

LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

PRESENTATION

La question de l'intervention des Administrations Publiques (APu) dans l'économie, en particulier en France, est complexe car c'est une véritable « usine à gaz » et les français ont trop souvent des idées reçues (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas soumis à vérification). Ce thème peut paraître austère mais, à l'expérience, les élèves qui acceptent de se concentrer sur ces questions l'apprécient beaucoup.

Ce cours a été entièrement refondu et écrit dans le cadre du confinement et c'est ce que j'aurais plus ou moins dit à l'oral en présentiel. Le cours lui-même est donc constitué des textes qui sont en encadré et ces textes se basent sur les documents statistiques (que je ne vous demande pas d'analyser comme vous auriez du le faire en cours)

I) LE FACTUEL : DE QUOI PARLE-T-ON ?

COURS

Rappelons d'abord que les APu c'est l'Etat Central, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale (alors que souvent on pense uniquement à l'Etat Central). L'intervention économique des APU fait qu'à chaque niveau il ya des dépenses et des recettes (voir document 1). Cela pose donc le problème des « prélèvements obligatoires » (en général on réduit a=cela, de manière fautive, à la question de l'impôt). Tout ce qu'on verra dans ce cours est fondé sur des données statistiques antérieures à 2020 (donc à la crise du coronavirus)

DOCUMENT 1 : NIVEAUX DE L'ETAT

NIVEAU	RECETTES	DEPENSES
ETAT CENTRAL (Ministères)	- Impôts directs - Impôts indirects (Taxes) - Recettes non fiscales (recettes des domaines, des entreprises nationalisées, recettes de jeux,...)	- Dépenses liées aux différents ministères (EN, Défense,...) - Minimas sociaux (sauf RSA)
COLLECTIVITES TERRITORIALES (Communes, Départements, Régions)	- Impôts dits « impôts locaux » : Taxe d'habitation, taxe financière, taxe professionnelle, une partie des recettes de la vignette auto - Subventions de l'Etat central	RSA Dépenses des collectivités territoriales
CAISSES DE SECURITE SOCIALE (Maladie, Vieillesse, Famille, Pôle Emploi, ...)	- Cotisations sociales salariales - Cotisations sociales patronales - CSG (prélevées par le biais du budget de l'Etat)	Dépenses de sécurité sociale
EUROPE		

LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

A) DONNEES GLOBALES DES APU

COURS

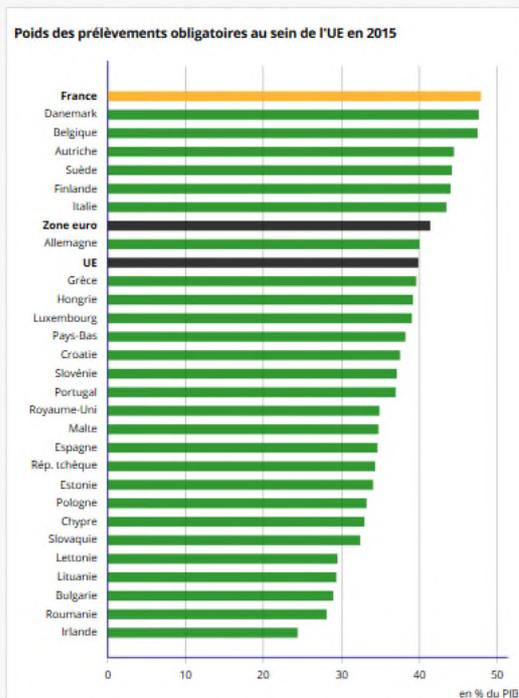
La réflexion qu'on entend le plus souvent dans les medias est de dire qu'en France les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques sont élevés (et ils vont l'être encore plus à l'avenir). C'est tout à fait juste. Les prélèvements obligatoires (PO) représentent, bon an mal an, autour de 45 ou 46% du PIB et les Dépenses Publiques (DP) autour de 55% du PIB ce qui place la France aux premiers rangs des pays développés. (voir documents 2 et 3)

DOCUMENT 2 : Taux de dépense publique au sein de L'UE en 2016 (en points de PIB)



DOCUMENT 3

Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'UE en 2015



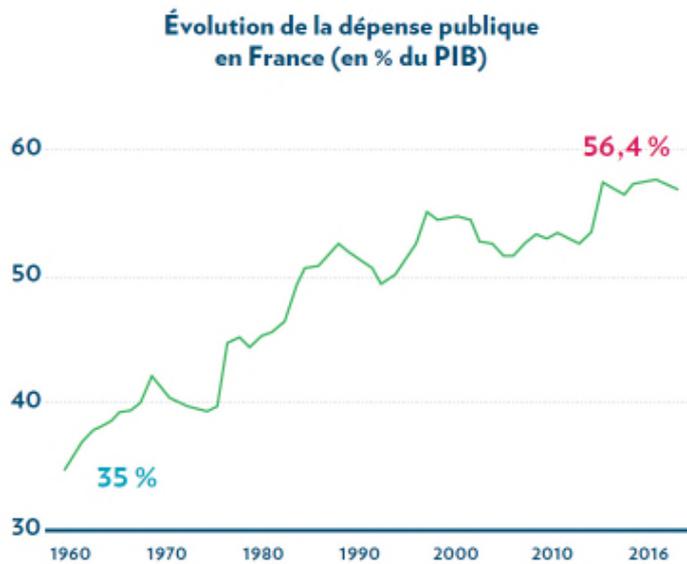
LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

COURS

C'est donc très élevé mais les français disent souvent « trop » élevé ce qui constitue déjà un jugement de valeur. Est-ce vraiment si mauvais ? Peut-être mais il faut le démontrer donc il faut analyser la situation.

On peut d'abord voir que cette augmentation des PO et des DP (Dépenses Publiques) n'est pas nouvelle et que si cela s'est accéléré avec la crise des années 1970, cette augmentation avait déjà lieu durant els « trente glorieuses » (on en verra les causes plus tard) Documents 4 et 5

DOCUMENT 4 Taux de Dépenses Publiques en % du PIB (France)



Source : Insee, mai 2017

DOCUMENT 5 Taux de prélèvements obligatoires en % du PIB (France)



LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

B) DES SITUATIONS DIFFERENTES SUIVANT LE TYPE D'APu

COURS

Mais cela recouvre les trois niveaux dont nous avons déjà parlé : Etat, collectivités territoriales, Sécurité sociale.

Comment ces trois niveaux ont-ils évolué ?

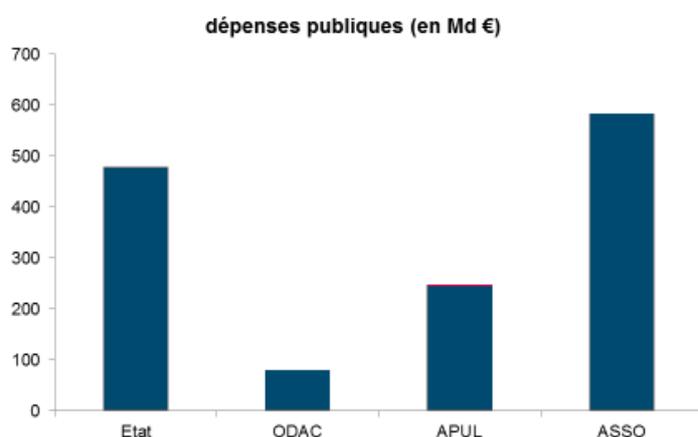
On le voit dans le document n° :

L'essentiel des dépenses publiques ainsi que des PO concerne les caisses de sécurité sociale (ici : famille, santé, vieillesse ; l'emploi est inscrit dans les Odac). L'essentiel des dépenses publiques sont donc des dépenses de redistribution (allocations familiales, pension retraite, remboursement maladie,...).

En termes d'évolution des PO (en % du PIB), on voit que c'est les caisses de sécurité sociale qui ont progressé, au détriment des PO de l'Etat Central (les collectivités territoriales ont également vu leur part augmenter).

Documents 6 à 9

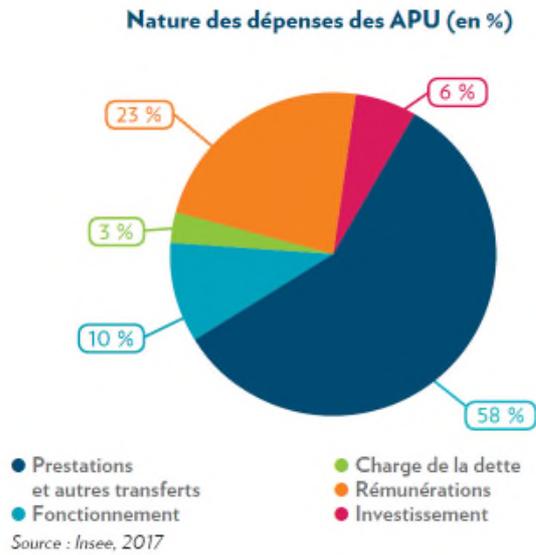
Document 6



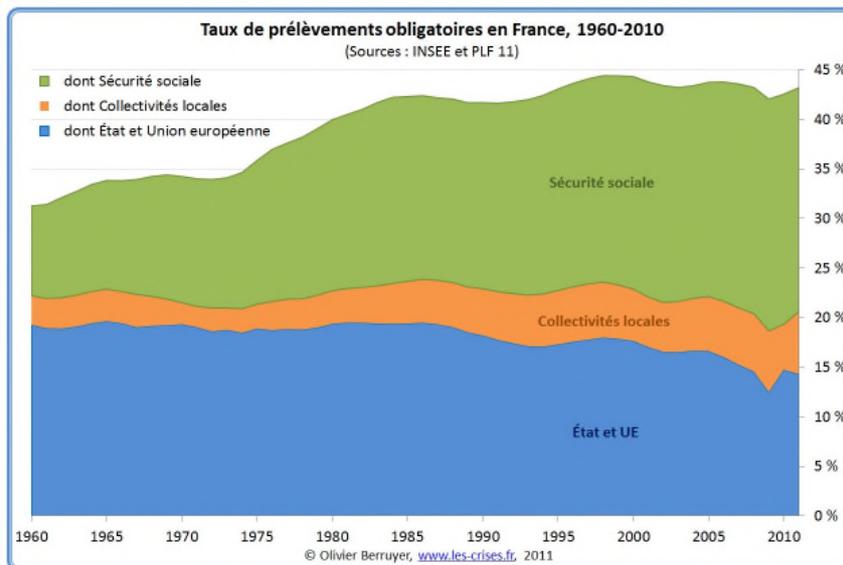
- Les administrations publiques centrales (APUC) regroupent l'État et ses services déconcentrés ainsi que les organismes divers d'administration centrale (ODAC, par exemple : le CNC, l'Ademe, les universités, Pôle emploi etc.) ;
- Les administrations publiques locales (APUL), constituées par l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale) et les organismes divers d'administration locale (par exemple : caisse des écoles, collèges et lycées, chambres consulaires...);
- Les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de sécurité sociale (régimes de base de Sécurité sociale et régimes spéciaux) ainsi que les régimes de retraite complémentaire et l'assurance chômage.

LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

Document 7



Document 8



Document 9

Tableau 1 : Évolution des prélèvements obligatoires sur la période 2015-2017			
En % du PIB	2015	2016	2017
État	13,5	13,8	13,8
Organismes divers d'administration centrale	0,8	0,4	0,5
Administrations publiques locales	6,1	6,1	6,2
Administrations de Sécurité sociale	24,2	24,0	24,0
Union européenne	0,1	0,1	0,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,5	44,5

LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

C) ENTRONS UN PEU PLUS DANS LE DETAIL

1) LES DEPENSES PUBLIQUES

COURS

Dans le cadre de la sécurité sociale, les dépenses de vieillesse et les dépenses de santé représente à elles seuls près de 75% de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale et comme ces dernières représentent la part la plus importante des dépenses publiques (un peu plus de 40%), on voit à quel point c'est important.

(document 10)

Document 10

Evolution des prestations par risque, à prix constant

	Évolutions annuelles moyennes en %				
	1959-1981	1981-2007	2007-2009	2009-2015	Structure 2015
Maladie	7,6	3,1	2,4	1,5	28,5
Invalidité	6,3	3,1	2,6	3,3	5,4
Accidents du travail - Maladies professionnelles	5,6	-1,6	-1,3	-1,8	1,0
Vieillesse-survie	7,5	3,1	3,6	2,1	45,6
Vieillesse	n.d.	3,5	4,0	2,3	40,2
Survie	n.d.	1,2	0,8	1,1	5,5
Famille	2,9	1,5	1,7	0,5	7,7
Emploi	16,6	1,0	7,7	2,3	6,2
Logement	10,3	4,1	3,8	1,1	2,6
Pauvreté - exclusion sociale	5,7	10,7	8,6	1,1	3,0
Total	6,9	2,8	3,4	1,8	100,0

Lecture > Entre 1981 et 2007, les prestations ont crû de 2,8 % par an à prix constant. Ce rythme s'est élevé à 3,4 % par an entre 2007 et 2009, puis est revenu à 1,8 % par an au cours des cinq dernières années, toujours à prix constant.

Sources > DREES-CPS, INSEE-CNA pour le prix de la dépense de consommation finale, utilisé comme défateur.

COURS

Si on regarde les dépenses de l'Etat Central, il apparait que les dépenses les plus importantes sont l'éducation nationale et la recherche (9+22 = 31%) et les engagements financiers c'est-à-dire essentiellement le remboursement de la Dette Publique (16%)

Document 11

DOCUMENT 11 : Dépenses de l'Etat Central (2017)

Missions	Recherche et Enseignement supérieur	Education Nationale	Engagements financiers de l'Etat	Gestion des finances publiques	Défense	Sécurité
	9%	22%	16%	4%	14%	6%

Travail et Emploi	Solidarité, insertion et égalité des chances	Ville et logement	Ecologie, développement et aménagement durable	Justice	Autres missions
5%	4%	3%	3%	2%	13%

2) LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

COURS

Cela a bien sûr une répercussion sur les PO. Rappelons que globalement les recettes de l'Etat Central sont constituées des impôts sur le revenu, des impôts sur le bénéfice, de la TVA et autres taxes, des divers impôts (patrimoine, succession, etc...). Les recettes de sécurité sociale sont constituées des cotisations sociales patronales, des cotisations sociales salariales et d'impôts sur l'ensemble des revenus qui s'appelle la Contribution Sociale Généralisée (CSG) et la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale).

Contrairement à ce qu'on imagine parfois, l'impôt sur le revenu (IRPP) ne représente pas grand-chose dans l'ensemble des PO et la France est le pays développé dans lequel cet impôt a le moins de poids. Ce qui pèse le plus, ce sont les cotisations sociales (patronales surtout mais aussi salariales) et la TVA.

Documents 12 et 13

Document 12

Prélèvements obligatoires au profit des administrations publiques et des institutions européennes

	2014 (r)		2015	
	en Md€	en % du PIB	en Md€	en % du PIB
État	291,5	13,6	294,4	13,5
Impôts ¹	283,7	13,3	286,5	13,1
Cotisations sociales	7,8	0,4	7,9	0,4
Odac	14,7	0,7	16,8	0,8
Administrations publiques locales	127,9	6,0	133,4	6,1
Administrations de sécurité sociale	522,3	24,4	528,6	24,2
Impôts	167,4	7,8	170,0	7,8
Cotisations sociales ²	354,9	16,6	358,6	16,4
Institutions de l'Union européenne	2,1	0,1	2,2	0,1
Total	958,5	44,8	975,4	44,7

r : données révisées.

1. Après transferts de recettes fiscales et nets des crédits d'impôt et des impôts dus non recouvrables.

2. Nettes des cotisations dues non recouvrables.

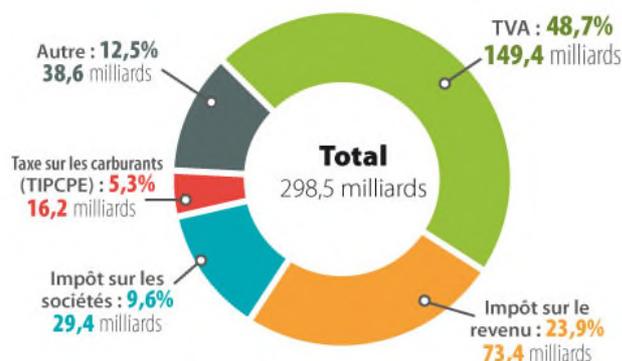
Source : Insee, comptes nationaux - base 2010.

LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

Document 13

Recettes de l'État (2017)

Source : projet de loi de Finances 2017



SYNTHESE : POINT D'ETAPE

Donc, factuellement, ce qu'il faut retenir :

- + La France a un des niveaux de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés au monde
- + Il faut cependant être prudent sur les comparaisons internationales (par exemple, le poids plus faible des dépenses publiques de santé aux Etats-Unis est du au fait qu'une bonne partie de ces dépenses sont privées).
- + Le poids de ces PO et ces DP (par rapport au PIB) augmente depuis les trente glorieuses mais s'est accéléré au début de la crise (dans les années 1970) et ne baisse pas ensuite.
- + Ces évolutions sont dues avant tout à l'augmentation de la part de la sécurité sociale (vieillesse et santé) et un peu à l'augmentation du poids des collectivités locales.
- + Il faut également tenir compte du poids des dépenses d'EN et du remboursement de la Dette Publique.
- + Le financement de ces dépenses se fait avant tout grâce aux cotisations sociales (patronales et salariales) et de la TVA (les autres impôts pèsent finalement assez peu).

LE POIDS ECONOMIQUE DES APU : COURS EN CONFINEMENT

II) QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CES EVOLUTIONS ?

A) CES EVOLUTIONS SONT DANGEREUSES.

Pour certains économistes, ces évolutions sont dangereuses

- + Parceque le poids des PO réduit le pouvoir d'achat des ménages et réduit leur consommation ainsi que le bénéfice des entreprises qui ne peuvent pas investir.
- + Parceque le financement des déficits budgétaires peut entrainer un « effet d'éviction » ou un « effet boule de neige » de la dette.
- + Parceque le poids de l'Etat réduit l'efficacité » des mécanismes de marché.
- + Plus précisément le poids important des cotisations sociales accroît le cout du travail et réduit la capacité des entreprises à embaucher

B) CES EVOLUTIONS ONT DES CONSEQUENCES POSITIVES

Pour d'autres économistes ces évolutions ont des aspects positifs

- + L'accroissement des dépenses publiques est inévitable dans une société qui se modernise et s'enrichit.
 - ++ En effet, il est normal d'augmenter les dépenses de santé, le pays vieillit donc les dépenses de retraite augmentent
 - ++ la massification de la scolarisation entraine des dépenses supplémentaires.
- + Ces dépenses sont aussi des dépenses d'investissement :
 - ++ Une population plus scolarisée et donc plus qualifiée sera plus productive à l'avenir.
 - ++ Des dépenses de santé appuyée sur une forte prévention permet de soigner à un cout moindre que si on doit prendre en charge une pathologie déjà avancée.
 - ++ Les dépenses d'assistance permettent aux plus pauvres de consommer (alors que les plus riches épargnent), elles soutiennent donc l'activité économique par le soutien de la demande.
- + D'une manière générale, ces économistes considèrent que l'effet multiplicateur des dépenses publiques est plus important que les effets pervers de ces mêmes dépenses.

POINT D'ETAPE :

Vous avez là les arguments les plus généraux en faveur d'une position ou de l'autre mais en cette période qui succède au confinement du au coronavirus tout le monde (ou presque) est d'accord sur la nécessité d'augmenter les Dépenses Publiques pour soutenir l'activité économique mais nous sommes, comme en 2008, dans une situation très particulière.

Il reste deux points à aborder mais ils sont suffisamment complexes pour qu'on leur accorde des chapitres à part.

ET LA DETTE ?

ET LES INEGALITES ?