'atteindre un déficit nul en 2017 ne s'est pas concrétisé, pour moitié parce qu'il se fondait sur des hypothèses de croissances non vérifiées, et pour moitié du fait de mesures insuffisantes ou d'une volonté délibérée de maintenir un certain niveau de déficit (4).

Ce constat d'une dépendance de la réduction du déficit à la croissance n'est pas propre au mandat de F. Hollande, comme le montre l'Encadré n°1. Sur la période 1999-2017, les déficits réalisés ont presque toujours été supérieurs aux déficits prévus dans les documents budgétaires des années précédentes, en raison principalement de prévisions de croissance exagérément optimistes.

À la différence de la trajectoire des dépenses publiques, l'évolution des prélèvements obligatoires ne dépend qu'à la marge des hypothèses de croissance retenues, dans la mesure où l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance se situe généralement autour de l'unité (3).

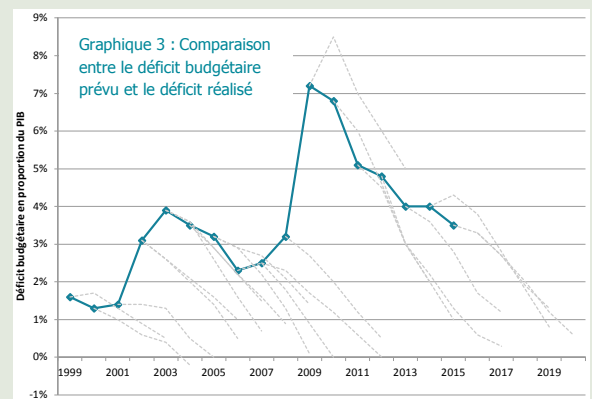
1. Cette hypothèse semble raisonnable : à très court terme, l'élasticité des dépenses publiques à la croissance serait faiblement négative, une part des dépenses publiques (comme les prestations sous conditions de ressources) jouant le rôle de stabilisateurs automatiques, tandis qu'à plus long terme les dépenses publiques ont tendance à augmenter avec la croissance : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/politique-budgetaire.html>

2. Nous effectuons le calcul suivant : $55,9 / (100 + 2,3) = 54,7 \%$.
3. Rapport économique social et financier 2017, tableau 11 p. 76.
4. En effet, sur les 2,7 points de PIB de déficit supplémentaires par rapport à ce qui avait été annoncé pour l'année 2017, 1,2 points viennent d'une croissance plus faible que celle anticipée, ce qui représente près de la moitié de l'écart.

Encadré 1 : Les prévisions de déficit se sont-elles améliorées ?

Chaque année, les lois de finances proposent des prévisions de déficit public à un horizon de un an, deux ans et trois ans. Elles reposent sur les prévisions macroéconomiques réalisées par le Trésor sous la supervision du ministre des Finances, en particulier les prévisions de croissance du PIB. Ces prévisions de croissance ont souvent été critiquées comme étant volontairement « gonflées » pour présenter un budget équilibré. Comme le montre le Graphique 3, au cours de la période précédant la crise économique de 2008, les trajectoires de déficit prévues à l'horizon de trois ans ont été systématiquement plus optimistes que le réalisé.

Ce constat a conduit à la création en 2012 du Haut conseil pour les finances publiques (HCFP). Organisme indépendant du gouvernement et du parlement, il a pour mission de juger de la crédibilité des prévisions macroéconomiques du gouvernement. On aurait pu s'attendre à ce que cette institution contribue à rendre plus réalistes les prévisions de croissance sous-jacentes aux prévisions de déficit et permettent in fine d'améliorer la qualité des prévisions de déficit. Or, comme on peut le constater sur le graphique pour la période postérieure à 2012, le déficit réalisé a presque toujours été supérieur au déficit prévu, à l'exception de l'année 2014. En calculant l'erreur moyenne des projections avant et après 2012 (en excluant la période de crise) nous ne notons aucune amélioration des prévisions de déficit depuis la création du HCFP : les projections de déficit restent systématiquement biaisées à la hausse en France.



Lecture : En 2013 le déficit réalisé est de 4 % alors que les documents budgétaires de 2012 projetaient un déficit de 3 %.
Note : Ce graphique présente l'évolution du déficit réalisé (ligne bleue) ainsi que les trajectoires de déficit prévues chaque année dans les documents budgétaires (traits pointillés gris).
Sources : Insee, Comptes nationaux, Base 2010 ; Programmes de stabilité (pour la période 1999-2003) ; Rapports économique social et financier (pour la période 2003-2017).

La contribution des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques à la réduction du déficit

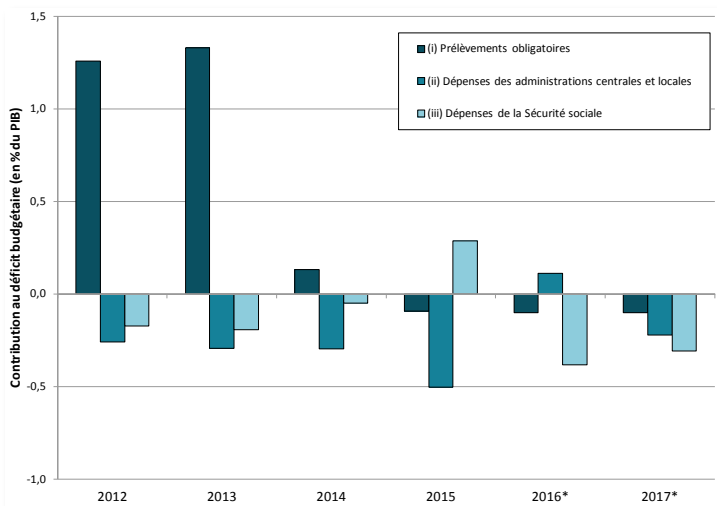
Si le retour à l'équilibre budgétaire promis par François Hollande ne s'est pas réalisé, il n'en reste pas moins que le déficit public a diminué sur l'ensemble du quinquennat, passant de 4,8 % à 2,7 % du PIB. Si les mesures prises au cours de la période 2012-2017 ne l'avaient pas été, le déficit aurait spontanément augmenté de 4,5 % de PIB par rapport à ce scénario contrefactuel.

On distingue deux temps forts dans la réduction du déficit public : une première phase où prédomine une hausse des prélèvements obligatoires, suivie d'une baisse des dépenses publiques. Comme le montre le [Graphique 4](#), l'essentiel de la réduction du déficit provient des mesures de hausse des prélèvements obligatoires prises en début de mandat. Ainsi, en 2012 et en 2013, les nouvelles mesures relatives aux prélèvements

obligatoires rapportent respectivement 1,26 % et 1,33 % de PIB de plus par rapport à une situation contrefactuelle où aucune mesure n'aurait été mise en œuvre.

Le profil de la France en termes de réduction du déficit public va plutôt à l'encontre de ce que proposent des institutions telles que le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Union Européenne (Allemagne en tête), qui préconisent un assainissement des finances publiques principalement via une contraction de la dépense publique plutôt que par une hausse des prélèvements obligatoires. Ce constat est surtout vrai pour les deux premières années du quinquennat, au cours desquelles la hausse des prélèvements obligatoires contribue à hauteur de 75 % à la réduction du déficit. Cette proportion descend à 50 % si l'on considère l'ensemble du quinquennat, les 50 % restants se partageant entre des mesures de réduction des dépenses de la Sécurité sociale et des administrations centrales et locales.

Graphique 4 : Contributions annuelles à la réduction du déficit budgétaire des nouvelles mesures relatives aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques



Lecture : Les nouvelles mesures prises en 2013 et affectant les prélèvements obligatoires ont engendré une augmentation annuelle des recettes équivalant à 1,3 point de PIB. Les mesures prises en 2015 concernant les dépenses des administrations publiques centrales et locales ont induit une baisse de ces dépenses à hauteur de 0,5 point de PIB annuel.

Note : *Prévisions

Sources : Insee, Comptes nationaux, Base 2010 ; Rapports économique social et financier (2012-2017) ; Rapports sur les prélèvements obligatoires (jusqu'à 2013) ; Rapport n° 2012-M-008-03 de l'Inspection générale des finances.

Il est toutefois important de noter que cette réduction du déficit ne peut être attribuable aux seules mesures prises sous le quinquennat 2012-2017. En effet, ces chiffres incluent également l'impact de certaines mesures votées pendant le mandat de Nicolas Sarkozy et dont les effets perdurent au-delà de 2012. En analysant les tableaux détaillés des éditions successives du Rapport économique social et financier sur les mesures en prélèvements obligatoires, il est possible de distinguer l'effet sur les finances publiques des mesures prises sous les quinquennats de MM. F. Hollande et N. Sarkozy pour la période 2012-2017. Il en ressort que sur l'ensemble de cette période, les mesures relatives aux prélèvements obligatoires ont rapporté en moyenne 50 milliards d'euros par an, dont 18 milliards sont imputables à des politiques mises en place sous le mandat de N. Sarkozy et 31,2 sous celui de F. Hollande (5).

Les principales mesures relatives aux prélèvements obligatoires du quinquennat de François Hollande

Si l'on s'intéresse dans le détail aux différentes mesures relatives aux prélèvements obligatoires adoptées sous le quinquennat de F. Hollande, on remarque que toutes n'avaient pas pour unique objectif la réduction du déficit : plusieurs mesures de réduction des prélèvements obligatoires ont également été prises en faveur de l'emploi, des ménages modestes et de l'environnement.

Le [Tableau 2](#) recense les principales réformes des prélèvements obligatoires votées entre 2012 et 2017, par montant décroissant. Les mesures les plus importantes sont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), voté en 2012 pour un coût annuel de 15,1 milliards d'euros, et des allègements de cotisations patronales votés dans la loi de financement de la Sécurité sociale de 2015 pour un coût de 7,2 milliards d'euros annuels. Viennent ensuite des mesures de fiscalité écologique (11,7 milliards d'euros) et la mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique en 2015 (-2 milliards d'euros). Au début de son mandat, le gouvernement de François Hollande a également adopté un ensemble de mesures visant à revenir sur les dispositions de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), votée entre 2008 et 2012 : suppression de l'exonération des heures supplémentaires, retour sur les allègements de droits de succession, limitation des niches sociales avec la hausse du forfait social.

5. Le solde (1,2 milliard) est imputable à des mesures de transferts entre administrations publiques locales (APUL) et organismes divers d'administration centrale (ODAC)

Tableau 2 : Les 15 principales mesures de prélèvements obligatoires votées durant le quinquennat 2012-2017 (en milliards d'euros)

Mesures en prélèvements obligatoires et dépenses fiscales (en Mds €)	Sources	Montant annuel en 2017
<i>Dépenses fiscales</i>		
Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	LFR 2012	-15,1
Allègement des cotisations patronales	PLFSS 2015	-7,2
Baisse de l'impôt sur le revenu (y.c. des ménages modestes et moyens)	PLF 2015	-5,8
Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique	PLF 2015	-2
Suppression progressive de la contribution de solidarité des sociétés (C3S)	PLFSS 2015	-2
Baisse des cotisations famille	PLFSS 2014	-1,2
<i>Recettes fiscales</i>		
Fiscalité écologique (y.c. hausse de la TICFE (LFR 2015))	PLF 2014/LFR 2015	11,7
Réforme des taux de TVA	LFR 2012/PLFSS 2014	5,8
Hausse des cotisations vieillesse	PLFSS 2014	3,5
Limitation de la déductibilité des charges financières pour les entreprises	PLF 2013	3,1
Suppression de l'exonération sociale des heures supplémentaires	LFR 2012	3
Taxe sur l'excédent brut d'exploitation	PLF 2014	2,5
Hausse du forfait social (limitation des niches sociale)	LFR 2012	2,2
Fiscalisation des heures supplémentaires	LFR 2012	1,6
Baisse du plafond du quotient familial	PLF 2013	1,6

Lecture : Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi a été voté en loi de finances rectificative en 2012 pour un coût annuel de 15,1 milliards d'euros au cours de la période 2012-2017.

Sources : Rapport économique social et financier (2012-2017).

Les mesures relatives aux dépenses : un suivi plus difficile

Si les documents budgétaires nous permettent de retracer très précisément les mesures relatives aux prélèvements obligatoires votées dans les lois de finances, il est en revanche beaucoup plus difficile d'en faire de même pour les mesures affectant les dépenses publiques. Le [Tableau 3](#) indique les principales mesures de dépenses publiques et d'économies votées au cours de la période 2012-2017. Elles sont globalement moins nombreuses que les mesures en prélèvements obligatoires et les montants en jeu sont beaucoup plus modestes. Les mesures d'économies concernent surtout des réformes des prestations familiales, en particulier la modulation des allocations familiales en fonction du revenu, et la réforme des aides personnalisées au logement, qui permettent d'économiser environ 2,5 milliards par an. Enfin, le coût net des réformes des minima sociaux (revalorisation du RSA

et création de la prime d'activité) est très légèrement positif.

De manière générale, et contrairement aux mesures affectant les prélèvements obligatoires, il est très difficile de dresser un panorama exhaustif des mesures de dépenses publiques prises au cours des différents quinquennats, et donc d'en avoir une vision globale. En effet, les dépenses relèvent de différentes administrations publiques et leurs réformes sont indiquées soit dans le PLF, pour les dépenses des administrations centrales, soit dans le PLFSS, pour les dépenses des administrations de sécurité sociale qui font partie du champ couvert par ce texte budgétaire, soit, pour celles qui ne le sont pas, dans aucun de ces textes. L'absence d'un tableau de bord des mesures en dépenses et la diversité des modes et organismes de décision en France sur les dépenses soulève un problème de gouvernance, qui n'est sans doute pas étranger au fait que la maîtrise des dépenses publiques ne joue en France qu'un rôle mineur dans la réduction du déficit public.

Tableau 3 : Principales mesures de dépenses publiques prises sous le quinquennat 2012-2017 (Mds d'euros)

Principales mesures de dépenses / d'économie (en Mds €)	Sources	Montant annuel en 2017
Réforme des prestations familiales		-1,8
<i>Modulation des allocations familiales en fonction du revenu</i>		-1,3
<i>Autres mesures des prestations familiales (réforme congé parental+ décalage versement prime à la naissance)</i>	PLFSS 2015 Chiffres clés p.5	-0,4
Réforme des APL		-0,8
<i>Gel du barème des APL pour 2014</i>	PLF 2014, article 64	-0,1
<i>Réforme du dispositif APL accession</i>	PLF 2015, article 52	-0,2
<i>Prise en compte des revenus du patrimoine + plafond de loyer pour le calcul des</i>	PLF 2016, article 55	-0,5
Réforme des minima sociaux		0,2
<i>Création de la prime d'activité (fusion PPE et RSA activité)</i>	LOI n° 2015-994 du 17 août 2015	-0,2
<i>Revalorisation du RSA de 2%</i>	Décret n° 2013-793 du 30 août 2013	0,4

Lecture : La modulation des allocations familiales en fonction du revenu, votée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, permet de réaliser une économie annuelle de 1,3 milliard d'euros sur l'ensemble de la période.

Sources : Voir tableau.

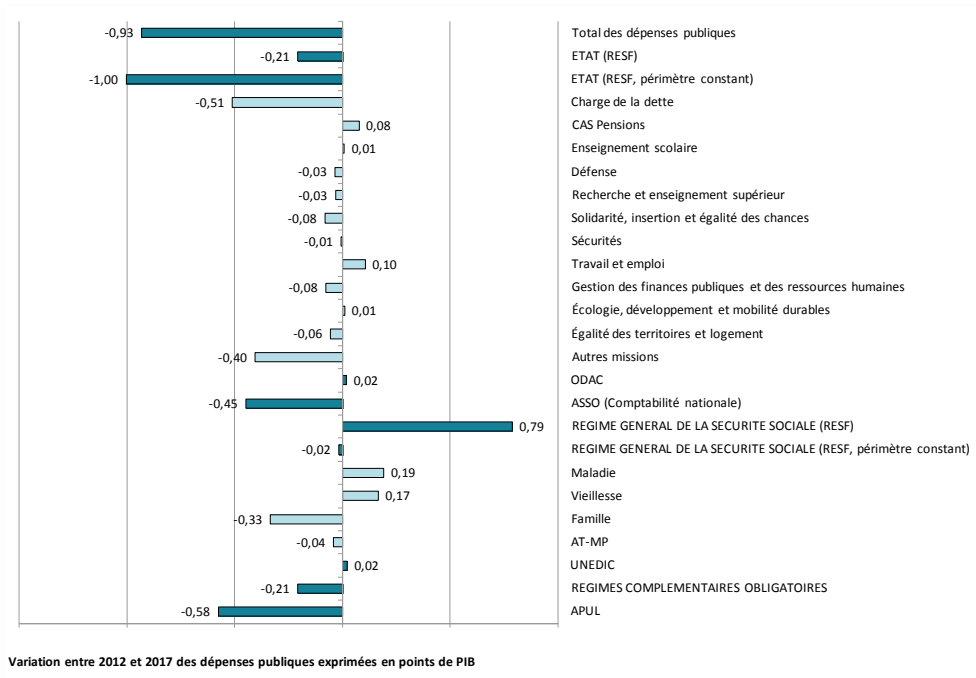
L'analyse des budgets affectés aux différentes missions de l'État et des dépenses des autres administrations publiques (administrations de Sécurité sociale, administrations locales et organismes divers d'administration centrale), qui devrait en théorie permettre de mesurer la contribution des différents postes de dépenses à la diminution globale des dépenses publiques en proportion du PIB entre 2012 et 2017, illustre ce problème de gouvernance. Le Graphique 5 montre qu'en tenant compte des éventuels changements de périmètre, l'essentiel de la réduction des dépenses de l'État (-1 point de PIB entre 2012 et 2017) provient de la charge de la dette, par un effet mécanique d'une baisse des taux d'intérêt – aucune mission du budget de l'État ne mettant en évidence de diminution significative des dépenses. La stabilisation des dépenses du régime général de la Sécurité sociale, elle, est portée par la baisse des dépenses de la branche « Famille ». Il est toutefois difficile de réellement décomposer la baisse de l'ensemble des dépenses publiques (-0,93 point de PIB sur la période du quinquennat) à partir des informations fournies par les documents

budgétaires. En effet, il n'est pas possible de reconstituer le montant total des dépenses de l'État, au sens de la Comptabilité nationale, dans les documents du PLF. Il n'est pas non plus possible de décomposer les dépenses des administrations de Sécurité sociale (ASSO) : si on peut trouver les dépenses du régime général dans les PLFSS, les dépenses d'assurance chômage dans les comptes de l'Unédic et les dépenses des régimes complémentaires obligatoires dans les documents des PLF, il manque, entre autres, les dépenses relatives aux hôpitaux et aux régimes spéciaux.

Ce manque de lisibilité est non seulement néfaste pour le débat public, mais contribue également à rendre difficile un pilotage cohérent et éclairé des finances publiques. Ce constat a été déjà dressé par plusieurs experts qui appellent à une refonte de la gouvernance des finances publiques (6).

6. Bozio, A. et Dormont, B. (2016), « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », Les Notes du CAE, n°28.

Graphique 5 : Variation des principales dépenses publiques entre 2012 et 2017, en points de pourcentage du PIB



Lecture : Les dépenses de l'État rapportées au PIB, à périmètre constant (périmètre 2012), entre 2012 et 2017, ont baissé d'un point.

Note : Les dépenses de l'État sont restreintes au budget général, défini comme la somme des missions budgétaires (hors mission « Relations avec les collectivités territoriales ») auxquelles on ajoute la charge de la dette et la contribution au CAS Pensions, et dont on déduit les taxes affectées plafonnées. Les dépenses sont exprimées à périmètre courant, sauf mention contraire et sauf détail des missions budgétaires de l'État et des dépenses du régime général de la Sécurité sociale, pour lesquelles les dépenses en 2017 sont appréhendées à périmètre constant (périmètre 2012). En particulier, les variations des dépenses de Sécurité sociale à périmètre constant sont nettes de l'introduction de la PUMA (LFSS 2016), qui constitue un changement de périmètre majeur, ainsi que du transfert d'une partie des APL à l'État.

Sources : Pour les dépenses de l'État : LFR 2012 ; PLF 2013 (LFI 2012) ; PLF 2017. Pour les du régime général de Sécurité sociale : PLFSS 2012 et 2017. Pour les dépenses de l'Unédic : RESF 2017 et Unédic. Pour les dépenses des régimes complémentaires obligatoires : LFSS 2012 et RESF 2017. Pour les dépenses des ASSO, des ODAC et des APUL : Comptes nationaux, Insee et RESF 2017.

Bilans et perspectives

Le retour à l'équilibre budgétaire annoncé en 2012 par le candidat François Hollande reposait sur une croissance plus dynamique que celle qui a été observée au cours de son quinquennat, et sur des choix politiques qui ont été concrétisés notamment en début de mandat.

Pour autant, face à une croissance faible, le gouvernement n'a pas choisi de mener une politique plus ambitieuse de réduction du déficit afin de parvenir à tout prix à l'objectif initialement affiché.

L'ampleur des efforts consentis en matière de réduction de la dépense publique est toutefois difficilement mesurable. S'il est possible, à partir des documents budgétaires disponibles, d'identifier les variations de dépenses de certaines administrations, la dispersion des informations entre différents documents, budgétaires ou non, ainsi que les changements intervenus dans le périmètre des administrations publiques et de leurs composantes, ne permettent pas d'établir un panorama précis des réductions et des hausses de dépenses publiques. L'éparpillement des chiffres est par ailleurs symptomatique du difficile pilotage, par le gouvernement et le pouvoir législatif, de l'ensemble des dépenses publiques.