

Fiche 5.2 : Comment le budget de l'État permet-il d'agir sur l'économie ?

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES : On décrira la structure du budget de l'État et de l'ensemble des administrations publiques en donnant des ordres de grandeur. On insistera sur les notions de production non marchande et de prélèvements obligatoires. On montrera, à l'aide d'exemples (fiscalité écologique, crédit d'impôt pour les aides à domicile ou pour les dons aux associations, etc.) qu'en changeant les prix relatifs ou les rémunérations nettes les impôts et taxes modifient les incitations des agents.

NOTIONS : Prélèvements obligatoires, dépenses publiques, déficit public, dette publique

Savoirs de référence sur la question

Répondre à cette question doit conduire à la compréhension du fonctionnement économique de la puissance publique considérée à ses différents niveaux d'intervention : État et services de l'administration centrale, administrations publiques de protection sociale (risque maladie, vieillesse, famille, accident du travail et perte d'emploi) et administrations publiques territoriales (régions, départements, communes). Il s'agit de mesurer le poids économique de ces budgets et de montrer que leur existence influe sur les choix des autres acteurs économiques.

Les budgets publics

Globalement, les budgets publics regroupent l'ensemble des recettes et des dépenses des organismes publics sur une période considérée (« exercice »). Formellement, ce sont des états prévisionnels qui doivent recevoir l'approbation des instances délibératives (Parlement ; conseil régional, général ou municipal ; conseil d'administration) des organismes considérés. Les ressources sont constituées essentiellement de prélèvements obligatoires (impôts, taxes et cotisations sociales) c'est-à-dire des prélèvements que les personnes physiques ou morales ont l'obligation de verser sans obtenir de contreparties immédiates. Les dépenses publiques sont utilisées à la production de services non marchands, à la diffusion non marchande de certains biens (soins hospitaliers), à l'orientation des choix des acteurs économiques et au versement de revenus de transfert. La différence entre les recettes et les dépenses constitue le solde budgétaire qui peut être à l'équilibre, excédentaire ou déficitaire.

En France, le budget de l'administration centrale (pouvoir central + administrations ministérielles centrales et déconcentrées) se décompose en 2009 de la manière suivante :

- Les recettes totales atteignent environ 17 % du PIB (c'est 5 points en dessous de la moyenne de l'UE et presque 2 points en dessous de celle de la zone euro) ; elles proviennent essentiellement des impôts indirects (la TVA et la TIPP représentent plus de la moitié des recettes) et des impôts directs (les impôts sur le revenu et les sociétés représentent environ un tiers des recettes).
- Les dépenses totales atteignent environ 23 % du PIB (c'est presque 4 points en dessous de la moyenne de l'UE et 1 point en dessous de celle de la zone euro).

Le budget global des administrations locales (collectivités territoriales) est plus modeste. En effet, leurs recettes (qui proviennent essentiellement d'impôts et de taxes spécifiques comme les impôts locaux) et leurs dépenses atteignent chacune environ 12 % du PIB (c'est presque au niveau de la moyenne de l'UE et un point en dessous de celle de la zone euro).

Le budget dont le poids est relativement le plus important au niveau national mais aussi en comparaison aux moyennes européennes est celui des administrations de sécurité sociale. En effet, en 2009 :

- Leurs recettes totales représentent 24.6 % du PIB (8.5 points au-dessus de la moyenne de l'UE et 4.8 points au-dessus de celle de la zone euro) ; ces recettes viennent essentiellement des cotisations sociales, versées par les salariés et les employeurs.
- Leurs dépenses totales atteignent presque 26 % du PIB (9.4 points au-dessus de la moyenne de l'UE, 5.7 points au-dessus de celle de la zone euro).

La structure et le financement des dépenses publiques

Si l'on s'intéresse plus particulièrement aux dépenses des administrations publiques, la lecture des budgets montre l'importance respective de la production non marchande et de la redistribution. La rémunération des salariés (premier poste de dépenses de l'État et des administrations publiques locales) et les dépenses en consommations intermédiaires reflètent l'importance de la production non marchande : elles représentent 37,5 % des dépenses des administrations publiques centrales et près de la moitié des dépenses des collectivités territoriales. Le reste des dépenses publiques est principalement affecté aux prestations sociales, qu'il s'agisse de prestations en espèces (versements de revenus de transfert) ou de prestations « en nature » prenant la forme de services non marchands ou de distribution non marchande de biens (pour les prestations maladie notamment). C'est le premier poste de dépenses des administrations de sécurité sociale dont elles représentent les trois quarts. Ces administrations sont en France principalement la Sécurité sociale, constituée de quatre branches spécialisées correspondant à chacun des grands risques couverts (maladie, vieillesse, famille, accidents du travail) et l'Unédic (chargée de l'assurance chômage, en relation avec Pôle Emploi). Ces organismes ont pour fonction de préserver le revenu disponible des ménages en cas de survenue d'un certain nombre d'aléas de la vie, appelés risques sociaux. Toutes les branches de la Sécurité sociale sont déficitaires, surtout les branches « maladie » et « vieillesse ». La structure des dépenses des administrations publiques révèle aussi que les collectivités territoriales sont le premier investisseur public (leur FBCF représentait en 2009 2,3 % du PIB, c'est 3,6 fois plus que celle des administrations centrales).

Les recettes proviennent des prélèvements obligatoires et leur augmentation induit nécessairement une hausse de ces derniers, à terme immédiat ou différé en cas de recours à l'endettement. Représentant plus de 50 % du PIB en France, la somme des recettes des trois grandes administrations publiques a atteint 53,2 % du PIB en 2009, soit trois points au-dessus de la moyenne de l'UE et 4 points au-dessus de celle de la zone euro. Parallèlement et pour la même année, la somme de leurs dépenses a représenté 60.8 % du PIB, soit 4,3 points au-dessus de la moyenne de l'UE et presque 6 points au-dessus de celle de la zone euro. Le déficit des finances publiques a donc représenté 7,6 % du PIB de la France en 2009.

L'endettement public qui découle de l'accumulation de déficits présente de lourds inconvénients s'il devient trop important. Le service de la dette, c'est-à-dire les intérêts que l'État doit verser à ses créanciers, constitue une dépense contrainte qui n'a pas d'effet positif sur l'activité économique. Or ce service de la dette représente déjà le troisième poste de dépenses de l'État (les intérêts de la dette représentaient en 2009 près de 10 % des dépenses des administrations centrales). Par ailleurs le niveau important de l'endettement public peut rendre plus difficile le financement des autres agents, alors victimes d'un effet d'éviction : en s'endettant, l'État augmente la demande de fonds sur le marché des capitaux ce qui, toutes choses égales par ailleurs, augmente le niveau des taux d'intérêt. Enfin, un endettement excessif de l'État peut mettre en péril le fonctionnement même de l'économie du fait de la perte de confiance des prêteurs qui, craignant de ne pas être remboursés, refusent de prêter les capitaux nécessaires ou exigent des taux d'intérêt anormalement élevés. L'économie peut alors se trouver confrontée à une crise de la dette souveraine, c'est-à-dire une crise trouvant son origine dans l'endettement public.

L'action du budget de l'État sur l'économie

Le budget de l'État a une incidence sur le fonctionnement de l'économie en raison des effets économiques de ses dépenses mais aussi de ses recettes. L'État dispose ainsi d'instruments qui agissent sur les comportements. En effet, par l'action simultanée de ses recettes et de ses dépenses, l'État modifie les prix relatifs et les revenus nets d'impôt, deux variables qui interviennent dans les décisions des agents économiques en modifiant les incitations. Par exemple, la création d'un crédit d'impôt pour les agents s'équipant de panneaux photovoltaïques et de malus sur les véhicules les plus polluants doit inciter les Français à s'équiper en solaire et à acheter des véhicules moins gourmands en carburant. Autre exemple, la défiscalisation des heures supplémentaires instituée en 2007 visait à l'accroissement de l'offre de travail par les ménages.

Il est enfin à noter que le niveau des dépenses, des recettes et du déficit budgétaire constituent des moyens de politique conjoncturelle (cf. question 5.3).

Ressources et activités pédagogiques proposées

Activité 1 : Les ordres de grandeur des budgets publics

Finalité : faire découvrir le niveau et la structure des budgets des administrations publiques.

Étapes et ressources préconisées :

Étudier la structure du budget des administrations publiques à partir d'un document synthétique : « Les comptes des administrations publiques en 2009 », *Insee Première* n° 1293, mai 2010, disponible en ligne : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1293/ip1293.pdf>

Faire des comparaisons au niveau européen : le site d'Eurostat propose de nombreux tableaux à l'adresse suivante suivant :

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables

Activité 2 : Exercices interactifs pour étudier le budget de l'État

Finalité : étudier la structure du budget de l'État et comprendre son fonctionnement.

Étapes et ressources préconisées :

Nombreux exercices sur le site d'educnet (élaboration du budget de l'État, ressources, dépenses, dette, déficit, ...). Accessibles à partir de la page :

<http://www.educnet.education.fr/comptes/etat/default.htm>

Bibliographie

Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

- Bozio A. et Grenet J. (dir), *Économie des politiques publiques*, Repères, La Découverte, 2010.
[Pour une présentation de la notion d'incidence fiscale, pp.95-100]
- Grefe X. et Maurel M., *Economie Globale*, Dalloz, 2009.
[Une présentation de la problématique de l'endettement public - pp.872-875]
- Montel-Dumont O. (dir.), *La politique économique et ses instruments*, La Documentation française, 2010.
[Il y a une notice sur le budget de l'État et une notice sur la politique budgétaire]

Bibliographie complémentaire

- Benassy-Quéré A., Pisani-Ferry J., Jaquet P., Coeuré B., *Politique économique*, De Boeck, 2008.
Insee, « Les comptes des administrations publiques en 2009 », *Insee Première* n° 1293, mai 2010, disponible en ligne : <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1293/ip1293.pdf>.