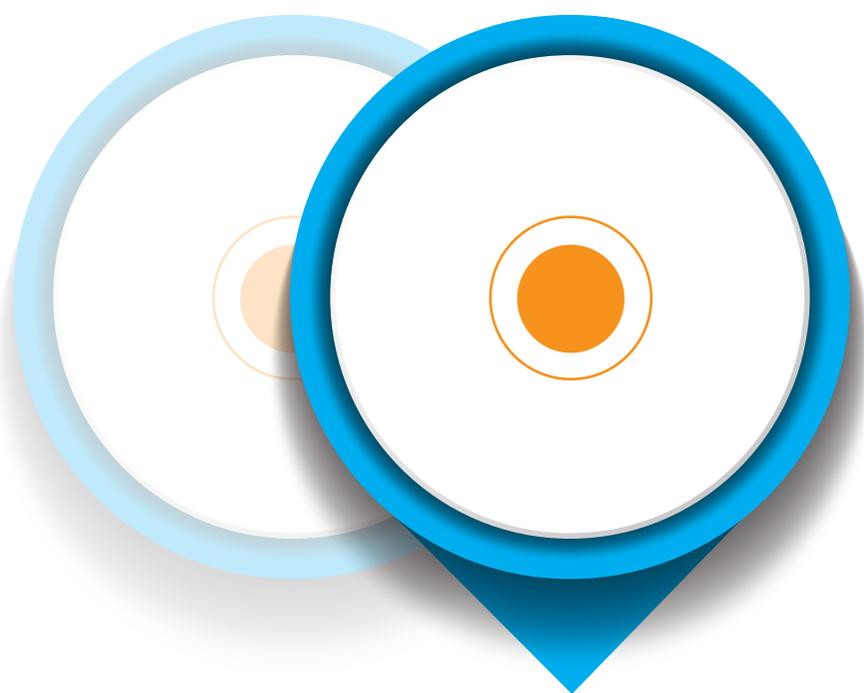


MISE EN ACTIVITÉ À PARTIR DE LA NOTE
DE FRANCE STRATÉGIE
Où réduire le poids de la dépense publique ?
LIVRET ENSEIGNANTS - PARTIE 2



Céline CAYZAC,
professeure SES au lycée Maurice Genevoix de Montrouge (académie de Versailles)

Christophe Gouardo et Fabrice Lengart
La note d'Analyse, France Stratégie, janvier 2019, n°74.
Juillet 2019

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/reduire-poids-de-depense-publique>



DEUXIÈME APPROCHE : L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS S'EXERCE SOUS CONTRAINTE ET SUSCITE DES DÉBATS QUANT À SON EFFICACITÉ (EXTRAITS 1 ET 3)

NB : Les auteurs de la note utilisent systématiquement l'expression « en points de PIB » et pas « en pourcentage » pour mesurer le poids relatif de la dépense publique, afin que le lecteur ne croie pas à tort que la dépense publique est une composante du PIB. En effet, la dépense publique n'est pas un « sous ensemble » d'un « ensemble » que serait le PIB.

EXTRAIT 1 : INTRODUCTION, P 2 DE LA NOTE

Le montant des dépenses publiques de la France a atteint 1 294 milliards d'euros en 2017. Cela représente 56,5 points de PIB, soit le ratio le plus élevé parmi les pays de l'Union européenne. Au vu de cette situation, il paraît justifié de se fixer pour objectif de réduire le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en cinq ans, de façon structurelle, c'est-à-dire sous l'hypothèse conventionnelle **que la croissance s'inscrira sur son rythme potentiel de moyen terme. En effet, cet objectif permet à la fois de dégager des marges de manœuvre en matière de recettes publiques**, en autorisant leur baisse de 2 points de PIB sur le quinquennat¹, tout en assurant la **soutenabilité à long terme de la dette publique** de la France, en installant celle-ci sur une trajectoire descendante de près de 100 points de PIB aujourd'hui jusqu'à un niveau compris entre 70 et 75 points de PIB à horizon 2040. À l'aune de l'expérience des autres pays européens, cet objectif apparaît atteignable² : 21 pays de l'UE sur 27 sont en effet parvenus à réaliser un effort de cette ampleur au moins une fois au cours des vingt dernières années, parfois dans un contexte de croissance modérée, hors toute période de crise aigüe. Sous l'hypothèse raisonnable que la croissance potentielle de la France se situe aujourd'hui autour de +1,3 % par an et en tablant sur une inflation de l'ordre de +1,8 % par an, réduire de 3 points le ratio structurel des dépenses publiques en cinq ans suppose une quasi-stabilisation de la dépense totale en volume (plus précisément, cela autorise une très légère progression, de +0,2 % par an).

En pratique, stabiliser le volume de la dépense publique nécessite d'importantes mesures d'économies, car les dépenses publiques ont spontanément tendance à augmenter. Cependant, cette tendance haussière ne se retrouve pas — ou pas avec la même intensité — pour chaque poste de dépense. **Elle peut dépendre en particulier de facteurs démographiques**, par exemple du nombre d'élèves pour les dépenses d'éducation primaire et secondaire, ou du nombre de personnes âgées pour les dépenses de retraite. C'est pourquoi la traduction concrète d'un objectif de maîtrise des dépenses publiques est délicate à opérer, si l'on souhaite éviter une logique de « rabot » assignant une évolution uniforme, ou presque uniforme, à l'ensemble des postes.

EXTRAIT 2 : UN NIVEAU ÉLEVÉ DE PRESTATIONS MONÉTAIRES EN FRANCE P 6 - 7

Les prestations de redistribution monétaire (les « transferts en espèces » selon la nomenclature de la comptabilité nationale) constituent le poste de dépense où l'écart avec les autres pays — de 4,3 points de PIB — est le plus important. Comme cela a été documenté à de nombreuses reprises, cet écart provient en large partie, pour plus des trois quarts, des dépenses de retraite (y

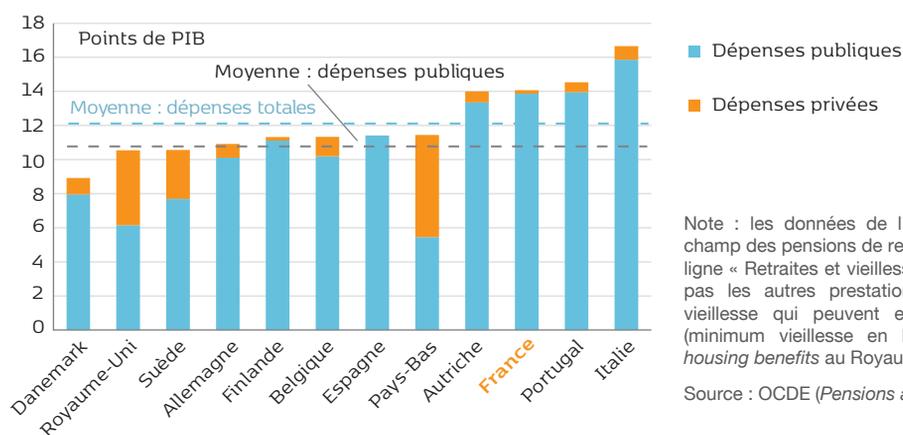
¹ La justification économique qu'il y a à se doter d'une cible de recettes publiques est double : limiter les distorsions induites par la taxation lorsqu'elles sont nuisibles à l'activité et renforcer l'attractivité du pays. L'attractivité n'a de sens qu'en dynamique et par comparaison à celle d'autres pays. L'écart entre le taux de recettes publiques en vigueur aujourd'hui en France et la moyenne de celui projeté en 2022 par le quart des pays européens présentant les ratios les plus élevés est de l'ordre de 4 points de PIB. Baisser de 2 points de PIB le poids de nos recettes publiques reviendrait donc à le diviser par deux.



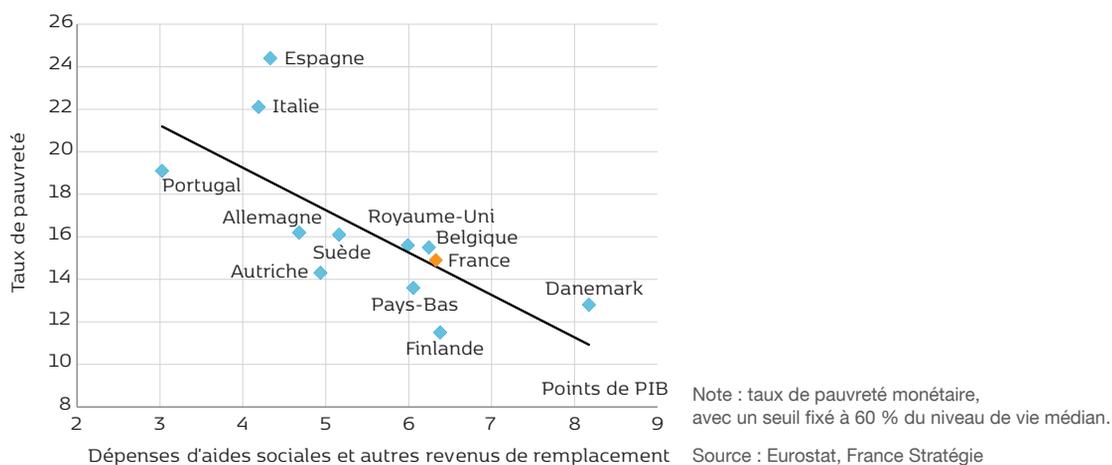
compris les pensions de réversion). En France, elles représentent près de 14 points de PIB et se situent 3,4 points de PIB au-dessus de la moyenne (4,6 points avec les pays nordiques). Les différences dans le degré de socialisation des dépenses liées à la retraite expliquent une partie de l'écart (voir graphique 1 page suivante). En effet, là où la France a fait le **choix d'un système de retraite par répartition, presque intégralement socialisé et obligatoire** (avec souvent deux niveaux : base et complémentaire), certains pays ont opté pour des régimes hybrides avec une composante privée et facultative (au moins au niveau de la branche), souvent en capitalisation, plus importante (Royaume-Uni, Suède et Pays-Bas tout particulièrement) (...)

Idéalement, on aimerait distinguer parmi les autres prestations sociales en espèces celles qui relèvent d'une logique assurantielle (éligibilité restreinte à ceux qui ont cotisé) et celles qui relèvent d'une logique de solidarité (universelles et financées par l'impôt), de même que l'on aimerait ventiler ces prestations par grands risques (chômage, famille, invalidité, pauvreté, logement, etc.). [...] Sur ce poste, la dépense publique française apparaît plus élevée que la moyenne pour les pays de l'échantillon de 1,0 point de PIB, mais un peu inférieure à la moyenne des pays nordiques (de 0,2 point, particulièrement poussée à la hausse par le Danemark). Cela dit, la performance du système redistributif français apparaît bonne également, puisque la prévalence de la pauvreté dans la population hors personnes âgées est plutôt faible comparée à l'ensemble des pays européens (voir graphique 2).

Graphique 1 – Dépenses publiques et privées de retraite, 2013



Graphique 2 – Taux de pauvreté des 0-64 ans et dépenses de prestations sociales en espèces hors vieillesse, 2016





NOTIONS

• **Q1.** Relevez, en les surlignant dans le texte des deux extraits de la note, les passages évoquant les contraintes qui s'imposent aux pouvoirs publics en matière de dépenses publiques. Commentez-les.

- La dette publique exerce une pression sur les pouvoirs publics pour le financement de certaines politiques, car on s'interroge sur la soutenabilité de la dette. On parle de soutenabilité pour évaluer la capacité de remboursement des Etats dans le respect de délais. Quelle que soit la qualité de l'agent économique qui emprunte (ménages, entreprises, Etat), le prêteur peut émettre des réserves quant à la solvabilité de l'emprunteur. Plus le montant emprunté est élevé ou/et plus l'agent économique est déjà endetté ou/et plus ses revenus sont limités, plus les doutes sur ses capacités de remboursement sont grands ; le prêteur prend alors davantage de risque à prêter et peut par conséquent décider d'imposer un taux d'intérêt plus important pour se protéger : ce faisant, il accroît le coût de l'emprunt, ce que l'on appelle la charge de la dette, et, au final, peut renforcer les doutes quant au caractère soutenable de cette dette.

■ À ce sujet lire la note de France Stratégie de mai 2018, n°67 « Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens ».

Ainsi que

Page : « Qu'est-ce que le Pacte de Stabilité et de Croissance ? », www.vie-publique.fr, 11 novembre 2018

<https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/euro/qu-est-ce-que-pacte-stabilite-croissance.html>

- Les facteurs démographiques qui s'imposent aux pays peuvent peser sur le financement de la protection sociale. Par exemple si le nombre de personnes âgées est élevé (et donc si le rapport démographique nombre de retraités / nombre d'actifs augmente), il sera plus coûteux et difficile de financer les retraites.
- L'efficacité de la fiscalité et du système de protection sociale peut aussi s'observer à travers l'effet de distorsions des prélèvements obligatoires, qui, à un niveau trop élevé, peuvent s'avérer problématiques et induire un effet récessif sur l'activité économique au lieu de la dynamiser (trappe à inactivité, évasion fiscale, etc.). De même l'« attractivité des territoires » à l'échelle internationale peut opérer une pression sur les choix politiques. Le niveau de prélèvements obligatoires a en effet une incidence sur le choix d'implantation des entreprises multinationales et donc sur le niveau d'activité du pays.
- « Un système de retraite par répartition presque entièrement socialisé et obligatoire » renvoie à une contrainte historique et culturelle à laquelle peuvent se heurter les États (ici la France). Cf. correction de la première approche dans la partie 1.

SAVOIR-FAIRE

• **Q2.** Présentez le cas de la France et celui de l'Allemagne dans le graphique 1 p 7.

En Allemagne, en 2013, selon des données de l'OCDE les dépenses de retraites représentaient moins de 11 % de son PIB (10% pour les dépenses publiques et 1% pour les dépenses privées), alors qu'en France elles représentaient 14% de son PIB (13,5% pour les dépenses publiques et 0,5% pour les dépenses privées).

• **Q3.** Peut-on affirmer qu'en 2013 la France dépensait plus que l'Allemagne pour les retraites ?

Au vu des seules données statistiques de la note, il est impossible d'affirmer qu'en valeur absolue les dépenses des retraites françaises en 2013 étaient plus élevées qu'en Allemagne. La seule comparaison possible ici est celle de ces dépenses en valeurs relatives. Pour parvenir à comparer ces dépenses en valeurs absolues, il faudrait connaître le niveau des PIB allemand et français, ce qui ne figure pas dans la note.



► Pour information : selon *Statista*, en 2013, le PIB allemand s'élevait à 2826 milliards d'euros alors que celui de la France s'élevait à 2 115,7 milliards d'euros (données INSEE).

Ainsi : 310 milliards d'euros de dépenses retraites en Allemagne et 296 milliards d'euros de dépenses retraites en France.

• **Q4.** *Quel sens donner à la droite sur le graphique 2 p 7 ?*

Le graphique et la droite qui s'y trouve font apparaître une corrélation négative entre les dépenses sociales et autres revenus de remplacement en pourcentage du PIB d'une part, et le taux de pauvreté* d'autre part. Ainsi on constate que tendanciellement les pays dans lesquels le poids relatif des dépenses sociales est élevé connaissent un taux de pauvreté réduit et inversement.

* Le taux de pauvreté que retiennent les auteurs de la note correspond à la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté équivalent à 60% du niveau de vie médian. La précision est notée sous le graphique, avant la source.

• **Q5.** *Pensez-vous qu'il soit possible que la corrélation mise en évidence dans le graphique 2 p 7 puisse être interprétée comme un lien de causalité ?*

On peut penser que les dépenses d'aides sociales et autres revenus de remplacement contribuent à faire baisser le taux de pauvreté. Il est donc tentant d'établir un lien de causalité de la première variable vers la deuxième. Mais une certaine prudence est nécessaire car d'autres causes peuvent concourir à fixer le taux de pauvreté à un niveau faible. Il est légitime de postuler que les dépenses d'aides sociales et autres revenus de remplacement contribuent à réduire la pauvreté, mais il est difficile de mesurer l'importance de cette contribution et il ne faut pas occulter que d'autres variables peuvent être en cause, comme la croissance économique et l'emploi. On peut à ce titre comparer l'Allemagne et l'Espagne dont les dépenses sociales dans le PIB ont un poids relatif sensiblement équivalent ; alors que le taux de pauvreté espagnol est plus élevé de 9 points que celui observé en Allemagne

• **Q6.** *Caractérissez la position de la France (Graphique 2 p 7).*

En France, les dépenses sociales et autres revenus de remplacement représentaient 9 % de son PIB en 2016 et 15 % des Français âgés de moins de 65 ans vivaient sous le seuil de pauvreté selon Eurostat et France Stratégie.

• **Q7.** *A l'aide d'une recherche sur internet, quel est le niveau de vie mensuel des personnes en situation de pauvreté en France (en se fondant sur la notion de taux de pauvreté qui figure dans le graphique 2 p 7).*

En France en 2016, 15 % des personnes de moins de 65 ans vivaient sous le seuil de pauvreté fixé à 60% du niveau de vie médian. Sur le site de l'INSEE, on observe qu'en 2016 le niveau de vie médian mensuel s'élevait à 1 710 euros. On peut donc affirmer qu'en 2016, 15% des Français âgés de moins de 65 ans vivaient avec moins de 1 026 euros mensuels ($60\% \times 1\,710 = 1\,026 \text{ €}$).

NB. Niveau de vie : revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Les unités de consommation (UC) sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans. Le niveau de vie est donc considéré comme étant le même pour chaque membre du ménage.

NOTIONS

• **Q8.** *Montrez que la mesure de la pauvreté permet, dans une certaine mesure, d'évaluer l'efficacité de politiques de justice sociale.*

Dans le cadre d'une promotion de l'égalité des situations qui passe principalement par la redistribution des revenus primaires, mesurer le niveau de pauvreté monétaire (la part des personnes ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian) peut être un indicateur pertinent de l'efficacité de ce type de politiques. En effet dans une certaine mesure, un taux de pauvreté plus faible peut être la conséquence des politiques de redistribution tout comme de moindres inégalités de revenus et de patrimoine. On observe, selon



des données du Ministère des Solidarités, que le taux de pauvreté avant redistribution et après redistribution en France en 2017 est passé de 22 % à 14,1 %. Ainsi, la réduction du taux de pauvreté relative peut s'interpréter comme un critère d'efficacité au même titre que celle du niveau des inégalités habituellement observé à travers un rapport interdécile.

NB. Il serait ici pertinent de montrer aux élèves une courbe de Lorenz avant et après transferts en France ou l'évolution du rapport inter-décile après redistribution, en référence au chapitre sur la structure sociale dans sa partie sur les différentes inégalités.

On peut aussi proposer ce court article de l'Observatoire des Inégalités : « Les allocations réduisent le nombre de pauvres de 5 millions », Données de l'Observatoire des inégalités, 14 décembre 2018.

https://www.inegalites.fr/Les-allocations-reduisent-le-nombre-de-pauvres-de-cinq-millions?id_theme=15

Q9. Synthèse : dans le tableau ci-dessous présentant les contraintes qui s'imposent à la puissance publique lorsqu'elle cherche à agir en faveur de la justice sociale, placez les exemples de situation suivants.

- Une réforme des retraites invitant à un développement du financement privé par capitalisation au détriment d'un financement public par répartition, se heurte à la méfiance des Français à l'égard des marchés financiers qu'ils considèrent risqués.
- Les politiques de discrimination positive dans certains établissements scolaires (par exemple avec davantage de moyens, moins d'élèves par classe) ne garantissent pas entièrement l'égalité des chances.
- Les montants d'indemnisation des chômeurs ou des inactifs peuvent parfois décourager l'individu de retourner vers l'activité ou l'emploi.
- Les systèmes de solidarité ou le financement de services collectifs peuvent être coûteux et incompatibles avec le Pacte de stabilité et de croissance européen.
- Une population vieillissante peut fragiliser le système de retraites par répartition, en particulier lorsque le chômage devient un problème structurel (effet d'hystérèse du chômage).

Type de contrainte dans l'action des pouvoirs publics	Description	Exemple
• Conjoncturelles	• La conjoncture de chaque pays est différente. Le niveau de croissance, de chômage, d'inflation ou d'endettement peut réduire les marges de manœuvre des pouvoirs publics quant au choix des politiques à mener.	Système de solidarité ou financement de services collectifs qui peuvent être coûteux et incompatibles avec le Pacte de stabilité et de croissance européen.
• Structurelles	• Les caractéristiques structurelles des pays (population, système de financement, niveau de développement des institutions) déterminent pour une part l'orientation des politiques.	Une population vieillissante peut fragiliser le système de retraites par répartition, en particulier lorsque le chômage devient un problème structurel (effet d'hystérèse du chômage).



- Historiques et culturelles
- Les valeurs et les préférences collectives résultent de processus historiques qui contraignent les décisions de la puissance publique.
- Une réforme des retraites invitant à un développement du financement privé par capitalisation au détriment d'un financement public par répartition, se heurte à la méfiance des Français à l'égard des marchés financiers qu'ils considèrent risqués.
- Efficacité
- Les politiques de promotion de la justice sociale peuvent ne pas atteindre leur objectif et parfois même occasionner des effets pervers.
- Les politiques de discrimination positive dans certains établissements scolaires (par exemple avec davantage de moyens, moins d'élèves par classe) ne garantissent pas entièrement l'égalité des chances.
- Les montants d'indemnisation des chômeurs ou des inactifs peuvent parfois décourager l'individu de retourner vers l'activité ou l'emploi.

Pour aller plus loin

THÈME : LA DIFFICILE ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LE CADRE DE LA JUSTICE SOCIALE.

Document 1 : Faut-il brûler le modèle social français ?

Quels sont les signes qui montrent que la France connaît actuellement une crise majeure ? L'indicateur le plus évoqué est sans conteste **le taux de chômage**, indicateur dont on connaît certes toutes les limites (qui rendent fragiles son exactitude comme sa comparabilité avec d'autres pays) mais qu'il est difficile de négliger. Il est situé autour de 9 à 10% de la population active depuis 1993 et n'a vraiment diminué qu'entre 1997 et 2001. [...] Hors du champ strict des politiques de l'emploi, la situation n'est pas moins inquiétante dans des domaines non négligeables : les véritables ratés du système d'enseignement général [...] **150 000 à 160 000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme** ou avec seulement le brevet, [...] –notre **difficulté à intégrer la population immigrée ou issue de l'immigration** alors que les rapports officiels mettent en évidence depuis vingt ans que le taux de chômage des jeunes issus de l'immigration est deux fois plus élevé que celui des Français dits « de souche », [...] – **l'égalité entre hommes et femmes, qui reste assez théorique en France.**

Source : LEFEBVRE A. et MEDA D., Faut-il brûler le modèle social français ?, Paris, Seuil, 2005, 154p

NOTIONS

Q1. Relevez les éléments du texte qui attestent d'un manque d'efficacité de l'action des pouvoirs publics en France (document 1).

Q2. Quelles sont les variables qui, dans le cadre des politiques de promotion de la justice sociale, peuvent pour une part attester l'efficacité de l'action des pouvoirs publics ?

Variables le plus souvent citées : le taux de chômage ; le taux de pauvreté ; la progressivité de la fiscalité.



Autres variables à prendre en compte : les discriminations ; la précarité, l'accès aux services publics ; le revenu disponible ajusté* ; la mobilité sociale (possibilité d'évoquer les odds ratios avec le chapitre sur la mobilité sociale).

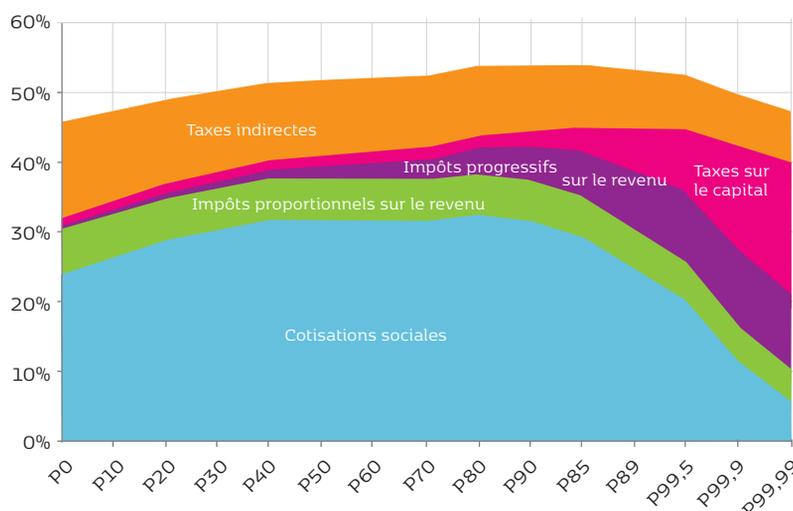
*Revenu disponible ajusté : revenu disponible augmenté des transferts sociaux en nature [contrepartie des consommations individualisables incluses dans les dépenses des administrations publiques et des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)].

NB : Les transferts sociaux en nature correspondent aux biens et services individuels fournis aux ménages par les administrations ou les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), gratuitement ou à des prix très bas. Ils incluent à la fois :

- les prestations sociales en nature qui relèvent du champ de la protection sociale, c'est-à-dire les biens et services marchands fournis directement par les administrations publiques et ceux que les ménages bénéficiaires achètent eux-mêmes et se font ensuite rembourser (médicaments, soins médicaux, aides au logement) ;
- les transferts de biens et services individuels non marchands, en particulier l'éducation et la santé, services qui sont évalués par la somme des coûts de production.

Document 2 : Mesurer la progressivité de la fiscalité.

Taxes payées par percentile de revenus factoriels avant impôt en 2018



Note : Distributions du revenu factoriel avant impôt parmi la population adulte âgée de 25 à 60 ans travaillant au moins à temps partiel.

Lecture : en 2018, les individus du premier décile de revenu avant impôt consacrent 24 % de leur revenu avant impôt en cotisations sociales.

Source : Antoine BOZIO, Bertrand GARBINTI, Jonathan GOUPILLE-LE-BRET, Malka GUILLOT et Thomas PIKETTY, « 1990-2018 : trois décennies d'inégalités et de redistribution en France », Laboratoire des inégalités mondiales, septembre 2018.

NOTIONS

Q1. À l'aide de recherches sur internet, rappelez ce qu'est un impôt progressif. Donnez un exemple.

Un impôt progressif est un impôt dont le taux croît à mesure que l'assiette de prélèvement augmente. En France, par exemple, l'impôt sur le revenu est progressif. Le taux d'imposition augmente « par tranches » à mesure que les revenus imposables augmentent.

SAVOIR-FAIRE

Q2. Quelle idée principale ressort-elle de ce graphique ?

D'une manière générale, on remarque que le taux global d'imposition (qui prend en compte tous les prélèvements obligatoires) est progressif jusqu'au dernier décile. Les auteurs mettent cependant en évidence qu'en découpant le dernier décile en percentiles, on remarque que ce taux global de prélèvements obligatoires devient régressif pour les 1 % des personnes les plus riches.

Q3. Peut-on dire que le dernier percentile paye moins d'impôt au total que le dernier décile ?

On ne peut pas affirmer que le dernier percentile paye moins d'impôt au total que l'avant dernier. Certes le taux d'imposition global baisse mais il nous faudrait connaître la distribution des revenus par percentiles pour pouvoir confirmer ou infirmer cela. En effet le taux d'imposition d'une catégorie de ménages indique la part de leur revenu prélevé fiscalement, mais à défaut de de la communication d'autres données, il est impossible de connaître le montant absolu de leur impôt. Par exemple si le percentile des Français les plus



riches correspond à un revenu avant impôt annuel moyen d'1 million d'euros et le dernier décile (les 10% des Français les plus riches) à un revenu annuel moyen de 500 000 euros, cela signifie que les disparités de revenus dans le dernier décile sont très élevées. Cependant en observant le graphique on remarque que le taux d'imposition global est de 50 % pour le 99ème percentile et de 52 % pour le dernier décile. Or, 50 % d'1 million d'euros représentent 500 000 euros là ou 52 % de 500 000 euros représentent 260 000 euros. On ne peut donc pas affirmer que le dernier percentile paye moins d'impôt.

RÉCAPITULATIF

	Revenu annuel moyen en euros	Taux d'imposition global en %	Montant de l'impôt payé en euros
dernier décile	500 000	52	500 000
dernier percentile	1 000 000	50	260 000

Q4. Ce graphique permet-t-il de mesurer l'efficacité de l'action publique ? Vous pouvez vous aider à répondre en effectuant une recherche sur internet au sujet des travaux de T. Piketty.

Les auteurs cherchent à évaluer l'efficacité de l'action publique et plus précisément celle des politiques de redistribution. La thèse défendue par l'économiste T. Piketty est qu'une fiscalité efficace (à prendre au sens de socialement juste) est une fiscalité progressive. A travers ce document, on peut observer que les auteurs évaluent l'inefficacité de la fiscalité à partir des percentiles de la population concernée par la régressivité de la fiscalité. Or, cette approche, bien qu'éclairante, reste incomplète car il faudrait y associer une information sur la redistribution des revenus, afin d'obtenir une vision d'ensemble de la redistribution, laquelle ne résulte pas uniquement des prélèvements obligatoires mais aussi des revenus de transferts et d'autres prestations en nature.

Document 3 : podcast de l'intervention Yannick L'Horty dans le cadre des Journées de l'économie de novembre 2016 à travers un atelier intitulé : « Mesurer et lutter contre les discriminations à l'embauche »

▶ Podcast <http://ses.ens-lyon.fr/articles/mesurer-et-lutter-contre-les-discriminations-a-lembauche>

Aller à Partie 2 : « La lutte contre les discriminations à l'embauche – Dispositifs et évaluations des politiques d'égalité dans l'accès à l'emploi public », Écouter le podcast de la 12min00 à fin de l'extrait.

NOTIONS

Q1. Relevez dans l'extrait audio comment selon Y. L'Horty il est envisageable de mesurer les effets des mesures de lutte contre les discriminations dans le cas de l'accès à l'emploi public (document 3) ?

Il s'agit de proposer un test destiné à mesurer l'importance d'une discrimination avant et après la mise en place d'une action de lutte contre cette discrimination. On peut ici faire référence aux études de « *testing* » que l'on peut évoquer au cours du chapitre sur le marché du travail.

On peut utiliser les données des concours. Il s'agit de mesurer les différences de composition (parts d'hommes et de femmes par exemple) parmi les admissibles (à l'issue des épreuves écrites) et parmi les admis (à l'issue des épreuves orales). Il est impossible d'évaluer l'incidence de certaines caractéristiques comme la nationalité ou le genre lors des épreuves écrites puisque celles-ci sont anonymes. En revanche, les caractéristiques



des candidats sont révélées lors des épreuves orales qui peuvent alors faire émerger des préjugés chez les recruteurs. Il est alors pertinent de comparer la composition des admis à celle des admissibles pour observer que certaines catégories d'individus y sont sur ou sous-représentées

■ Pour approfondir, on peut mobiliser le document de présentation (8 pages) de « Le coût économique des discriminations » France Stratégie, 20 Septembre 2016 :

<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/dp-discrimination-20-09-2016.pdf>

On peut également consulter la mise en activité sur la note traitant ce même sujet, réalisée par Gaby-Sandra René-Coraïl et Line Richer :

<http://www.melchior.fr/le-cout-economique-des-discriminations>

• **SYNTHÈSE**

À l'aide des éléments de la note de *France Stratégie* et des trois documents ci-dessus vous montrerez la difficulté de mesurer l'efficacité des politiques publiques à des fins de justice sociale.

- Certaines inégalités sont difficiles à mesurer et, de ce fait, il est encore plus difficile de mesurer les effets de la lutte contre celles-ci.
- Il serait intéressant de pouvoir quantifier le nombre de personnes se trouvant réellement dans une situation de trappe à chômage ou à inactivité, c'est-à-dire dans une situation dans laquelle les avantages liés à la situation de chômeur ou d'inactif (prestations monétaires ou en nature, absence de contraintes liées à l'exercice d'une activité professionnelle) l'emportent sur ceux liés à la situation d'actif occupé (niveau de prélèvements obligatoires, perte d'avantages en nature ou monétaires). Il faudrait pouvoir déterminer le degré d'implication ou de découragement du chômeur face à sa situation.
- Le développement des méthodes de « *testing* » permet de donner un aperçu du niveau des discriminations face à l'emploi par exemple, mais leur mise en œuvre est onéreuse et se heurte à de nombreux risques de biais.
- Enfin, l'efficacité ne recouvre pas le même sens pour tous les agents économiques. Pour l'Union européenne l'efficacité se rattache à la notion d'efficience ; en ce sens il est nécessaire d'atteindre les objectifs en veillant à contrôler la dépense publique afin de garder la maîtrise de la dette publique à un niveau raisonnable.

Les inégalités sont multiformes et on sait qu'elles sont cumulatives (cf. chapitre sur la structure sociale). Cependant, certaines d'entre elles comme les inégalités de traitement (discrimination) sont difficiles à mesurer. Évaluer l'efficacité de l'action publique dans la lutte contre celles-ci est alors une tâche délicate.

Concernant les inégalités de revenus, on dispose d'indicateurs plus faciles à mobiliser et les auteurs de la note remarquent que les dépenses monétaires hors vieillesse semblent être responsables d'une bonne « performance du système redistributif français » (p 7) car la prévalence de la pauvreté en France est relativement plus faible que dans les autres pays.

Pourtant certains économistes pensent que l'action publique pourrait être encore plus efficace si la fiscalité était progressive jusqu'au sommet de la hiérarchie des revenus. Mais là encore, nous ne disposons pas de données, de projections, ou d'estimations sur le gain d'efficacité que générerait une plus grande progressivité. À cette absence de données, s'ajoutent, si la pression fiscale augmente, des risques d'effets pervers (d'évasion fiscale) des personnes les plus fortunées qu'il est déjà difficile de mesurer mais encore plus de prévoir.

France Stratégie préconise plutôt une baisse de la pression fiscale pour les raisons évoquées plus haut (compétitivité et attractivité du territoire) et d'agir en priorité sur les



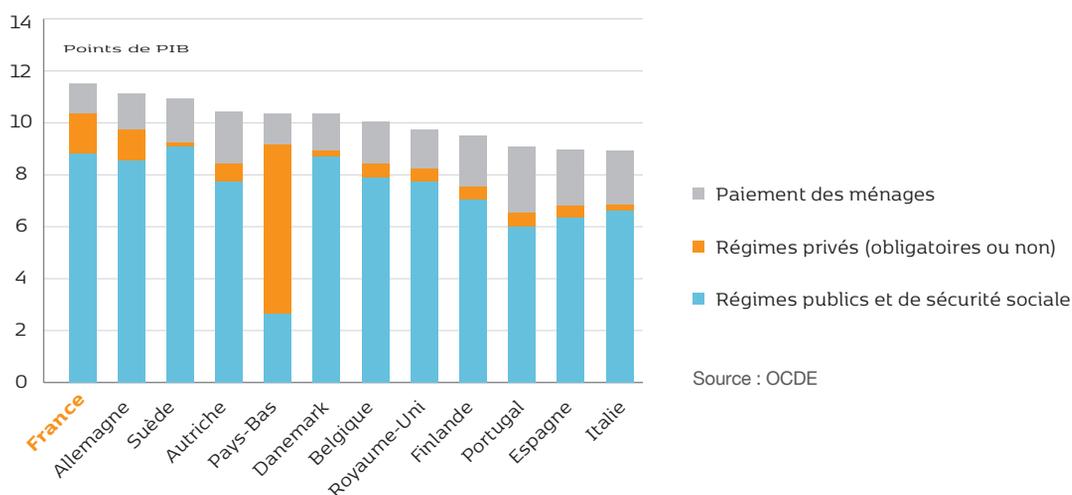
dépenses plutôt que sur les recettes. Cependant il la rejoint sur l'idée qu'une meilleure redistribution des revenus pourrait être une solution pour limiter le poids non pas des dépenses publiques mais de la dette publique par rapport au PIB. Nous avons observé que l'efficacité ne recouvrait pas le même sens pour tous les agents économiques, c'est aussi le cas pour les économistes.

- À ce propos voir : François ECALLE, « Comment mesurer les économies sur les dépenses publiques ? », *France Stratégie, La note d'analyse*, janvier 2019, n°73.

I - ENTRAÎNEMENT À LA DEUXIÈME PARTIE DE L'ÉPREUVE COMPOSÉE DU BACCALAURÉAT (EC2) (GRAPHIQUE PAGE 9 DE LA NOTE)

Après avoir présenté le document vous comparerez la situation des différents pays quant à leurs dépenses courantes de santé.

Graphique 4 page 9 – Dépenses courantes de santé (publiques et privées), 2016



Ce document est un diagramme en bâtons publié par l'OCDE proposant de comparer le poids des dépenses de santé courante (publique et privée) en pourcentage du PIB, en 2016 dans 12 pays de l'Union européenne dont la France.

Tout d'abord, on remarque que tous les pays présentés ont des dépenses de santé courantes qui s'établissent entre environ 9% et 11,5 % de leur PIB. La France est le pays dont le poids relatif de ces dépenses dans le PIB est le plus élevé, soit 11,5 points de PIB environ. Les pays du Sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Italie) sont ceux dont le poids relatif des dépenses de santé est le plus faible : 9 points de leur PIB, ce qui représente un écart, par rapport à la situation observée en France de près de 2,5 points.

Par ailleurs, on constate qu'à l'exception des Pays-Bas, l'essentiel des dépenses de santé se fait au travers de régimes publics et de Sécurité sociale. En effet, environ les deux tiers (quand ce ne sont pas plus des trois quarts) du poids des dépenses de santé relève de dépenses publiques. Par exemple en France dans les 11,5 % du PIB que pèsent les dépenses totales de santé, les dépenses publiques représentent presque 9 points, soit plus des trois quarts. En Belgique cette part des dépenses publiques de santé s'élève à 80% du total des dépenses de santé (8 % du PIB pour les dépenses publiques de santé et 10% du PIB pour le total des dépenses de santé).



Ainsi pour 11 des 12 pays présentés, les dépenses de santé correspondant aux régimes privés représentent une minorité dans le total des dépenses de santé. Cependant une certaine disparité est à noter. En France par exemple le poids des dépenses liées aux régimes privés relativement au PIB s'élève à environ 2% du PIB, soit une part deux fois plus élevée que celle observée en Autriche (1% du PIB) et quatre fois plus importante qu'au Royaume-Uni (0,5% du PIB).

On peut ajouter que les dépenses de santé restant à charge des ménages ont un poids relatif dans le PIB des pays allant de 1 point à presque 3 points. La France se classe parmi les pays dans lesquels ce poids relatif est le plus faible (1 point) ; c'est presque trois fois moins qu'au Portugal.

A noter deux situations qui font exception et qui sont à l'extrême l'une de l'autre : celle des Pays-Bas où l'essentiel des dépenses de santé relève des régimes privés (6% du PIB pour un poids des dépenses de santé qui au total représente 10% du PIB, soit plus de la moitié) ; celle des pays nordiques (Suède et Danemark) dans lesquels le poids des dépenses de santé correspondant aux régimes privés représente moins de 0,2 % du PIB.

En définitive, en 2016, le poids des dépenses courantes de santé dans le PIB de ces 12 pays présente un pourcentage relativement proche, mais l'origine de ces dépenses présente une structure sensiblement différente.

II - LEXIQUE

- **Dépenses publiques** : sommes engagées par l'État, la Sécurité sociale, les collectivités territoriales et par tous les organismes qui leur sont rattachés.
- **Dépenses sociales** : ensemble constitué par des prestations en espèces, des biens et services que les administrations publiques fournissent à la population par (financement de crèches municipales par exemple) et des allègements fiscaux à visée sociale.
- **Prélèvements obligatoires** : ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques et les institutions européennes.
- **Croissance potentielle** : niveau maximal de croissance économique atteignable à un temps donné et qu'il est possible de maintenir durablement, sans tensions excessives dans l'économie, en particulier sans accélération de l'inflation.
- **Redistribution** : transferts monétaires ou en nature vers les ménages, effectués par l'État ou la Sécurité sociale, grâce essentiellement aux prélèvements sur les revenus.

III - VERS LE BAC

A. LIENS AVEC LE PROGRAMME À COMMUNIQUER AUX ÉLÈVES

SAVOIRS MOBILISÉS DANS CETTE MISE EN ACTIVITÉ

JUSTICE SOCIALE ET INÉGALITÉS

Thèmes et questionnements	Notions	Indications complémentaires
1.1 - Comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer à la justice sociale ?	Égalité, discrimination, assurance / assistance, services collectifs, fiscalité, prestations et cotisations sociales, redistribution, protection sociale.	On s'interrogera sur les fondements des politiques de lutte contre les inégalités en les reliant à la notion de justice sociale ; on rappellera à ce propos que toute conception de la justice doit répondre à la question : « L'égalité de quoi ? ». On distinguera égalité des droits, égalité des situations et égalité des chances.



On analysera les principaux moyens par lesquels les pouvoirs publics peuvent contribuer à la justice sociale : fiscalité, redistribution et protection sociale, services collectifs, mesures de lutte contre les discriminations. On montrera que l'action des pouvoirs publics s'exerce sous contrainte et qu'elle fait l'objet de débats quant à son efficacité : risques de désincitation et d'effets pervers.

Acquis de première : État-providence, prélèvements obligatoires, revenus de transfert.

MOTS CLÉS DE LA NOTE

Dépenses publiques, prélèvements obligatoires, croissance potentielle, redistribution, dépenses sociales

SAVOIR-FAIRE MOBILISÉS DANS CETTE MISE EN ACTIVITÉ :

- **CALCUL, LECTURE, INTERPRÉTATION**
 - Proportions, pourcentages de répartition (y compris leur utilisation pour transformer une table de mobilité en tables de destinée et de recrutement)
 - Moyenne arithmétique simple et pondérée
 - Évolutions en valeur et en volume
 - Propensions moyenne et marginale à consommer et à épargner
 - Élasticité comme rapport d'accroissements relatifs
 - Écarts et rapports interquantiles
 - Mesures de variation : coefficient multiplicateur, taux de variation, indices simples et pondérés
- **LECTURE ET INTERPRÉTATION**
 - Corrélation et causalité
 - Tableaux à double entrée
 - Taux de croissance moyen
 - Médiane, écart-type
 - Élasticité prix de la demande et de l'offre, élasticité revenu de la demande
 - Représentations graphiques : courbes de Lorenz, histogrammes, diagrammes de répartition, représentation des séries chronologiques, y compris les graphiques semi-logarithmiques
 - Représentation graphique de fonctions simples (offre, demande, coût) et interprétation de leurs pentes et de leurs déplacements
- **B. QUELQUES EXEMPLES DE SUJETS D'ANNALES**
- **Dissertation :**
 - Comment les pouvoirs publics peuvent-ils favoriser l'égalité ?
 - La redistribution suffit-elle à assurer la justice sociale ?
 - L'action des pouvoirs publics pour contribuer à la justice sociale est-elle efficace ?
 - La protection sociale est-elle efficace pour réduire les inégalités ?



• EC1 : Distinguez logique d'assurance et logique d'assistance en matière de protection sociale.

- Comment la fiscalité peut-elle contribuer à la justice sociale ?
- Montrez, à l'aide d'un exemple, par quel mécanisme la redistribution peut réduire les inégalités de revenus.

• EC3 : Vous montrerez par quels moyens les pouvoirs publics mettent en œuvre la redistribution.

- Vous montrerez que la protection sociale et la redistribution contribuent à la justice sociale.
- Vous montrerez que l'action des pouvoirs publics rencontre des difficultés pour contribuer à la justice sociale.

IV - Ressources complémentaires (en plus des documents évoqués dans la mise en activité et marqués d'un carré orange : ouvrages, articles, vidéos, notes...)

À lire

Sur la justice sociale :

Théorie de la justice. RAWLS J. (1971), trad. par Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987

Dictionnaire des inégalités et de la justice sociale, Sous la direction de Patrick Savidan, Puf, 2018

Sur le système des retraites et de santé français :

Vingt-sept questions d'économie contemporaine I sous la direction de Philippe Askenazy et Daniel Cohen, Edité par Hachette. Paris - 2009

À voir

I, Daniel Blake (2016) de Ken Loach

À consulter

Le site de l'Observatoire des inégalités : <https://www.inegalites.fr/>

Le site de l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/accueil>

Le site de l'OCDE : <https://www.oecd.org/fr/>

Le site du Conseil d'orientation des retraites (COR) : <http://www.cor-retraites.fr/>

V - Conclusion

Au lendemain de la crise des *subprimes* en 2008, de nombreux pays tentant de faire face à la conjoncture sont amenés à dépenser davantage et voient leurs recettes s'amoinrir ; le déficit public se creuse et il s'agit alors de le financer. Pour certains pays européens, d'abord la Grèce mais aussi l'Irlande, l'Espagne et même la France (mais dans une bien moindre mesure puisqu'elle n'a pas sollicité de plan d'aide de la part de l'Union européenne) le déficit public excède nettement ce qui était considéré initialement comme acceptable dans le pacte de stabilité et de croissance. Les agences de notation ont alors dégradé la note évaluant la capacité de remboursement de certains États. On parle alors de crise des dettes souveraines, ou de son risque. Ce contexte, poussent les auteurs de la note de *France Stratégie* à réfléchir à diverses stratégies permettant de réduire le niveau des dépenses publiques en France de façon à respecter les règles budgétaires qui s'imposent à elle en tant que membre de la zone euro, tout en préservant l'essence des grandes missions de la puissance publique. Parmi ces missions, la fonction de stabilisation nécessite que des marges de manœuvre soient dégagées afin de disposer d'un levier d'action solide en cas de survenue d'une nouvelle crise. Enfin, dans une optique plus sociale, la puissance publique doit aussi s'adapter à un contexte qui depuis la fin des années 1990 est caractérisé par un effritement progressif du consentement à l'impôt d'une partie des contribuables. Elle ajuste donc nécessairement le niveau de la dépense publique en conséquence. Ceci rend les arbitrages en matière de niveau de la dépense publique toujours plus délicats.



● **À PROPOS**
DU PROGRAMME ENSEIGNANTS-ENTREPRISES DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Institut de l'entreprise

29, rue de Lisbonne, 75008 Paris

Tél. : 01 53 23 05 49 - Fax. : 01 47 23 79 01

beatrice.couairon@idep.net

- Cette ressource a été réalisée dans le cadre du Programme Enseignants-Entreprises de l'Institut de l'entreprise développé en partenariat avec le Ministère de l'Education nationale. Retrouvez cette mise en activité sur www.melchior.fr ainsi que des cours de SES, des faits d'actualité, des notes de lecture...
- Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation.



● **À PROPOS**
DE FRANCE STRATÉGIE

- Institution autonome, placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique et éclaire le débat.
- Elle réalise et diffuse à un public large et aux décideurs publics des études originales sur les grandes évolutions économiques et sociales, et les enjeux de soutenabilité.
- Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement.
- Suivez toute l'actualité de France Stratégie : www.strategie.gouv.fr et sur les réseaux sociaux.



Les notes d'analyse de France Stratégie sont des ressources que l'on peut proposer aux élèves et mobiliser dans le cadre du traitement des programmes de sciences économiques et sociales. Elles traitent de sujets qui mettent en évidence des enjeux économiques et sociétaux qui entrent en résonance avec ce qui est enseigné.

Les activités proposées ci-dessous à partir de la note d'analyse « Où réduire le poids de la dépense publique ? » ont pour objectif d'étendre ou d'approfondir certaines connaissances et de travailler des savoir-faire. À partir de la lecture et de l'analyse de documents d'experts, il s'agit de travailler de courts exercices qui éveilleront la curiosité des élèves sur des points d'actualité et inviteront à s'interroger sur les résultats des politiques publiques. Les activités ci-dessous n'ont pas l'ambition d'utiliser chaque élément de la note d'analyse de France Stratégie ; elles constituent un guide pour s'approprier les principaux enjeux qu'elle met en exergue.

Cette proposition de mise en activité a été pensée de manière modulaire, dans un souci à la fois de liberté et de différenciation pédagogiques.