



HAL
open science

Budget 2016 : la difficile maîtrise des dépenses publiques

Mahdi Ben Jelloul, Antoine Bozio, Sophie Cottet, Malka Guillot, Marion Monnet, Lucile Romanello

► To cite this version:

Mahdi Ben Jelloul, Antoine Bozio, Sophie Cottet, Malka Guillot, Marion Monnet, et al.. Budget 2016 : la difficile maîtrise des dépenses publiques. 2015. halshs-02522873

HAL Id: halshs-02522873

<https://shs.hal.science/halshs-02522873v1>

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.

BUDGET 2016 : LA DIFFICILE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les notes de l'IPP 

n°21 

Novembre 2015 

Mahdi Ben Jelloul 
Antoine Bozio
Sophie Cottet
Malka Guillot
Marion Monnet
Lucile Romanello

www.ipp.eu 

Résumé

Si la trajectoire des finances publiques françaises reste très proche de celle annoncée au cours des années précédentes, l'enjeu budgétaire se concentre de plus en plus sur la capacité à réduire les dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Jusqu'à présent, les réductions ont surtout ciblé le fonctionnement de l'État central, avec des efforts demandés aux collectivités territoriales et à la Sécurité sociale. En l'absence d'une reprise plus forte de la croissance, la stratégie du gouvernement de contenir le volume des dépenses sera difficile à tenir. Les impôts ont fortement augmenté au cours des premières années du quinquennat, en particulier pour les 10 % des ménages les plus aisés. Les mesures de simplification du système socio-fiscal sont en revanche restées très modestes, et les réformes successives de l'imposition autour de la première tranche d'imposition semblent avant tout avoir été motivées par une volonté d'afficher une diminution du nombre de foyers imposables à l'impôt sur le revenu. Enfin, au vu de l'enjeu de la maîtrise des dépenses publiques, de meilleures informations budgétaires sur l'évolution des dépenses par mission pour l'ensemble de la dépense publique seraient bénéfiques au débat démocratique. ■

- Les finances publiques poursuivent une trajectoire fixée dès le début du quinquennat, consistant en une hausse des prélèvements obligatoires suivie d'une baisse des dépenses publiques.
- La hausse des prélèvements obligatoires a été effective, et a touché plus particulièrement les ménages les plus aisés.
- La diminution des dépenses publiques en proportion du PIB a été plus modeste que prévue initialement, repoussant à plus tard l'équilibre des finances publiques.
- La gouvernance des finances publiques et les informations budgétaires manquent de la transparence nécessaire à la conduite du débat démocratique.



L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST.

L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

Par rapport aux budgets précédents, le Projet de loi de finances (PLF) français pour 2016 ne semble pas susciter beaucoup d'intérêt. On peut y voir le résultat d'une conduite des finances publiques plus fortement pluriannuelle, qui réduit le rôle des lois de finances votées chaque année, ou l'impact de la communication gouvernementale, qui a annoncé la plupart des mesures du budget avant sa présentation officielle. On peut également s'interroger sur la façon dont les mesures proposées semblent, en apparence, peu toucher les ménages. Pour autant, au-delà de l'état de nos finances publiques, l'analyse du Budget 2016 révèle l'ampleur des choix qui restent à faire, et le nécessaire débat qui devrait accompagner le vote du budget dans une démocratie.

Afin de couvrir l'ensemble des enjeux du budget 2016, nous reprenons d'abord la trajectoire des finances publiques depuis 2012, avant de considérer les mesures fiscales qui ont été adoptées. La note se conclut par une discussion plus générale sur les choix qui ont été opérés en matière de réduction des dépenses publiques.

La trajectoire des finances publiques

Des finances publiques sur une trajectoire inchangée

La crise financière, qui a touché la plupart des pays développés en 2008, a constitué un choc important pour les finances publiques françaises, en réduisant les recettes fiscales alors que les dépenses continuaient à croître à un rythme inchangé. Plus spécifiquement, la très faible croissance qui a suivi la sortie de récession est restée largement insuffisante par rapport à l'évolution spontanée des dépenses, entraînant une dérive des finances publiques. Dans ce contexte, le choix du redressement des finances publiques repose sur l'analyse que la crise a entraîné un changement durable du régime de croissance.

Le [Graphique 1](#) présente l'évolution réalisée des dépenses, des recettes et du besoin de financement public depuis 2000, ainsi que leur évolution contrefactuelle ou tendancielle : celle-ci

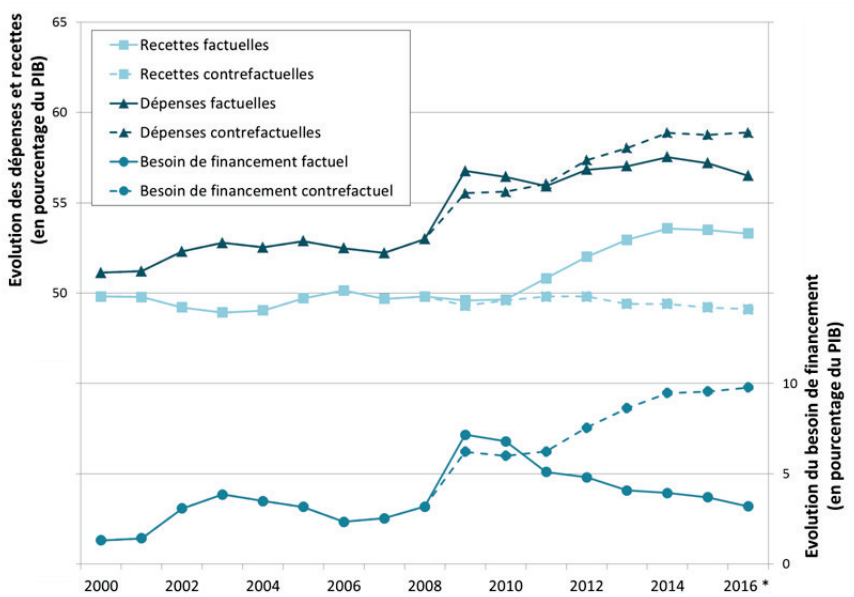
correspond à celle qui aurait été observée si les mesures adoptées depuis la crise n'avaient pas été mises en œuvre (voir [Encadré 1](#)). Ce graphique met clairement en évidence deux phases distinctes : entre 2010 et 2014, l'essentiel du redressement des finances publiques a été obtenu au moyen d'une forte hausse des prélèvements obligatoires, les recettes passant de 49,6 % du PIB en 2010 à 53,6 % ; depuis 2014, en revanche, l'assainissement des finances publiques provient principalement d'une diminution des dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB, celles-ci passant de 57,5 % du PIB en 2014 à 56,5 % en 2016.

La contribution de la fiscalité à la diminution du déficit public a été particulièrement marquée en début de mandat, à hauteur de 80 % de l'effort contre seulement 20 % pour les dépenses. Plusieurs mesures fiscales importantes ont en effet été prises par le gouvernement depuis 2012 pour augmenter les recettes. Dans le cas des ménages, ces mesures ont principalement concerné l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux. La maîtrise de la dépense publique n'est devenue une priorité qu'en fin de mandat. La contribution des dépenses à la réduction du déficit a ainsi fortement augmenté à partir de 2015 pour atteindre plus de 36 % de l'effort sur l'ensemble de la période considérée.

Ces efforts, qu'ils portent sur les recettes en début de mandat ou sur la maîtrise des dépenses par la suite, conduisent logiquement à une réduction du déficit public au cours de la période considérée. Si le besoin de financement ne devrait pas passer sous la barre des 3 % en 2016, selon le critère défini par le Traité de Maastricht, il devrait néanmoins s'en rapprocher en atteignant 3,2 % en 2016 d'après les prévisions du gouvernement.

La trajectoire des finances publiques au cours du mandat présidentiel de François Hollande présente une certaine cohérence avec la stratégie qui a été proposée aux Français par le candidat Hollande lors de la campagne présidentielle : hausse de la fiscalité, puis baisse des dépenses publiques.

Graphique 1: Évolution des dépenses, des recettes et du besoin de financement par rapport à leur croissance tendancielle



Lecture : Depuis 2009, les recettes de l'État en proportion du PIB ont nettement augmenté à la suite des mesures fiscales mises en place, jusqu'à atteindre près de 54 % du PIB selon les prévisions pour 2016 (courbe bleu ciel). Elles auraient en revanche stagné autour de 50 % du PIB en l'absence de changement (courbe bleu ciel en pointillés).

Note : Ce graphique représente l'évolution des dépenses, des recettes (axe vertical de gauche) et du besoin de financement (axe vertical de droite) en pourcentage du PIB, par rapport à leur croissance tendancielle, c'est-à-dire par rapport à ce qui se serait passé en l'absence de changement de politique.

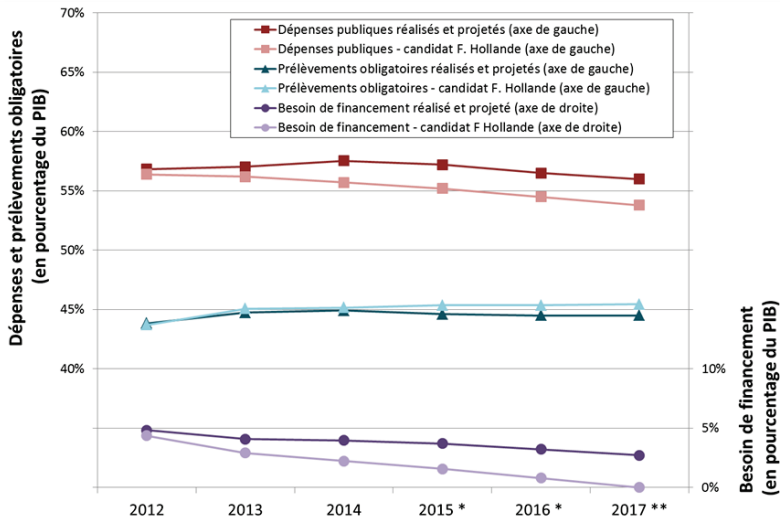
Sources : Insee, Comptes Nationaux, Base 2010 ; Rapport Économique Social et Financier 2015 ; Rapport sur les prélèvements obligatoires 200-2013 ; Situation et perspectives des dépenses publiques (Cour des comptes, 2016).

Le Graphique 2 compare les engagements que François Hollande a présentés en 2012 pour l'ensemble du quinquennat, avec les données des finances publiques réalisées et prévues dans les derniers documents budgétaires. Si la hausse des prélèvements obligatoires correspond assez fidèlement à ce qui avait été proposé, la diminution des dépenses publiques apparaît en revanche très en-deçà des promesses présidentielles. Par conséquent, le déficit public se résorbe beaucoup plus lentement qu'annoncé.

Si la trajectoire réelle des finances publiques s'éloigne sensiblement

de la trajectoire initialement proposée, c'est parce que cette dernière s'appuyait sur des hypothèses de croissance largement invalidées par les faits. Dans ses « 60 engagements pour la France », François Hollande pensait s'appuyer sur des « hypothèses de croissance à la fois prudentes et réalistes » : 1,7 % en 2013, 2 % en 2014 et entre 2 % et 2,5 % à partir de 2015. D'après ce scénario macroéconomique, la baisse des dépenses publiques en pourcentage du PIB pouvait se réaliser en contenant les dépenses en volume, sans qu'il soit nécessaire de les réduire en valeur absolue. La réalité de la très faible reprise de l'activité a rendu ce scénario caduc.

Graphique 2 : Trajectoire des finances publiques par rapport aux engagements présidentiels de François Hollande



Lecture : En 2012, le besoin de financement de la France représentait 4,8 % du PIB.

Note : 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 : « 60 engagements pour la France » ; Insee, Comptes Nationaux, Base 2010 ; Rapport Economique Social et Financier 2015 ; Loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

* Prévisions PLF (pour le factuel)

** Prévisions de la LPPF (pour le factuel)

Des prévisions fiables ?

L'un des critiques récurrentes émises à l'encontre des projections budgétaires est leur caractère manipulable, l'administration étant souvent soupçonnée de présenter dans les documents budgétaires une trajectoire plus conforme aux aspirations du gouvernement qu'à la réalité des faits. Le principal grief fait par le passé aux perspectives budgétaires était de reposer sur des hypothèses de croissance trop optimistes, permettant de « boucler » le budget sans avoir à annoncer de mesures considérées comme difficiles.

Pour contrecarrer ces pratiques, largement répandues en Europe, le Pacte de stabilité et de croissance a imposé aux gouvernements de la zone euro de se soumettre à un regard extérieur et indépendant sur la crédibilité des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent leurs projections budgétaires. En France, cette injonction a conduit à la création du Haut conseil pour les finances publiques (HCFP).

De fait, les projections gouvernementales de croissance se caractérisent désormais par une certaine prudence. Ainsi, les prévisions de croissance retenues par le gouvernement, de 1 % en 2015 et de 1,5 % en 2016, sont conformes à celles des différents instituts de conjonctures ou des organisations internationales.

Un aspect des projections budgétaires beaucoup moins bien encadré est l'estimation de l'évolution tendancielle des dépenses publiques (cf. Encadré 1). Le Graphique 1 met clairement en évidence que l'effort important annoncé sur le front des dépenses publiques correspond essentiellement à une stabilisation de leur évolution par rapport à la très forte augmentation tendancielle observée précédemment. On peut se demander dans quelle mesure cette tendance est surestimée afin de présenter des réductions de dépenses plus importantes ou si, structurellement, les dépenses publiques françaises croissent à un rythme plus rapide que le revenu national.

Encadré 1 : L'évolution tendancielle des dépenses et des recettes

Les efforts en dépenses se mesurent relativement à leur évolution tendancielle ou contrefactuelle. On parle alors d'efforts en dépenses si la masse des dépenses augmente moins vite que son évolution naturelle. L'évolution tendancielle peut être définie comme l'évolution spontanée à législation constante, sans modification des règles juridiques et du contexte législatif en vigueur, au regard des hypothèses macroéconomiques retenues, et notamment celle de croissance potentielle. L'évolution tendancielle des recettes peut se déduire assez simplement à partir des hypothèses de croissance potentielle. En effet, les recettes dépendent très largement de la conjoncture économique : une reprise de l'activité économique se traduit mécaniquement, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation des recettes. Ainsi, des hypothèses de croissance optimistes impliquent une évolution tendancielle élevée. En revanche, l'évolution tendancielle des dépenses est plus complexe à déterminer. En effet, la majorité des dépenses est de nature structurelle. Seules les dépenses concernant les allocations chômage sont cycliques et liées à la conjoncture économique. C'est pourquoi les élasticités des dépenses à la conjoncture sont plus compliquées à mesurer que pour les recettes. Le principal effort de documentation de l'évolution tendancielle est celui réalisée à l'annexe 7 du Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) sur le tendanciel de l'ONDAM¹. Pour les autres dépenses publiques, aucune information n'est présentée dans les documents budgétaires. Comme la Cour des comptes a déjà pu le souligner à différentes reprises, cette notion de croissance tendancielle des dépenses est largement conventionnelle² : plus l'estimation de cette croissance sera biaisée à la hausse, plus les efforts réalisés en dépenses apparaîtront conséquents. À l'inverse, plus l'évolution tendancielle est élevée, plus cela dénote un problème structurel sur l'évolution des dépenses publiques.

1. L'ONDAM est l'Objectif national des dépenses d'Assurance maladie. Il correspond à un objectif de dépenses à ne pas dépasser en ce qui concerne les soins de ville et d'hospitalisation.
2. Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2015, p. 117.

Fiscalité : l'accalmie après les fortes hausses

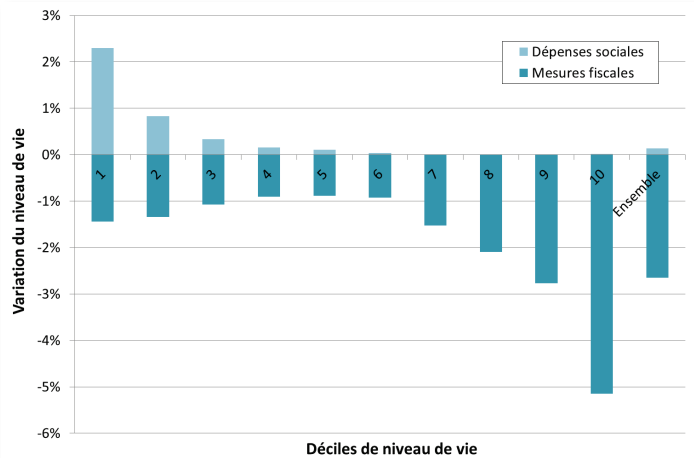
Forte hausse de la fiscalité entre 2012 et 2014

Les fortes hausses des prélèvements obligatoires observées entre 2012 à 2014 n'ont pas touché de la même façon tous les ménages. Le **Graphique 3** montre les effets redistributifs par décile de niveau de vie des principales mesures adoptées entre 2012 et 2014 en matière de fiscalité des ménages. Ne sont pas prises en compte ici les mesures qui ont concerné les entreprises,

dont les effets indirects sur les ménages sont plus difficiles à évaluer.

Les effets présentés ici sont calculés relativement à une situation contrefactuelle : celle qui aurait prévalu si les mesures adoptées ne l'avaient pas été. Enfin, pour plus de clarté, les mesures ont été regroupées en deux grandes catégories : les mesures en dépenses (prestations sociales), d'une part, et les mesures fiscales (principalement l'impôt sur le revenu, la taxation indirecte, les différents prélèvements sociaux et l'impôt sur la fortune), d'autre part.

Graphique 3 : Effets redistributifs des mesures adoptées entre 2012 et 2014



Lecture : Le niveau de vie des ménages du premier décile a augmenté d'un peu plus de 2 % à la suite des mesures concernant les dépenses sociales adoptées entre 2012 et 2014.

Note : La proportion de foyers imposés à l'impôt sur le revenu est définie comme le nombre de foyers fiscaux recevant un avis d'imposition (après crédit d'impôt et seuil de non-recouvrement) rapporté au nombre total de foyers fiscaux.

Sources : Rapports DGI-DGFIP pour 2000 à 2014 ; estimations à partir des PLF pour 2015 et 2016.

Le premier enseignement de ce graphique est qu'au cours de la période considérée, seuls les ménages du premier décile ont vu leur niveau de vie net augmenter par rapport à la situation contrefactuelle, du fait de l'adoption de mesures sociales en faveur des ménages les plus modestes : les prestations, notamment le RSA, ont été significativement revalorisées depuis 2012. En revanche, l'augmentation des prélèvements sociaux a conduit à une diminution du niveau de vie de l'ensemble de la population. Les ménages du premier décile, bien que gagnants nets, sont également perdants en ce qui concerne les mesures fiscales adoptées par le gouvernement. Ces ménages ont été principalement affectés par les hausses des taux de TVA. Si les ménages du premier décile de niveau de vie sont gagnants, leur revenu disponible ne s'est accru que de 1 % du fait des mesures adoptées. Par ailleurs, on remarque que si les mesures adoptées ont conduit à une diminution nette du revenu disponible de l'ensemble des autres ménages, les pertes augmentent progressivement avec le décile, donc en fonction du niveau de vie.

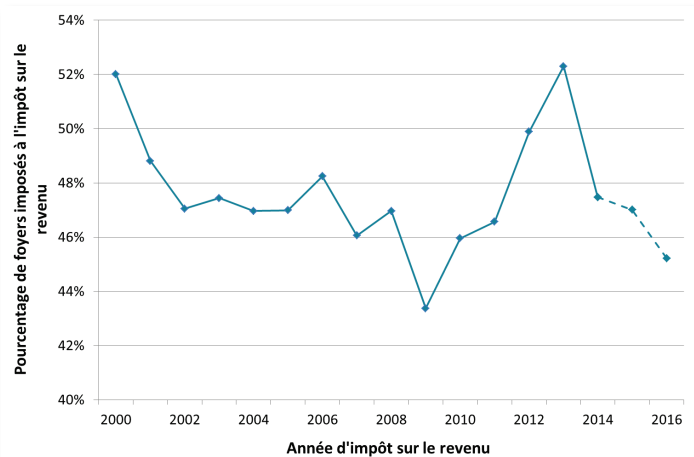
Les ménages du dixième décile ont ainsi vu leur revenu disponible diminuer de plus de 5 points sur la période considérée, en raison des mesures fiscales mises en place par le gouvernement. En revanche, les ménages situés dans le milieu de la distribution (déciles 4 à 6), ont été relativement épargnés par les différentes mesures adoptées depuis 2012 : pour ces ménages, les pertes de niveau de vie restent inférieures à 1 %.

Réduire le nombre de foyers imposables ?

Les hausses successives de l'impôt sur le revenu entre 2011 à 2013 – en particulier le gel du barème – ont conduit à augmenter sensiblement la part des foyers imposés³, qui est passée de 46,6 % en 2011 à près de 52,3 % en 2013, soit un niveau proche de celui de 2000 (cf. **Graphique 4**).

3. Les foyers imposés sont les foyers fiscaux acquittant un impôt positif après prise en compte des réductions et crédits d'impôt, y compris prime pour l'emploi, ainsi que du seuil de recouvrement. Les foyers imposables sont les foyers redevables d'un impôt avant prise en compte des crédits d'impôt et du seuil de recouvrement.

Graphique 4 : Proportion de foyers imposables à l'impôt sur le revenu



Lecture : En 2011, 46,6 % des foyers fiscaux étaient imposés à l'impôt sur le revenu.

Note : Ce graphique représente les variations de revenu disponible (exprimées en pourcentage de ce dernier) entraînées par les mesures adoptées par le gouvernement entre 2012 et 2014, par décile de niveau de vie et pour l'ensemble de la population. Les mesures du PLF 2015 ne sont, par conséquent, pas prises en compte. On distingue les effets sur le niveau de vie des mesures affectant les dépenses sociales de ceux des mesures fiscales.

Sources : TAXIPP 0.4.

De nombreux foyers, jusqu'alors non imposables, sont entrés dans la première tranche du barème et ont dû s'acquitter d'un montant d'impôt, certes modeste, mais qui a entraîné pour ces foyers la perte de réductions spécifiques de CSG⁴.

Le gouvernement a adopté plusieurs mesures pour tenter de juguler l'augmentation du nombre de foyers imposables, en appliquant des réductions spécifiques d'impôt sur le revenu : une réduction d'impôt exceptionnelle (la « réduction Valls »), en 2014, puis la suppression de la première tranche d'imposition, accompagnée d'une refonte de la décote, en 2015. Le PLF pour 2016 réforme à nouveau la décote pour réduire encore le nombre de foyers imposables, tout en limitant au maximum le coût de cette mesure pour les finances publiques. Serait ainsi concernés « trois millions de foyers dont les revenus ne leur auraient pas permis de bénéficier de la suppression de la première tranche en 2015 ». Le gouvernement estime à 252 euros le gain moyen par foyer fiscal concerné par la réforme, pour un coût total de 2,1 milliard d'euros.

La nouvelle réforme de la décote touchera principalement les ménages situés au milieu de la distribution des revenus, où se situe le seuil de la première tranche d'imposition. Elle induit ainsi une baisse du taux moyen d'imposition qui peut aller jusqu'à 1,3 point de pourcentage dans le sixième décile de revenu fiscal de référence par part (Cf. [Graphique 5](#)).

Une simplification de l'impôt sur le revenu ?

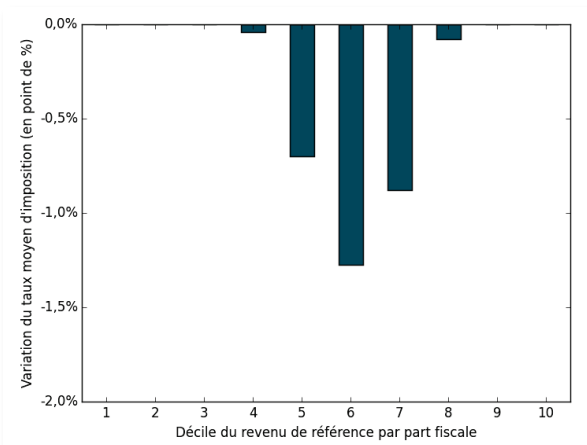
La volonté de diminuer le nombre de foyers imposables à moindre coût pour les finances publiques a conduit à mettre en place des mécanismes ad hoc, hors barème, pour réduire l'impôt des foyers situés dans la première tranche d'imposition.

Ces dispositifs ont tous eu pour effet d'augmenter fortement le taux marginal d'imposition pour les foyers dont le revenu se situe immédiatement au-dessus du seuil d'imposition : en effet, au lieu de voir l'imposition moyenne augmenter progressivement à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus imposables, ces mécanismes conduisent à rendre non imposables les foyers jusqu'au point où le taux moyen bondit fortement, avec des taux marginaux très élevés.

Le [Graphique 6](#) met en évidence ce phénomène en montrant comment les taux marginaux effectifs de l'impôt sur le revenu ont évolué entre 2014 et 2016 : la « réduction Valls » a entraîné des taux marginaux supérieurs à 100 % pour une petite plage de revenus (autour de 15 500 euros). L'extension de la décote en 2015 vise à corriger cet effet pervers sans revenir sur la baisse du nombre de foyers imposables. Cette nouvelle décote a cependant un inconvénient : en augmentant les taux marginaux à l'entrée du barème de l'impôt, elle crée incidemment une nouvelle tranche d'impôt au sein de la tranche officiellement imposée au taux marginal de 14 %. Du fait de la décote, c'est en réalité un taux marginal à 25 % qui s'applique aux revenus imposables compris entre 15 500 et 20 000 euros. Le PLF 2016 entend poursuivre cet effort de « simplification » tout en réduisant le taux marginal à l'entrée du barème. La décote diminuera désormais moins vite en fonction de l'impôt brut, ce qui permettra de réduire à 22,05 % le taux marginal d'imposition à l'entrée dans le barème. Le corollaire sera d'exposer un plus grand nombre de foyers fiscaux à un taux marginal sensiblement plus élevé. Le taux marginal de 22,05 % s'appliquera en effet désormais aux revenus compris entre 16 300 euros et 23 000 euros. La simplification est donc toute relative.

4. La CSG est prélevée à un taux réduit sur les revenus de remplacement (retraites, pension d'invalidité et allocations chômage) si les individus qui les perçoivent ne sont pas imposables.

Graphique 5 :
Impact de la modification de la décote (PLF 2016).

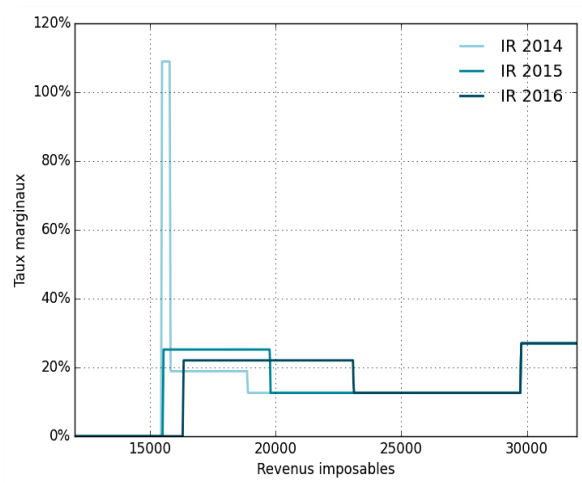


Lecture : La moyenne de la baisse du taux moyen d'imposition des foyers fiscaux se situant dans le sixième décile de revenu fiscal de référence par part est d'environ 1,3 point de pourcentage.

Notes : Le taux moyen d'imposition est égal au montant d'impôt dû rapporté au revenu net imposable (après abattements mais avant réductions et crédits d'impôts). Il figure sur les avis d'imposition.

Sources : TAXIPP 1.0.

Graphique 6 : Taux marginaux d'imposition à l'impôt sur le revenu autour de la première tranche d'imposition



Lecture : Pour un foyer fiscal dont le revenu imposable est de 20 000 euros, le taux marginal d'imposition est de 22,05 %.

Notes : Le taux marginal d'imposition correspond au supplément d'impôt entraîné par une augmentation d'un euro du revenu imposable.

Sources : TAXIPP 1.0.

Maîtriser la dépense publique

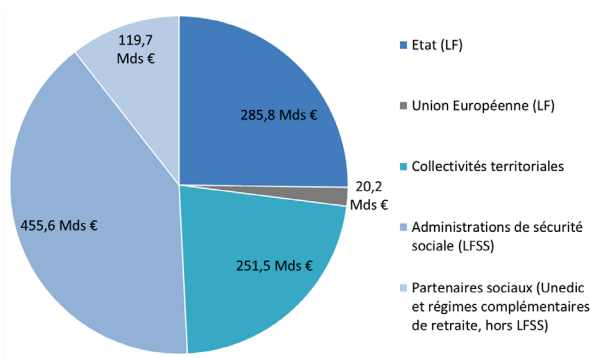
Si la hausse de la fiscalité a été l'instrument privilégié pour réduire le déficit public en début de mandat, depuis 2014 l'essentiel de l'effort est attendu sur la réduction des dépenses publiques. Déterminer l'évolution des dépenses publiques par poste de dépense n'est pas cependant chose aisée, du fait de la complexité de la gouvernance des finances publiques en France, et des multiples documents budgétaires qui en découlent.

Les multiples budgets des administrations publiques

Le **Graphique 7** décompose l'ensemble des dépenses publiques selon la gouvernance de celles-ci, en distinguant la part de l'État, des collectivités territoriales, de l'Union européenne, des administrations de Sécurité sociale couvertes par la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) et celles gérées par les partenaires sociaux hors du cadre de la LFSS (Unedic et régimes complémentaires).

En effet, si les lois de finances (LF) sont un élément-clé de la démocratie parlementaire en France, les dépenses publiques sont loin d'être entièrement décidées dans ce document budgétaire, avant tout consacré au budget de l'État. Comme dans la plupart des autres pays, les collectivités territoriales disposent d'un élément de souveraineté, ou « autonomie financière », pour choisir le niveau de leur dépense et les prélèvements nécessaires pour les financer (art. 72-2 de la Constitution). De façon moins commune, la loi de finances n'est pas le seul texte budgétaire fixant les recettes et les dépenses publiques. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) – créée par la réforme constitutionnelle de 1996 (art. 34 de la Constitution) – permet un vote du Parlement sur les grandes orientations des dépenses et du financement de la Sécurité sociale.

Graphique 7 : Dépenses des administrations publiques selon leur gouvernance en 2014



Lecture : Les dépenses des administrations de Sécurité sociale couvertes par la LFSS correspondent en 2014 à 455,6 Mds d'euros, tandis que les dépenses publiques administrées par les partenaires sociaux hors du cadre de la LFSS correspondent à 119,7 Mds d'euros.

Note : Les dépenses de l'État sont nettes des transferts vers les collectivités territoriales (prélèvements sur recettes et mission « Relation avec les collectivités territoriales ») et l'Union européenne.

Sources : Comptes nationaux ; LFI 2014 ; LFSS 2014 ; Unedic.

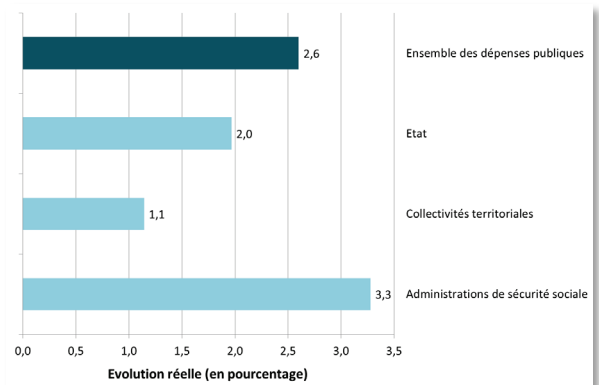
Pour autant, le Parlement ne fixe pas avec la LFSS les dépenses effectives comme la LF fixe des crédits budgétaires à caractère limitatif : il s'agit en réalité de fixer des objectifs de dépenses.

Enfin, une part non négligeable de la dépense publique n'est incluse ni dans les dépenses des collectivités locales, ni dans celles de l'État (LF), ni dans celles de la Sécurité sociale (LFSS) : il s'agit des dépenses publiques du régime d'assurance chômage (Unedic) et des régimes complémentaires de retraite (Agirc, Arrco, Ircantec, etc.), qui représentent pas moins de 119,7 milliards d'euros en 2014, soit 10,5 % de la dépense publique totale. Ces dépenses sont laissées à la responsabilité des partenaires sociaux sans droit de regard du Parlement. Ce qui définit leur caractère de « dépense publique » au sens de la comptabilité nationale, c'est leur caractère obligatoire, qui vient de l'extension des accords collectifs par l'État à l'ensemble des entreprises. Leurs budgets sont séparés du budget de l'État et de la Sécurité sociale, et inclus par l'administration dans les documents budgétaires reprenant des informations sur la dépense publique « toutes APU », c'est-à-dire pour l'ensemble des administrations publiques.

Où sont les réductions de dépenses publiques ?

Le **Graphique 8** représente l'évolution réelle de l'ensemble des dépenses publiques (corrigée de l'inflation) sur la période 2012 à 2016, en prenant en compte les évolutions passées et les choix du Budget pour 2016. Les dépenses publiques totales devraient augmenter de 2,6 % sur la même période. Cette hausse s'explique principalement par une augmentation des dépenses des administrations de Sécurité sociale (ASSO) (+ 3,3 %), et par la plus faible augmentation des dépenses de l'État (+2,0 %) et des collectivités locales (+ 1,1 %). Une part importante de la modération anticipée des dépenses des collectivités territoriales vient des réductions des transferts de l'État vers celles-ci.

Graphique 8 : Évolution nette de l'inflation de l'ensemble des dépenses publiques entre 2012 et 2016



Lecture : Entre 2012 et 2016, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté de 2,6 % hors inflation. Sur la même période, les dépenses de l'État ont augmenté de 2,0 %.

Note : L'évolution pour les dépenses de l'État est nette des transferts vers les collectivités locales (prélèvements sur recettes et mission « Relation avec les collectivités territoriales ») et l'Union européenne.

Sources : Loi de finances 2012 ; PLF 2016 ; Rapport économique, social et financier 2016 ; Comptes nationaux.

Le Graphique 9 présente les mêmes évolutions sur la période 2012 à 2016, mais en utilisant les données plus détaillées fournies par les LF et LFSS (sur un périmètre plus restreint que l'ensemble des dépenses publiques). Au cours de la période 2012-2016, les dépenses de l'État devraient augmenter en réel de 2,0 %. Pour bien comprendre sur quelles missions ont porté les augmentations ou baisses de dépenses, il est nécessaire de raisonner à périmètre constant, c'est-à-dire en neutralisant les changements d'attribution entre l'État et les autres administrations publiques. Ainsi, sur cette période, des dépenses auparavant incluses dans la branche Famille de la Sécurité sociale (aides personnelles au logement, prime d'activité) ont été incorporés au budget de l'État entraînant son augmentation (et la diminution du budget de la branche famille).

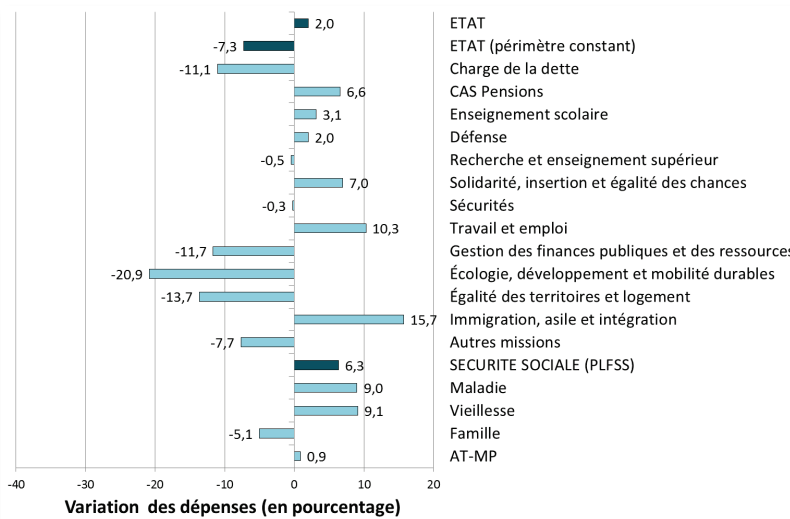
A périmètre constant du budget, les dépenses de l'État devraient baisser de 7,3 % en réel. Au sein de l'État, l'essentiel des réductions de dépenses provient des dépenses de fonctionnement des ministères (comme les finances, l'écologie, le logement et les transports) et de la rémunération des fonctionnaires (gel du point d'indice), en épargnant relativement certains domaines comme l'éducation, la défense ou la police. Les dépenses de l'État qui augmentent plus

fortement sont celles liées à la charge des pensions des fonctionnaires (CAS pension), à la prise en charge des politiques d'emploi et à l'asile.

Les dépenses de Sécurité sociale devraient, quant à elles, continuer à augmenter à un rythme supérieur à l'inflation (+ 5,3 %), principalement du fait des branches Vieillesse et Maladie. La branche Famille enregistre une baisse marquée de 5,1 %, en grande partie expliquée par des transferts de dépenses au budget de l'État (voir ci-dessus), mais aussi par le plafonnement des allocations familiales.

Si les données disponibles dans les documents budgétaires ne permettent pas de décomposer l'ensemble de la dépense publique par politique publique (logement, santé, retraite, etc.) – comme cela est fait dans la plupart des autres pays –, il se dégage néanmoins un panorama général : l'essentiel des réductions de dépenses vient des dépenses de fonctionnement de l'État et d'une modération des transferts versés par l'État aux collectivités locales. Les dépenses de maladie croissent de façon importante, mais à un rythme plus faible que dans les années précédentes. Enfin, les dépenses de retraite continuent à croître plus fortement que le revenu national, voyant ainsi leur part augmenter dans l'ensemble des dépenses publiques.

Graphique 9 : Évolution nette de l'inflation des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale



Lecture : Entre 2012 et 2016, les dépenses de l'État à périmètre constant diminuent de 7,3 % en réel.

Note : Les dépenses de l'État sont nettes des transferts vers les collectivités locales (prélèvements sur recettes et mission « Relation avec les collectivités territoriales ») et l'Union européenne.

Sources : Loi de finances 2012 ; LFSS 2012 ; PLF 2016 ; PLFSS 2016 ; Rapport économique, social et financier 2016.

Quelles perspectives ?

Si le temps n'est pas encore venu de tirer le bilan complet du quinquennat de François Hollande du point de vue des finances publiques, on dispose néanmoins d'un recul suffisant pour en apprécier les grandes lignes. Les décisions budgétaires sont assez fidèles aux orientations annoncées pendant la campagne présidentielle de 2012 pour réduire le déficit public : une hausse de la fiscalité, suivie d'une baisse des dépenses publiques. L'essentiel de l'écart entre le scénario initial et la trajectoire réellement observée vient du fait que les dépenses publiques ont diminué moins vite que prévu, en raison d'une

croissance inférieure aux prévisions, avec pour conséquence le report de l'équilibre budgétaire à 2019.

C'est là, d'une certaine façon, que se situe la principale faiblesse du plan annoncé : en pariant sur une reprise forte dès 2014, le gouvernement a espéré faire l'économie de choix difficiles sur la dépense publique en se contentant de contenir celle-ci en volume afin qu'elle diminue en proportion du PIB. Les mains liées par sa promesse de ne plus augmenter les prélèvements obligatoires, le gouvernement est désormais contraint de réduire significativement la dépense publique dans un contexte de faible croissance.