

LES DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE

de François FACCHINI

De Boeck Supérieur (Février 2021)

« **Un ouvrage de référence sur la dépense publique en France, avec des illustrations pour les autres pays francophones !**

Ce livre présente des **données originales** sur l'histoire des dépenses publiques françaises et leur composition sur la période 1870-2015, une **analyse comparative** avec les pays du G8 et de la zone francophone, une **revue exhaustive des explications et des travaux économétriques** sur les conséquences productives de cette dynamique financière.

Il observe, comme dans de nombreux pays développés, que les dépenses publiques en France ont augmenté plus vite que la production durant quasiment tout le XXe siècle et que, contrairement à de nombreux pays et l'Allemagne en particulier, cette hausse ne s'est pas démentie au XXIe siècle. Comment expliquer cette histoire ? Quelles en sont les conséquences productives ? Pourquoi la France, contrairement à l'Allemagne ou à la Suède, n'a pas redéfini le périmètre d'intervention de ses administrations publiques ? (...) ».

Extraits :

3.1 La courbe de BARS

L'acronyme BARS renvoie aux noms de quatre économistes américains : B pour Robert Barro (1990), A pour Dick Armev (1995), R pour Richard W. Rahn (1996) et S pour Gerald W. Scully (1995).

3.1.1 Les différentes versions de la courbe de BARS

La représentation la plus simple de la courbe de BARS est proposée par Dick Armev (1995). Armev défend qu'il existe une relation non linéaire entre la croissance de l'État et la liberté individuelle. Il place en abscisse la taille du secteur public et en ordonnée le bien-être social (figure 51a). Il défend finalement la position classique. Sans État, c'est le chaos. L'État crée l'ordre, autrement dit les conditions de la prospérité. Trop d'État nuit au bien-être général et établit une forme de tyrannie (Armev, 1995, p. 91). Au-delà de G^* , l'État outre passe ses fonctions.

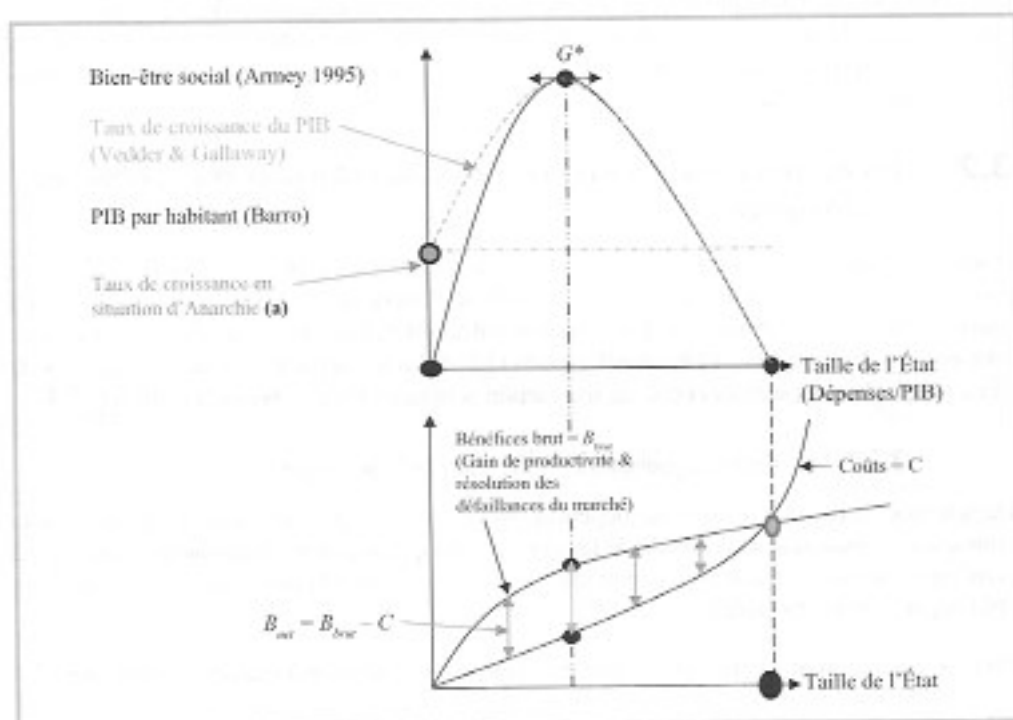


FIGURE 51.
Courbe de BARS
Source : Focchini et Melki (2012).

Vedder et Gallaway (1998) proposent une interprétation un peu différente. Ils remplacent le bien-être social par le taux de croissance réelle du PIB et mesurent la taille de l'État par le ratio dépenses publiques sur PIB. Ils rendent testable la proposition d'Armey. La dépense publique et la croissance du PIB par habitant entretiennent une relation en U inversé de ce type :

$$\Delta \text{PIB} = a + bG - cG^2, \text{ avec } b \text{ and } c > 0 \text{ (16)}$$

G est la taille du secteur public. En abscisse se trouve la dépense publique, en ordonnée la croissance du PIB par habitant. La variable (a) indique que l'anarchie ne maximise pas la production, mais qu'elle est économiquement soutenable. La dépense publique a toujours un effet positif sur la croissance économique d'un pays, mais, au-delà de G^* , cet effet positif est inférieur à l'effet négatif de la dépense publique. En G^* , le bénéfice marginal de la hausse des dépenses publiques est nul. Le coefficient (b) correspond aux bénéfices de la dépense, alors que le coefficient (c) décrit l'effet négatif de la dépense publique sur la production. Au-delà de G^* , l'effet du terme (cG^2) sur la production l'emporte sur l'effet du terme (bG).

3.1.2 Visualiser les coûts et les bénéfices de la dépense publique

La dépense publique qui maximise la production (G^*) correspond à la situation où la différence entre les bénéfices bruts de la dépense publique et les coûts sont maximaux. (Facchini et Melki, 2011, figure 51b; Ferris et Voia, 2017, p. 732). Lorsque les courbes de bénéfice et de coût se rencontrent, la contribution des dépenses publiques à la croissance économique est nulle. Au-delà de G^* , les coûts de l'euro public supplémentaire en matière de croissance de la production sont supérieurs aux bénéfices, autrement dit aux gains de productivité induits par cette dépense. On peut aussi l'exprimer en disant que les coûts marginaux de l'euro public deviennent supérieurs à ses bénéfices marginaux.

(...)

4.3 La courbe de BARS pour la France

Lorsque les données pour la France, présentées dans le chapitre 1, sont traitées, on constate que la relation est non linéaire et que la taille du secteur public qui maximise la production française est de 30 % du PIB (tableau 12, Facchini et Melki, 2013).

La figure 54 décrit l'évolution conjointe de la croissance du PIB par habitant sur la période 1871-2016 et du ratio dépenses publiques sur PIB sur cette même période. Elle permet de visualiser la courbe de BARS pour la France, et de placer à la fin des années 1940 la taille optimale du secteur public.

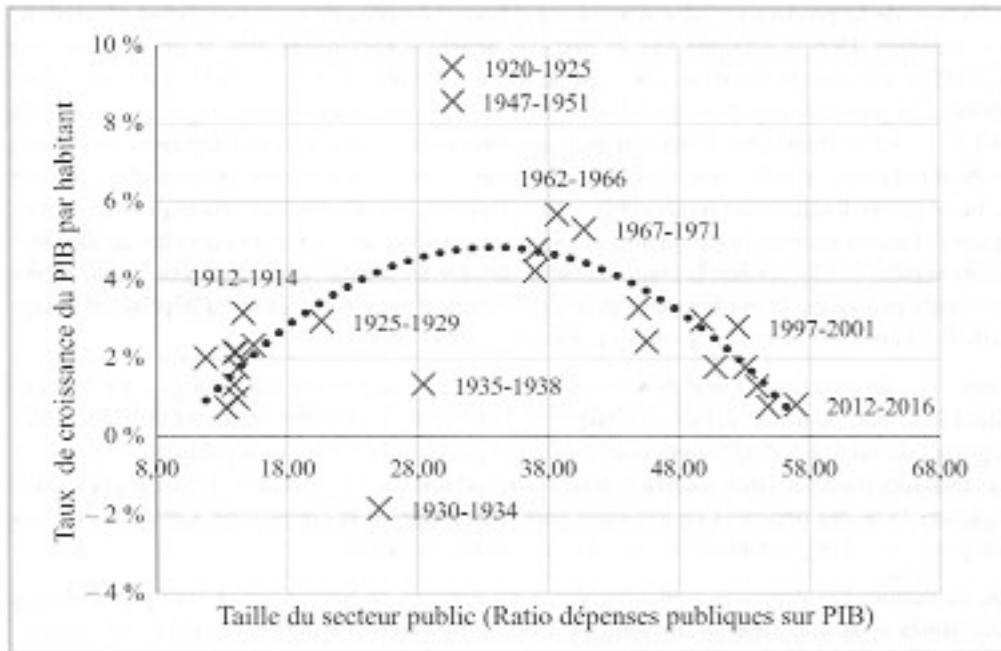


FIGURE 54.

Courbe de BARS pour la France (1870-2016)

Source : Voir les séries de la figure 8 (chapitre 1) et de la figure 15 (chapitre 1).

La France a depuis été victime d'effets d'inactivité qui ont conduit la dépense publique totale à ne plus avoir les effets positifs que l'on pourrait attendre d'elle (4.3.1). Ce constat conduit aussi à soutenir que la croissance française durant les Trente Glorieuses n'est pas la conséquence des dépenses publiques (4.3.2).

»

Ce dernier schéma, très important, montre que sur longue période la taille optimale de l'État en France est de 30% (rapport des dépenses publiques par rapport au PIB) et que l'on s'en est écarté de plus en plus ces dernières décennies.

LE RÔLE CENTRAL DU PATERNALISME

Sans négliger la pluralité des causes de la hausse des dépenses publiques, nous voudrions insister sur l'importance de l'idéologie dans l'histoire de la dépense publique en France. On a déjà montré que l'idéologie est un dénominateur commun de nombreuses théories. La dépense publique n'est pas inéluctable. Elle n'a pas crû par nécessité. Elle relève d'une multitude de choix. Chaque choix est celui d'une personne qui pense qu'il est dans son intérêt, et/ou dans l'intérêt général, de soutenir l'idée que la politique a un rôle à jouer dans la gestion des risques associés à la vie humaine. C'est parce que la classe politique française a réussi à imposer l'idée que les mesures publiques de protection sont efficaces, efficaces et justes que la dépense a augmenté. Le paternalisme est donc traité comme la matrice commune de l'extension du rôle de la politique sur les choix individuels et les dépenses publiques qui en découle.

Pourquoi focaliser son attention sur le rôle du paternalisme pour rendre compte de la dynamique des dépenses publiques en France ? On peut avancer deux raisons.

- i) Parce que la part des dépenses privées financées sur fonds publics est beaucoup plus importante que la part des biens collectifs financés par l'impôt. La grande majorité des dépenses publiques sont des biens sous tutelle. Le bien sous tutelle est l'expression du paternalisme.
- ii) L'autre argument est la conception française de l'intérêt général. L'État en France a inventé ce que l'on pourrait appeler la figure hégélienne de l'État (Facchini, 1993). L'intérêt public y transcende les intérêts particuliers. Le peuple doit accepter l'autorité de l'État, car il est le seul à pouvoir se placer au-dessus des égoïsmes des citoyens qui le composent. Seul l'État peut agir au nom du tout, *c.-à-d.* de la Nation, de la France. Il est le seul à pouvoir s'élever au-dessus des conflits qui animent la société civile. Le vote exprime les intérêts particuliers, alors que l'État dit l'intérêt général. Ce discours fonde la représentation de l'État en France. Il n'y a de France, dit Charles de Gaulle, que grâce à l'État, car il est la seule organisation à pouvoir représenter le tout qu'est la France. *« Il n'y a de France que grâce à l'État. La France ne peut se maintenir que par lui. Rien n'est capital que la légitimité, les institutions et le fonctionnement de l'État... Je suis sûr de trouver dans*

le Conseil d'État le concours qu'il a toujours fourni à la République et à la France.» (de Gaulle cité par Rangoon, 1986, p. 14) Il n'y a d'État, alors, que parce que l'*ultima ratio* de l'ordre juridique est l'État lui-même. Il est en dernière instance celui qui dit la loi. Le Conseil d'État en France est, en effet, la plus haute juridiction de l'ordre administratif. Il obéit à la doctrine de l'intérêt public qui en droit français se définit comme «*ce qui est bien pour le public*». Cette notion définit le service public. Le service public est «*une activité d'intérêt général gérée sous le contrôle d'une personne publique*».

Le paternalisme est donc bien adapté au cas français. Il lie danger et opportunité et permet aux responsables politiques de justifier leur existence et leur choix. Le danger crée les conditions de l'intervention. Une intervention législative, dans un premier temps, est très vite suivie par la levée de l'impôt et de nouvelles dépenses publiques. Le danger est militaire, social, environnemental, sanitaire, etc. L'État y répond par la sécurité. La sécurité justifie presque toutes les dépenses publiques. Elle est l'arbitrage que les hommes politiques mettent entre les mains des citoyens lorsqu'ils doivent s'exprimer en faveur ou en défaveur d'une dépense. Produire collectivement un bien et un service, le rendre public serait plus sûr. La production publique mettrait la population dans un environnement certain. Elle sécuriserait la consommation d'une quantité minimum de biens.

LA RUPTURE DE 1946

C'est là qu'une autre manière d'écrire l'histoire s'impose. Ce choix en faveur d'un ordre où le danger est partout et l'État omniprésent ne fait pas spontanément l'unanimité, car le gouvernement (État) n'est pas le seul à pouvoir produire de la sécurité. La famille (parents), les associations, les coopératives, les mutuelles et les entreprises peuvent aussi proposer des solutions aux risques de la vie. L'action des États peut même être une source d'insécurité lorsqu'elle exproprie, privilégie des solutions techniques risquées comme la filière nucléaire, soutient des mouvements sociaux qui menacent l'ordre de la propriété privée, ou affecte plus de ressources au bien-être de ses agents qu'à la protection des biens et des personnes. L'insécurité sociale et économique peut être la conséquence des solutions publiques. Le paternalisme d'État ne va donc pas de soi, car il est en concurrence avec d'autres formes de paternalisme.

Il s'est imposé en France plus qu'ailleurs, car il y a bénéficié d'un moment qui lui a été très favorable. Ce moment fut la Libération en 1944. Il a constitué une fenêtre d'opportunité pour l'extension durable du paternalisme d'État et la création d'un sentier de dépendance institutionnelle à l'origine d'un verrou institutionnel (*lock in*). Ce ne serait pas la population française, dans ces conditions, qui serait dépendante à la dépense publique, mais le système institutionnel mis en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale qui aurait enfermé les choix des gouvernements de la Quatrième et de la Cinquième Républiques dans un cadre institutionnel très favorable à la dépense. Ce statut de 1946 a placé tous les gouvernements de la République dans une situation institutionnelle très favorable à l'instauration d'un ordre où les dangers sont privés et les solutions publiques. Ce qui, comme on l'a appelé, ne va pas de soi.

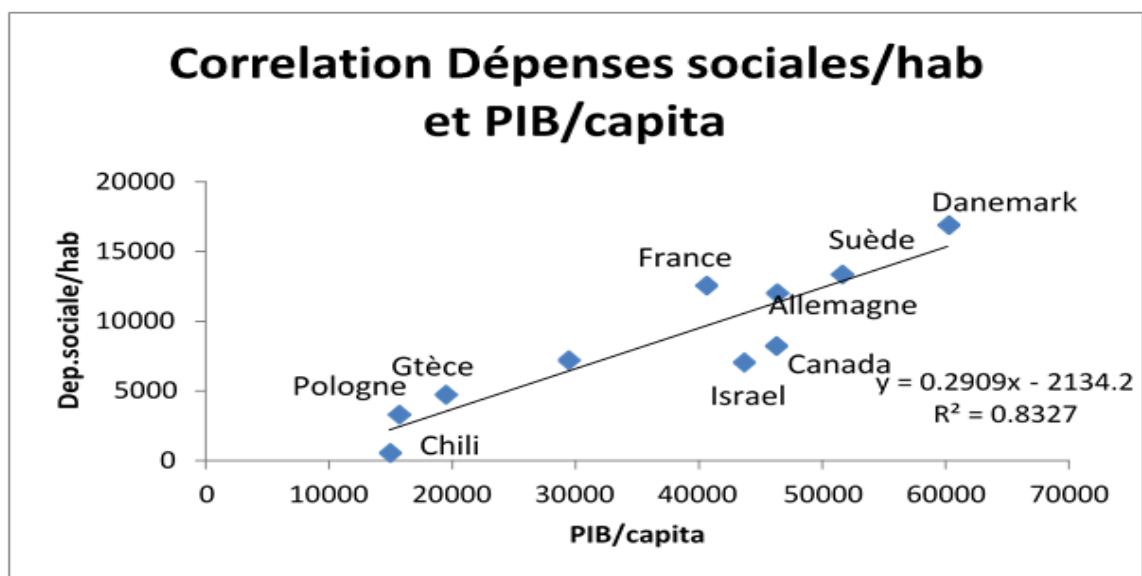
COMPLÉMENT :

Je profite de cette présentation du livre de François Facchini pour proposer quelques statistiques en complément.

- François Facchini donne lui-même les informations suivantes :
 - Sur longue période, et dans tous les pays développés, on constate que l'État protecteur (ou social) a pris de plus en plus de poids au détriment de l'État régalien.
 - En France, le basculement se fait en 1966 : c'est à ce moment-là que la part des dépenses publiques dites sociales est devenue plus importante que celle des dépenses régaliennes (dépenses des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et des Affaires étrangères). Les dépenses de l'État social (ou État-providence), qui rassemblent non seulement les dépenses de production de biens tutélaires comme la santé ou l'éducation et la recherche mais aussi beaucoup d'autres dépenses liées à la vie économique et sociale en général (logement, ville, agriculture, ruralité, environnement, routes, ponts, industrie, postes et télécommunications, tourisme, ...), représentent aujourd'hui plus de 41% des dépenses du budget général contre plus de 26% pour les dépenses régaliennes. L'État central ajoute maintenant aux dépenses régaliennes les dépenses liées au numérique, au droit des femmes, à l'environnement et à la culture.
 - C'est 20 ans auparavant, donc en 1946, que François Facchini situe une autre rupture décisive concernant l'évolution des dépenses publiques en France : c'est pour lui l'année où le paternalisme d'État s'est durablement installé : « ce statut de 1946 a placé tous les gouvernements de la République dans une situation institutionnelle très favorable à l'instauration d'un ordre où les dangers sont privés et les solutions publiques ». Voir le 2^{ème} extrait que je propose dans mon document qui présente l'ouvrage de F. Facchini.

- De son côté, Claude Sicard propose les statistiques, graphiques et commentaires suivants :
 - C'est en France que les dépenses publiques sont les plus élevées : en 2019, elles pèsent 55,6% du PIB (1348 milliards d'euros) alors que leur poids est par exemple de 37,8% aux États-Unis, 41% au Royaume-Uni, 45,2% en Allemagne et 49,3% en Suède.
 - Ces 55,6% du PIB se décomposent en
 - 20% pour la redistribution de revenus,
 - 17,5% pour les services sociaux et culturels,
 - 9,5% pour les fonctions régaliennes,
 - 7,5% pour le soutien à l'économie et l'investissement,
 - 2% pour la charge de la dette.
 - Ces 55,6% peuvent aussi se décomposer de la manière suivante :
 - 16,9% pour les dépenses de fonctionnement,
 - 34,1% pour les dépenses sociales
 - 3,5% pour les investissements
 - 2% pour le service de la dette.
 - Les dépenses sociales, 34,1% du PIB (60% des dépenses publiques), pèsent bien davantage à ce que l'on a dans la plupart des autres pays : 16,7% pour les Pays-Bas, 18,7% pour les États-Unis, 21,9% au Japon, 25,1% en Allemagne, 28% en Suède, ...

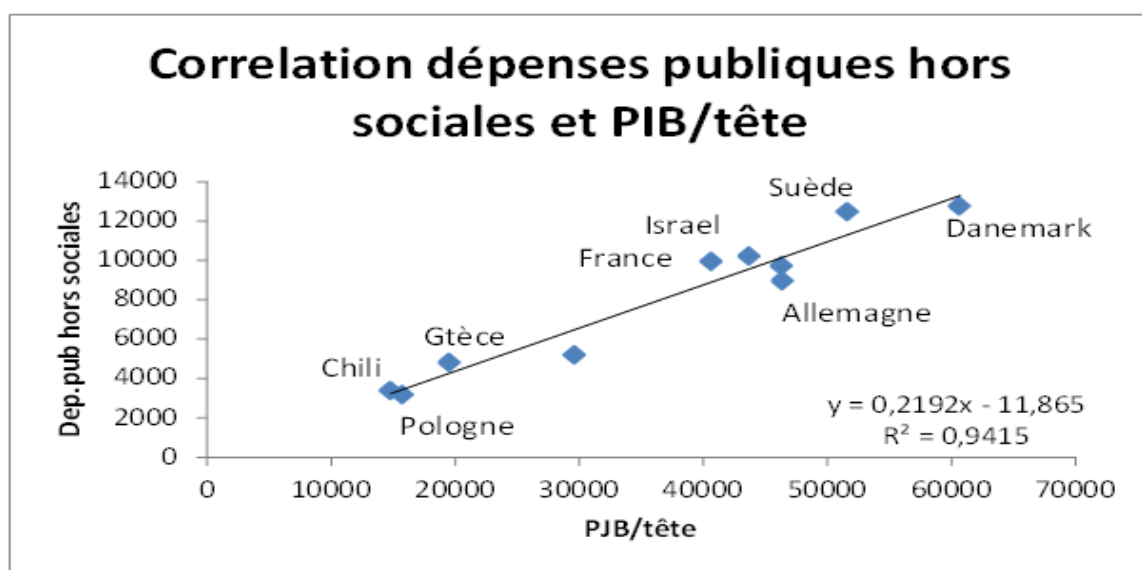
Sur le graphique ci-dessous, on a fait figurer les PIB/capita des pays en abscisses et les dépenses sociales par habitant, en ordonnées, (en US dollars).



On voit que la France se situe bien au-dessus de la droite de corrélation. Avec un PIB/tête de 40493 dollars, en 2019, le pays devrait en être à un niveau de dépenses sociales de 9645 dollars par personne, alors que nous sommes à 12 563 dollars, soit un excédent de 30,2 %.

En 2019, année où les dépenses sociales se sont élevées à 827 milliards d'euros, il y a eu un excédent de dépenses de 192 milliards d'euros, dépenses sociales qui se monteraient à 635 milliards d'euros. Selon cette corrélation, ce qui serait le niveau normal aurait représenté 26,2 % du PIB en 2019, un niveau se situant entre ceux de l'Allemagne et de la Suède.

Nous regroupons dans cette catégorie les dépenses de fonctionnement des services publics additionnées des investissements et de la charge de la dette. Comme précédemment et à nouveau par une approche économétrique basée sur le même échantillon de pays, nous obtenons la corrélation suivante :



Cette corrélation indique que ces types de dépenses sont en excès de 11,0 % par rapport à la norme, ce qui pour l'année 2019, représente 57 milliards d'euros.

Claude Sicard fait ensuite la somme des deux excédents : $192 + 57 = 249$ milliards d'euros pour 2019. Si on parvenait à les éliminer, la France aurait 45,3% du PIB de dépenses publiques... comme l'Allemagne.

Les excédents de personnels dans la fonction publique ne sont pas forcément le principal facteur explicatif. En tous les cas, ce n'est pas le seul : pour C. Sicard, il y en a deux autres : la désindustrialisation (d'où les problèmes d'emploi et de précarité qu'elle a causés) et l'habitude qu'ont les Français de toujours compter sur l'État (d'où le « paternalisme d'État » dont parle F. Facchini).

• Comme le montre l'extrait proposé, François Facchini fait une étude économétrique approfondie sur 140 ans pour tracer pour la France la « courbe de BARS » mettant en relation la taille de l'État mesurée par le taux de dépenses publiques et le taux de croissance réelle du PIB. Le résultat est que le taux optimal de dépenses publiques est de 30% alors qu'il est concrètement actuellement de près du double ! Le cas de la France est loin d'être isolé mais l'écart est spécialement important dans notre pays.

Dans son livre mais aussi, de façon plus synthétique, dans un article paru en juillet 2020, François Facchini est amené à résumer quels sont, selon la théorie libérale qu'il défend¹, les inconvénients d'un tel écart :

« Un très grand nombre d'observations conduit en effet à penser qu'au-delà d'un ratio dépenses publiques sur PIB de 30 % la dépense publique a plutôt un effet négatif sur la croissance économique car elle conduit à gaspiller des ressources rares (Facchini et Melki 2013) :

- Elle favorise la surproduction de biens collectifs : c'est comme acheter une baguette et en jeter la moitié par terre.
- Les services publics sont produits plus chers que les services privés : c'est comme acheter une baguette un euro et 20 centimes dans une boulangerie alors que l'on aurait pu l'acheter un euro dans une autre boulangerie.
- En l'absence de prix de marché l'État ne sait pas choisir les secteurs ayant le plus de valeur pour les consommateurs : il choisit alors arbitrairement des secteurs comme la transition écologique, l'école ou la santé sans avoir les moyens de fonder son choix sur un calcul économique solide.

L'énergie produite par le parc éolien par exemple est utile, mais est-elle plus utile, et moins coûteuse que l'énergie hydraulique ou solaire, etc. Et surtout est-elle demandée par les consommateurs qui restent souverains sur les marchés. N'auraient-ils pas préféré partir en vacances en Corse ?

C'est enfin comme si les travaux d'Alberto Alesina n'avaient pas existé alors qu'il y a consacré toute sa vie jusqu'à sa mort le 23 mai 2020. Son principal message était qu'il existe deux types d'austérité.

¹ Les démonstrations de François Facchini sont très étayées. Il n'empêche qu'elles s'inscrivent dans la controverse intense entre les tenants de l'école keynésienne et ceux de l'école libérale. François Facchini se réfère souvent à A. Alesina, mais rien ne dit que la corrélation que l'on peut effectivement établir entre croissance et baisse des dépenses publiques signifie qu'il y a une causalité « baisse des dépenses publiques -> relance de la croissance » ; la causalité peut être aussi bien dans l'autre sens. Comme le pense le professeur Robert Skidelsky « pour simplifier, nous sommes en présence de deux théories opposées quant à la meilleure politique budgétaire à appliquer en période de crise. Pour Keynes, l'annonce d'une réduction des dépenses publiques signale aux acteurs du monde de l'entreprise que leurs revenus diminueront, dans la mesure où moins de personnes achèteront les biens et services qu'ils produisent. Pour Alesina, l'annonce d'une réduction des dépenses publiques signale à ces mêmes acteurs qu'ils peuvent s'attendre à des impôts moins élevés demain, ce qui les conduit à dépenser plus aujourd'hui ». Même si sur ce point je me sens infiniment plus proche de Keynes que d'Alesina, j'approuve François Facchini quand il écrit dans un article d'octobre 2019 que « les démocraties sont en crise parce que les élites gouvernantes ne possèdent pas la connaissance nécessaire à la gestion d'un ordre social complexe ».

Les plans de relance que la crise « sanitaire-économique » actuelle a imposés concrétisent indéniablement un retour du keynésianisme. Mais on sait, d'expérience, quelles sont les conséquences néfastes que le keynésianisme mal appliqué peut avoir. Il faut penser d'ores et déjà à l'après-crise et se poser au moins trois questions : quelle flexibilité va-t-il falloir donner de manière durable à la politique budgétaire, comment s'assurer que les investissements publics soient de qualité et sur quels impôts (et contribuables) faudra-t-il compter pour résorber progressivement la dette et la rendre soutenable, surtout si les taux remontent ? Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'il y a retour du keynésianisme que le libéralisme est mort pour autant. N'oublions d'ailleurs pas que Keynes se considérait lui-même comme un libéral (voir son texte « Suis-je un libéral » publié en 1925) et que ses préconisations avaient précisément pour but de réparer en quelque sorte le libéralisme de ses excès et de ses défaillances. Et c'est bien cela qu'il s'agit de faire aujourd'hui aussi puisque les interventions des acteurs publics (États et banques centrales) ont pour but d'internaliser les externalités générées par la crise et que les agents privés sont dans l'impossibilité d'internaliser eux-mêmes.

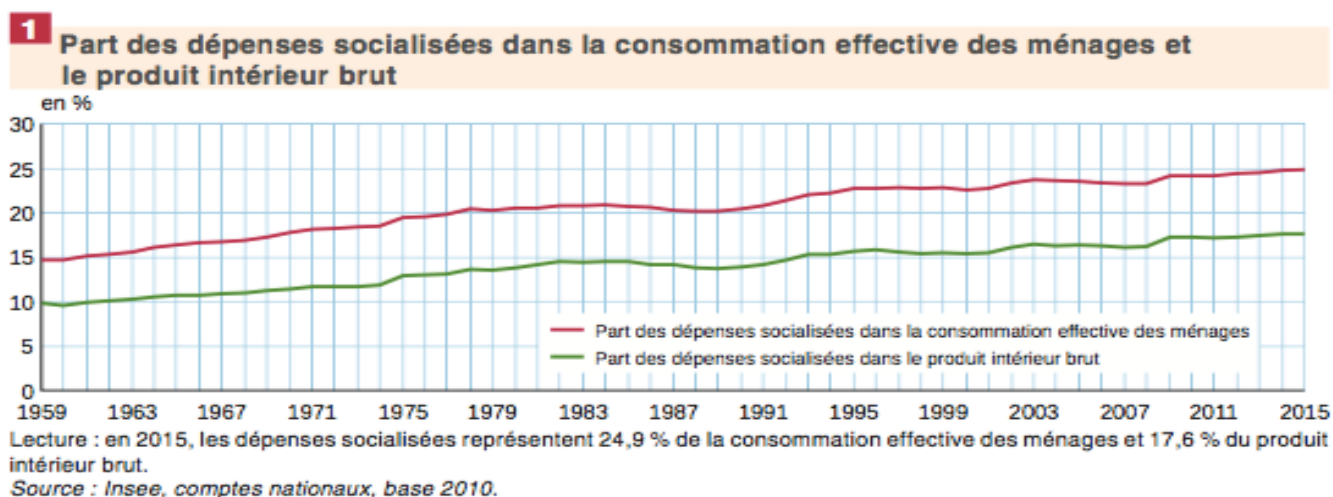
Le premier type repose sur une augmentation des impôts et peut effectivement avoir des effets négatifs sur la croissance économique.

Le second type renvoie aux politiques de baisse des dépenses publiques. C'est ce type de politique qu'Alesina et al. (2019, p.4) nomment l'austérité expansionniste.

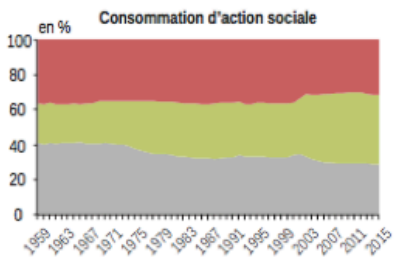
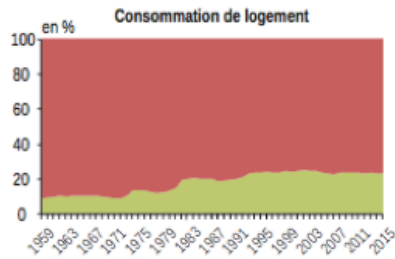
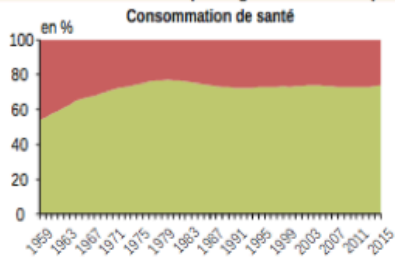
L'austérité est expansionniste lorsque la croissance économique est forte durant la période d'austérité autrement dit de baisse des dépenses publiques ».

Les travaux empiriques d'Alberto Alesina ont conduit à un réexamen de la théorie et de la politique keynésiennes. Sa démonstration selon laquelle les réductions des dépenses publiques sont souvent suivies par des améliorations des conditions économiques est une contradiction directe de la théorie macroéconomique moderne, où l'augmentation de la demande globale est considérée comme la condition préalable la plus importante à la reprise, même lorsque ces augmentations de la demande sont improductives en elles-mêmes et en gaspilleur. Le présent article suggère que le cadre théorique nécessaire pour comprendre les résultats empiriques d'Alesina est ancré dans la théorie classique du cycle qui soutient que seule la production à valeur ajoutée pourrait conduire à la reprise. Plus important encore, le document soutient que seule une compréhension correcte de la loi de Say des marchés permet de bien comprendre les résultats empiriques d'Alesina. (Steven Kates ; article publié en juillet 2012 dans Atlantic Economic Journal).

- L'INSEE a consacré en octobre 2016 un numéro complet d'INSEE Première à la dépense socialisée qui correspond aux dépenses de consommation des ménages financée non par les ménages par eux-mêmes mais par les administrations publiques et éventuellement par des « institutions sans but lucratif au service des ménages » (les ISBLSM). En voici quelques extraits :



3 Répartition de la prise en charge de la consommation par agent économique



■ Consommation à la charge des ménages
 ■ Consommation à la charge des administrations publiques
 ■ Consommation à la charge des institutions sans but lucratif au service des ménages

Lecture : en 2015, les administrations publiques acquittent 74 % de la consommation de santé des ménages, et les ménages 28 %.
 Source : Insee, comptes nationaux, base 2010.

4 Répartition de la prise en charge de la consommation d'action sociale : montants en 2015 et évolution des parts depuis 1960

	Répartition de la prise en charge (en %)				Montant en 2015 (en milliards d'euros)
	En 1960	En 1980	En 2000	En 2015	
Accueil de jeunes enfants	100	100	100	100	13,6
Consommation à la charge des ménages	48	39	42	26	3,5
Consommation à la charge des administrations publiques	52	61	58	74	10,1
Consommation à la charge des ISBLSM*	-	-	-	-	-
Accueil et hébergement de personnes âgées	100	100	100	100	29,1
Consommation à la charge des ménages	68	61	54	52	15,2
Consommation à la charge des administrations publiques	32	39	46	48	13,9
Consommation à la charge des ISBLSM*	-	-	-	-	-
Accueil et hébergement de personnes handicapées	100	100	100	100	23,9
Consommation à la charge des ménages	5	6	6	5	1,3
Consommation à la charge des administrations publiques	6	8	7	8	1,9
Consommation à la charge des ISBLSM*	88	86	87	87	20,7
Aide à domicile	100	100	100	100	10,0
Consommation à la charge des ménages	85	79	82	56	5,6
Consommation à la charge des administrations publiques	15	21	18	44	4,4
Consommation à la charge des ISBLSM*	-	-	-	-	-
Autres (aide par le travail et action sociale non classée ailleurs)	100	100	100	100	4,1
Consommation à la charge des ménages	2	2	1	0	-
Consommation à la charge des administrations publiques	25	31	28	42	1,7
Consommation à la charge des ISBLSM*	73	68	70	58	2,4
Ensemble des dépenses d'action sociale	100	100	100	100	80,7
Consommation à la charge des ménages	37	36	37	32	25,6
Consommation à la charge des administrations publiques	23	30	31	40	32,0
Consommation à la charge des ISBLSM*	40	34	32	29	23,1

* Institutions sans but lucratif au service des ménages.

Lecture : en 2015, les administrations publiques acquittent 40 % de l'ensemble de la consommation d'action sociale des ménages (32,0 milliards d'euros). Cette part était de 31 % en 2000.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2010.

toute personne non encore couverte par une aide au logement peut y prétendre sous réserve que ses ressources n'excèdent pas un plafond. Les étudiants en bénéficient particu-

financement de la consommation en action sociale (figure 3).

En effet, la part des administrations publiques a presque doublé entre 1960 et 2015, passant

Notes :

- Environ 90% de la dépense d'enseignement est socialisée.
- En ce qui concerne les dépenses de santé, comme le souligne Bruno Palier, alors que les résultats de son système de santé sont loin d'être les meilleurs, « depuis trente ans, la France se situe dans le peloton de tête des quatre pays les plus dépensiers en matière de santé (avec les États-Unis, l'Allemagne et la Suisse), où l'on dépense un à deux points de PIB de plus que la moyenne des pays de l'OCDE. Au cours des années 2010, avant la crise du Covid-19, la part de notre richesse nationale consacrée à l'ensemble des dépenses de santé (publique et privées) a toujours dépassé 11 % du PIB, loin derrière les États-Unis (17 % du PIB), mais au coude-à-coude avec l'Allemagne et la Suisse, devant le Japon et la Suède, puis les autres pays nordiques, les pays d'Europe du Sud et Grande-Bretagne (qui se situent entre 9 et 10 % du PIB selon les années). Contrairement aux idées reçues, la concurrence entre assurances et entre professionnels de santé, loin de faire baisser les coûts, a, au contraire, tendance à les faire augmenter. Les dépenses de santé sont plus élevées là où la concurrence entre médecins et entre assurances est la plus grande. Dans les pays où les systèmes nationaux de santé fonctionnent comme un service public (Grande-Bretagne, pays nordiques, Europe du Sud), les autorités publiques rémunèrent directement les professionnels sous forme salariale ou en proportion de la taille de leur patientèle, contrôlent de façon étroite leur installation et leurs pratiques ainsi que celles des patients. Les dépenses y sont moins élevées que dans les systèmes d'assurance-maladie (privée aux États-Unis ou en Suisse, collective et obligatoire en Allemagne, au Japon et en France), où les professionnels sont payés à l'acte et gardent une large autonomie d'installation, de tarification et de prescription par rapport aux autorités publiques, de même que les patients gardent une grande liberté de choix des médecins ou des hôpitaux ». Moralité : au moins pour des raisons financières, faudrait-il alors qu'en France le

service de santé ne reste pas un bien tutélaire mais soit carrément un service public au même titre que les services régaliens ?

Le premier schéma montre clairement que la part des dépenses socialisées dans la consommation effective des ménages a augmenté de 10 points de PIB en un demi-siècle !

- Des statistiques officielles de l'INSEE, je tire aussi les tableaux suivants :

Figure 4 - Principales dépenses et recettes des administrations publiques en 2019

	Administrations publiques centrales		Administrations publiques locales		Administrations de sécurité sociale		Ensemble des administrations publiques ¹	
	En milliards d'euros	% Total	En milliards d'euros	% Total	En milliards d'euros	% Total	En milliards d'euros	% Total
Total des dépenses	545,2	+40,5	271,1	+20,1	621,6	+46,1	1 347,8	+100,0
Dépenses de fonctionnement ²	185,9	+43,8	136,6	+32,1	102,3	+24,1	424,8	+100,0
<i>dont consommations intermédiaires²</i>	36,7	+31,6	50,4	+43,5	28,9	+24,9	116,0	+100,0
<i>dont rémunérations des salariés</i>	147,1	+49,4	83,0	+27,9	67,5	+22,7	297,5	+100,0
Intérêts versés ²	30,5	+78,6	4,4	+11,2	4,0	+10,3	38,8	+100,0
Prestations sociales en espèces et en nature	112,3	+18,2	26,8	+4,3	477,4	+77,4	616,6	+100,0
Transferts courants entre administrations publiques	61,1	-	3,9	-	13,3	-	0,0	-
Autres transferts et subventions	126,2	+71,7	43,8	+24,9	17,7	+10,1	176,0	+100,0
Acquisitions nettes d'actifs non financiers	29,2	+31,8	55,7	+60,7	6,9	+7,5	91,7	+100,0
<i>dont formation brute de capital fixe</i>	28,8	+32,5	53,0	+59,8	6,8	+7,7	88,7	+100,0
Total des recettes	459,4	+36,0	270,2	+21,2	635,7	+49,9	1 275,1	+100,0
Impôts et cotisations sociales	402,1	+35,1	156,9	+13,7	586,0	+51,2	1 145,0	+100,0
Recettes de production	27,7	+29,6	44,5	+47,6	21,3	+22,8	93,6	+100,0
Revenus de la propriété	9,1	+57,1	3,1	+19,6	3,8	+23,7	16,0	+100,0
Autres transferts	20,4	+99,5	65,6	+319,9	24,6	+119,7	20,5	+100,0
Capacité (+) / Besoin (-) de financement	-85,9	///	-0,9	///	14,1	///	-72,7	///

1. Dans cette colonne, les transferts entre les trois sous-secteurs (administrations centrales, locales et de sécurité sociale) sont consolidés, si bien que les dépenses et recettes sont inférieures à la somme des dépenses et recettes des trois sous-secteurs.

2. Hors correction au titre des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (Sifim) sur les intérêts versés.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2014. Calculs personnels

Prélèvements obligatoires des administrations publiques et des institutions communautaires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
En milliards d'euros						
S13 et S212 - Ensemble des prélèvements obligatoires	962,2	978,4	995,3	1 036,8	1 057,4	1 069,8
S1311 - Administration publique centrale	310,2	313,8	319,2	339,0	333,5	324,7
S13111 - État	292,5	294,2	305,9	324,9	321,7	304,7
- Impôts (*)	284,7	286,3	297,9	316,5	313,4	296,6
- Cotisations sociales (**)	7,8	7,9	8,1	8,3	8,3	8,1
S13112 - Organismes divers d'administration centrale	17,7	19,6	13,3	14,2	11,8	20,0
S1313 - Administrations publiques locales	127,9	133,1	137,8	142,8	150,9	156,1
S1314 - Administrations de sécurité sociale	522,1	528,4	534,7	550,9	568,4	584,4
- Impôts (*)	167,5	170,0	171,4	175,9	199,4	232,2
- Cotisations sociales (**)	354,6	358,4	363,4	374,9	369,0	352,2
S212 - Institutions et organes de l'Union européenne	2,1	3,1	3,6	4,0	4,6	4,7

Quand, dans ces deux tableaux, on concentre son attention sur les administrations de sécurité sociale, on constate que ces administrations ont pour recettes, comme les administrations centrales, essentiellement des impôts et cotisations sociales mais les cotisations sociales sont leurs recettes historiques et représentent encore la plus grande part du montant total, et les impôts montrent la progression de la « fiscalisation » de la sécurité sociale.

La remarque essentielle à faire est que le montant des cotisations sociales (352,2) n'est pas très éloigné de celui des prestations sociales (477,4) : les cotisations sociales versées par les uns financent les prestations reçues par les autres. Deux conséquences sont à tirer : d'abord, les administrations sociales jouent en la matière un rôle d'intermédiaire pour effectuer des transferts entre ménages, et ensuite, comme l'opération est bouclée, le taux global « effectif » de prélèvements obligatoires pourrait en être diminué.

Une question subsidiaire mais importante se pose à cette occasion : les transferts qu'effectuent les administrations de la sécurité sociale contribuent-ils à réduire substantiellement les inégalités. Le tableau suivant (Portait social, édition 2019) fournit des éléments de réponse intéressants.

Figure 2 – Contribution des différents transferts à la réduction des inégalités de niveau de vie en 2018

	Part du transfert dans le niveau de vie (en %)	Progressivité	Contribution à la réduction des inégalités (en %)
	(A)	(B)	(C)
Prélèvements	-14,0	2,5	36,6
Financement de la protection sociale	-6,2	1,1	6,7
Cotisations sociales ¹	-2,7	0,6	1,6
Contributions sociales ²	-3,5	1,4	5,1
Impôts directs	-7,8	3,6	29,9
Impôt sur le revenu (y compris prélèvements forfaitaires et crédits d'impôt)	-6,4	4,1	29,0
Taxe d'habitation	-1,3	0,3	0,4
Impôt sur la fortune immobilière	-0,1	5,5	0,6
Prestations	6,4	9,7	63,4
Prestations familiales	2,8	8,0	22,4
Allocations familiales	1,4	7,1	10,4
Autres prestations familiales ³	1,3	8,9	12,0
Aides au logement⁴	1,3	11,5	15,6
Prime d'activité et minima sociaux⁵	2,3	10,6	25,4
Niveau de vie	100,0	///	100,0

/// : absence de résultat due à la nature des choses.

1. Les cotisations sociales retenues ici sont les cotisations patronales famille car ce sont les seules non contributives. Les cotisations des micro-entrepreneurs ne sont pas incluses car ils s'acquittent d'un forfait social, ce qui ne permet pas de distinguer les cotisations famille.

2. Hors part de la CSG affectée à la maladie.

3. Allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, prestation partagée d'éducation de l'enfant de la Paje, complément familial, allocation de base et prime à la naissance de la Paje et allocation de rentrée scolaire.

4. La baisse d'allocation logement de 2018 dans le parc HLM est prise en compte ici, mais pas la baisse de loyer associée (mesure de « réduction de loyer solidaire »), car les loyers ne sont pas pris en compte dans les niveaux de vie.

5. Revenu de solidarité active, minimum vieillesse (Aspa), allocation supplémentaire d'invalidité, allocation pour adulte handicapé et son complément et garantie jeunes.


Note : la colonne (A) représente le rapport moyen entre le prélèvement ou la prestation considéré et le niveau de vie. La colonne (B) estime la progressivité du transfert *via* la différence entre son pseudo-Gini et le Gini du niveau de vie initial (multipliés pas 10 par souci de lisibilité). La colonne (C) estime les contributions (en %) de chaque transfert à la réduction des inégalités : (A)x(B) exprimé en pourcentage.

Lecture : les prestations représentent en moyenne 6,4 % du niveau de vie et contribuent pour 63,4 % à la réduction des inégalités.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.


Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018, calculs Insee.

- De son côté, Eurostat publie des statistiques permettant d'effectuer d'utiles comparaisons internationales :

	Prestations sociales		Frais de fonctionnement		Autres frais		Total des dépenses sociales	
	En millions d'€	En % du PIB	En millions d'€	En % du PIB	En millions d'€	En % du PIB	En millions d'€	En % du PIB
France 	742114	31,4	30817	1,3	23030	1,0	795962	33,7
Danemark	90999	30,1	3966	1,3	0	0,0	94965	31,4
Finlande	69019	29,5	1210	0,5	0	0,0	70229	30,1
Allemagne	953186	28,4	37387	1,1	4595	0,1	995168	29,6
Autriche	109629	28,4	1976	0,5	845	0,2	112449	29,2
Pays-Bas	209726	27,1	12019	1,6	1655	0,2	223400	28,9
Italie	493509	27,9	10597	0,6	6751	0,4	510857	28,8
Belgique	125871	27,3	4798	1,0	1659	0,4	132328	28,7
UE-15	3970189	27,4	117713	0,8	40297	0,3	4128198	28,4
Suède	130410	27,7	2591	0,6	0	0,0	133001	28,3
UE-28	4223900	26,5	123195	0,8	41088	0,3	4388184	27,5
Royaume-Uni	617697	25,5	4379	0,2	0	0,0	622076	25,7
Grèce	44954	25,0	412	0,2	80	0,0	45446	25,3
Portugal	47408	23,1	691	0,3	1157	0,6	49256	24,0
Espagne	278353	23,1	4817	0,4	37	0,0	283207	23,5
Luxembourg	12908	21,5	179	0,3	487	0,8	13575	22,6
Slovénie	9925	21,6	146	0,3	20	0,0	10092	22,0
Croatie	10994	21,2	173	0,3	18	0,0	11185	21,5
Pologne	95430	19,2	2104	0,4	608	0,1	98142	19,7
Tchéquie	37785	17,9	1149	0,5	0	0,0	38934	18,5
NM-13	253712	17,8	5482	0,4	792	0,1	259986	18,2
Chypre	3791	17,7	47	0,2	47	0,2	3885	18,1
Slovaquie	15655	17,5	396	0,4	33	0,0	16084	18,0
Hongrie	23301	17,1	375	0,3	0	0,0	23675	17,4
Bulgarie	9209	16,4	209	0,4	50	0,1	9468	16,9
Estonie	4181	16,1	61	0,2	0	0,0	4242	16,4
Lituanie	7034	15,5	175	0,4	0	0,0	7209	15,8
Malte	1902	15,1	21	0,2	0	0,0	1923	15,3
Lettonie	4374	15,0	65	0,2	1	0,0	4440	15,2
Roumanie	30130	14,7	562	0,3	14	0,0	30706	15,0
Irlande	44406	13,6	1871	0,6	0	0,0	46277	14,2

Source > Eurostat, Sespros.

Tableau 8 : Structure des ressources de la protection sociale en Europe en 2018

En % du total des ressources				
	Contributions publiques	Cotisations sociales à charge des personnes protégées	Cotisations sociales à charge des employeurs	Autres recettes *
Danemark	76	8	11	6
Malte	62	10	26	2
Irlande	58	11	27	4
Royaume-Uni	49	11	28	12
Finlande	49	14	31	6
Portugal	44	16	31	8
Chypre	46	20	28	6
Suède	50	9	39	2
Italie	47	15	36	2
Luxembourg	47	25	27	1
Grèce	41	23	31	5
UE-15	41	20	35	5
UE-28	40	20	35	5
Bulgarie	40	22	36	2
France 	39	17	41	3
Espagne	40	13	46	1
Lettonie	40	17	42	1
Belgique	39	20	39	2
Croatie	37	32	28	3
Pays-Bas	23	32	30	15
Autriche	36	27	36	1
Allemagne	33	31	34	2
Hongrie	32	31	37	0
Slovaquie	26	23	48	3
Pologne	18	22	48	12
Slovénie	27	43	28	2
Lituanie	26	18	55	1
Estonie	25	1	74	0
Tchéquie	23	24	51	1
Roumanie	19	68	13	1

* Autres recettes : recettes diverses telles que produits financiers, ressources de comptes de capital, ventes de biens et services, etc.

Source > Eurostat, Sespros.

Le premier de ces tableaux montre que la France est le 1^{er} pays européen à la fois pour le montant des dépenses sociales et pour celui des prestations sociales. Le second tableau confirme qu'en France tout spécialement le financement de la protection sociale se fait pour une grande part par les cotisations.

Conséquences théoriques :

Comme le commente François Facchini, « contrairement aux dépenses régaliennes, ces dépenses socialisées ne profitent pas à la collectivité dans son ensemble, mais à des ménages particuliers. Il s'agit de biens privés financés sur fonds publics. (...) Toutes ces dépenses pourraient être privées. Elles ne provoqueraient alors aucun effet d'inactivité. (...) Cette croissance des dépenses socialisées a deux conséquences sur l'effort productif des ménages.

- 1) La première conséquence est de déconnecter le niveau de consommation du montant des revenus, autrement dit de la productivité de chacun. Les ménages aidés n'ont plus à investir en capital humain pour augmenter leur productivité et accéder à la consommation de ces biens, puisque la collectivité les finance. Cela réduit l'effort productif de la nation dans son ensemble.
- 2) La croissance des dépenses socialisées a aussi un effet sur la part des dépenses politiques dans le revenu. Moins les dépenses publiques ont une nature collective (consommation par tous), plus les citoyens-contribuables engagent de dépenses politiques pour établir une forme d'équivalence entre ce qu'ils paient en impôt et ce qu'ils reçoivent en service public. Le montant des coûts de transaction politique a tendance à augmenter et à créer un diviseur budgétaire ».

Conséquences pratiques :

Si maîtrise des dépenses publiques il doit y avoir, c'est sur les dépenses socialisées qu'il va falloir nécessairement agir car la part des dépenses régaliennes doit non seulement être maintenue mais même

augmentée tant les secteurs de la sécurité et de la justice en particulier ont besoin d'être confortés². Le paternalisme d'État est à ce point bien installé qu'un État organisé en réseau comme le propose Sébastien Soriano ne pourrait pas y échapper³ ; il pourrait même accentuer le phénomène en le généralisant en direction de tous les acteurs publics locaux. Ce serait alors paradoxalement renforcer le transfert de souveraineté dont traite aussi François Facchini. Il y a en effet un lien à établir entre le paternalisme politique et le principe de la « servitude volontaire » cher à La Boétie.

² Certes, le besoin en services publics régaliens n'est pas du tout correctement satisfait mais il faut savoir aussi que les dépenses publiques qui alimentent le plus la croissance potentielle (et donc à long terme, indépendamment du mécanisme du multiplicateur budgétaire qui concerne le court terme) sont celles de R&D, de santé et d'éducation. Ce fait est d'autant plus important que de l'évolution de la croissance potentielle dépend en grande partie la capacité à sauvegarder la solvabilité budgétaire. Par ailleurs, au niveau des principaux pays de l'OCDE, il y a une relation positive entre ces dépenses et l'évolution, à la fois, de la productivité par tête et du taux d'emploi. Par contre, la relation est plutôt négative entre l'évolution de ces deux paramètres et le montant des dépenses publiques pour la famille, le logement et les retraites, alors que la France est le pays où ces dépenses-là sont relativement les plus fortes (voir l'étude publiée par Natixis le 7/5/2021).

³ Voir la présentation que je fais de son livre consacré à « Un avenir pour le service public » (Odile Jacob ; octobre 2020).