

FIPECO le 14.06.2018
Les commentaires de l'actualité

Cinquante ans de dépenses publiques en France

François ECALLE

Le Gouvernement prévoit de réduire le rapport des dépenses publiques au PIB de quatre points entre 2017 et 2022. A cette fin, il doit bientôt présenter les mesures d'économie qu'il retient parmi les propositions que le comité « Action publique 2022 » formulera. Dans l'attente de ces annonces, le présent billet examine les dépenses publiques en France au cours des cinquante dernières années, en pourcentage du PIB, à partir de quelques graphiques.

De 1968 à 2017, le rapport des dépenses publiques au PIB a augmenté de 14,5 points. Sa hausse a été particulièrement forte (13 points) dans les années 1973 à 1985. Depuis 1985, il est sur une tendance plus modérément croissante tout en enregistrant des fluctuations largement imputables à celles de son dénominateur, l'activité économique mesurée par le PIB.

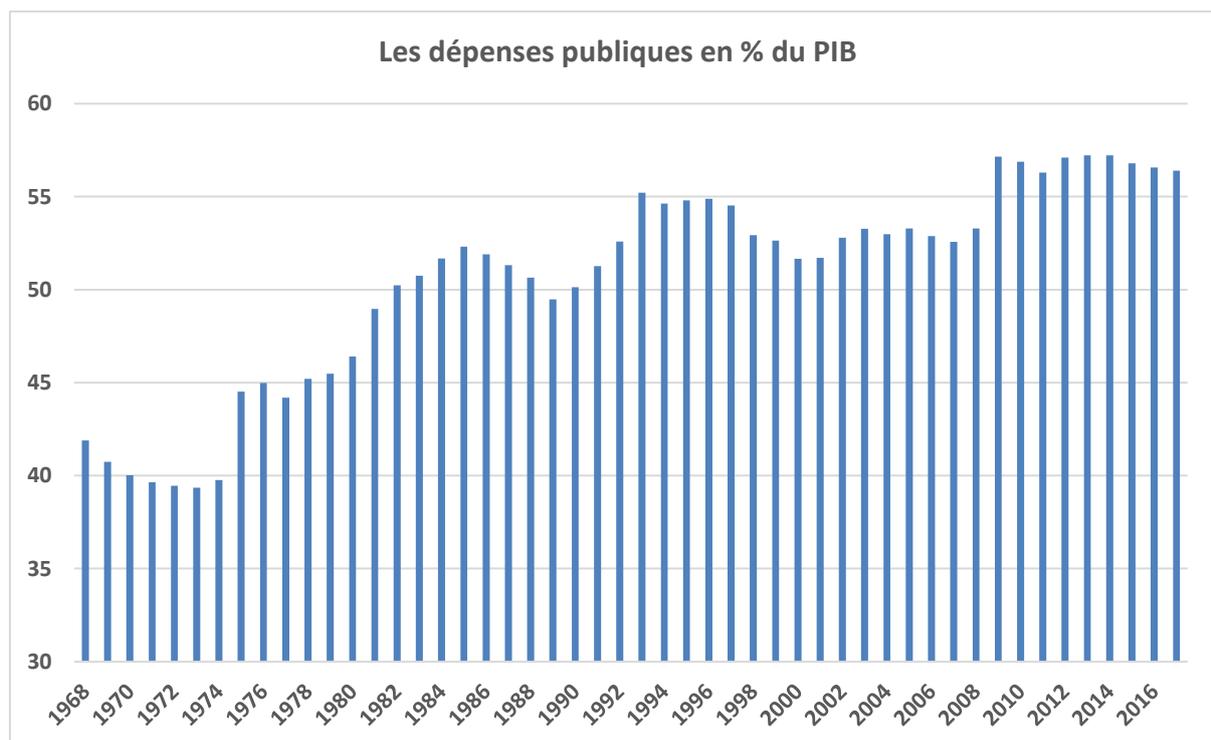
Cette augmentation de 14,5 points est due aux prestations sociales, pour 10,9 points, et à la masse salariale des administrations publiques, pour 2,7 points, celle-ci étant toutefois en légère baisse depuis 2003 (en pourcentage du PIB). Le poids des achats courants de biens et services n'a quasiment pas varié. Celui des investissements des administrations publiques a baissé de 1,9 point de PIB. La charge d'intérêt de la dette s'est accrue de 2,6 points de PIB de 1968 à 1996 puis a diminué de 1,7 point de 1996 à 2017. Le reste de la hausse des dépenses publiques (environ 2 points de PIB) est imputable notamment aux subventions (dont les crédits d'impôts), aux versements à l'Union européenne et aux impôts payés par les administrations publiques.

Les dépenses par catégories d'administrations publiques ne sont disponibles que de 1978 à 2017. Leur total a augmenté de 11,2 points de PIB sur ces 40 années surtout du fait des administrations sociales (7,3 points) et, plus secondairement, des administrations locales (3,3 points). Les dépenses de ces dernières ont toutefois été majorées par les transferts de compétences de l'Etat, dont les dépenses ont été minorées d'autant.

Les dépenses publiques par fonctions sont disponibles de 1995 à 2016. Sur cette période, le total des dépenses publiques primaires a augmenté de 3,2 points de PIB. Les retraites y ont contribué pour 2,9 points et la santé pour 1,0 point. Le coût des services généraux a diminué de 0,8 point et le budget militaire de 0,7 point. Les dépenses publiques affectées aux fonctions enseignement, aides aux entreprises et famille ont un peu diminué. Celles qui sont affectées aux fonctions protection de l'environnement, loisirs et culture, emploi et logement ont augmenté.

A) Le total des dépenses publiques

Après une période de hausse au début des années 1960, les dépenses publiques ne représentaient encore que 41,9 % du PIB en 1968. Elles ont alors diminué pour atteindre un point bas en 1973 à 39,4 % du PIB. Cette baisse tient pour beaucoup à la forte croissance de l'activité économique au cours de cette période (de 4 à 6 % par an). Ensuite, le rapport des dépenses publiques au PIB a augmenté de 13 points entre 1973 et 1985. La croissance des dépenses ne s'est en effet adaptée que très progressivement à un régime de croissance de l'activité économique beaucoup plus faible à la suite du premier choc pétrolier.



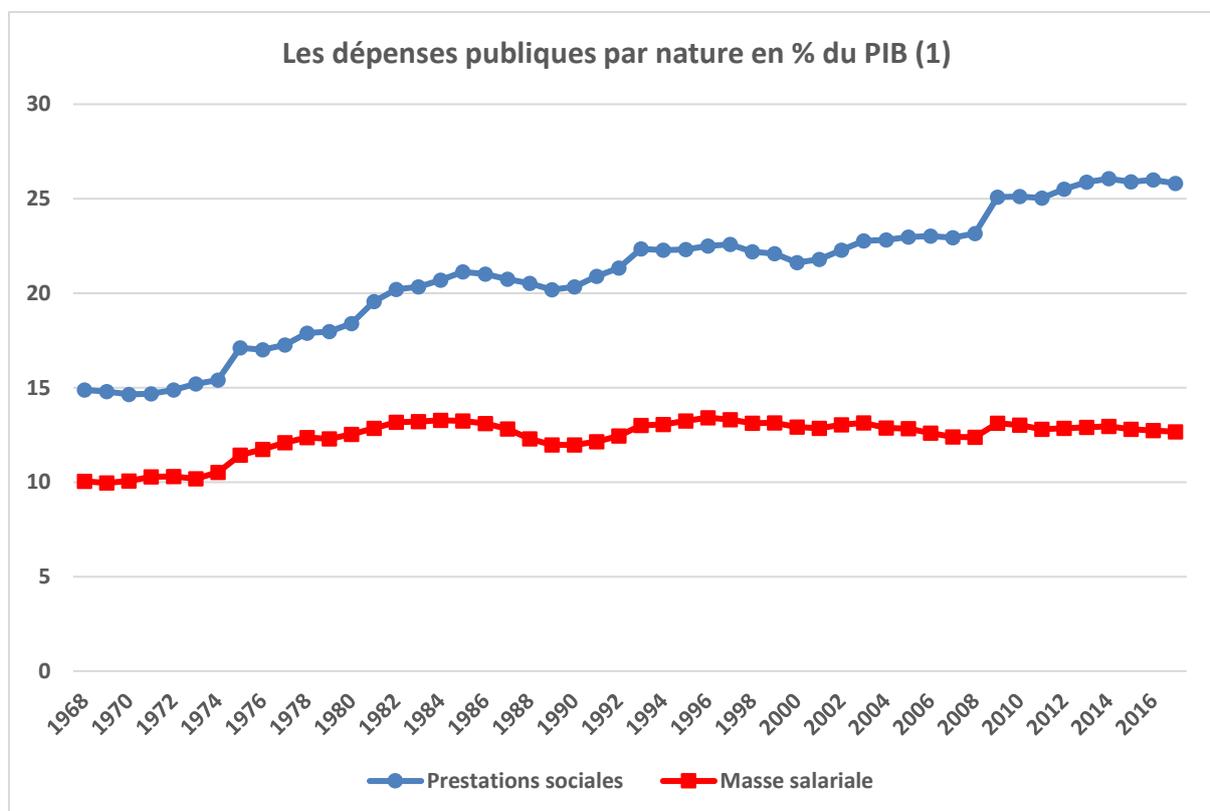
Source : Insee ; FIPECO

Depuis le milieu des années 1980, le rapport des dépenses publiques est sur une tendance croissante, mais bien plus modérée que dans la période précédente, qui l'a conduit de 52,3 % du PIB en 1985 à 56,4 % en 2017. Les fluctuations de ce ratio tiennent pour beaucoup à celles de son dénominateur, l'activité économique mesurée par le PIB : reprise d'une forte croissance à la fin des années 1980 ; récession du début des années 1990 ; forte reprise de la croissance à la fin de cette décennie ; crise de 2008-2009 ; rebond en 2010-2011 et faible croissance des années 2012 à 2016 ; reprise de la croissance en 2017.

B) Les dépenses par nature

Sur les 14,5 points de hausse des dépenses publiques en pourcentage du PIB entre 1968 et 2017, les prestations sociales en expliquent 10,9. L'évolution de leur rapport au PIB est très proche de celle du rapport des dépenses publiques totales au PIB : forte augmentation du milieu des années 1970 au milieu des années 1980 ; tendance haussière plus modérée depuis le milieu des années 1980 jusqu'à aujourd'hui avec des fluctuations largement liées à celles de la croissance économique.

La masse salariale des administrations publiques (cotisations des employeurs incluses) est passée de 10,0 % du PIB en 1968 à 13,2 % en 1985. Ensuite, elle est restée à peu près à ce niveau jusqu'en 2003 et s'est inscrite sur une tendance légèrement décroissante de 2003 à 2017 (12,7 % du PIB), avec des fluctuations d'ampleur limitée.



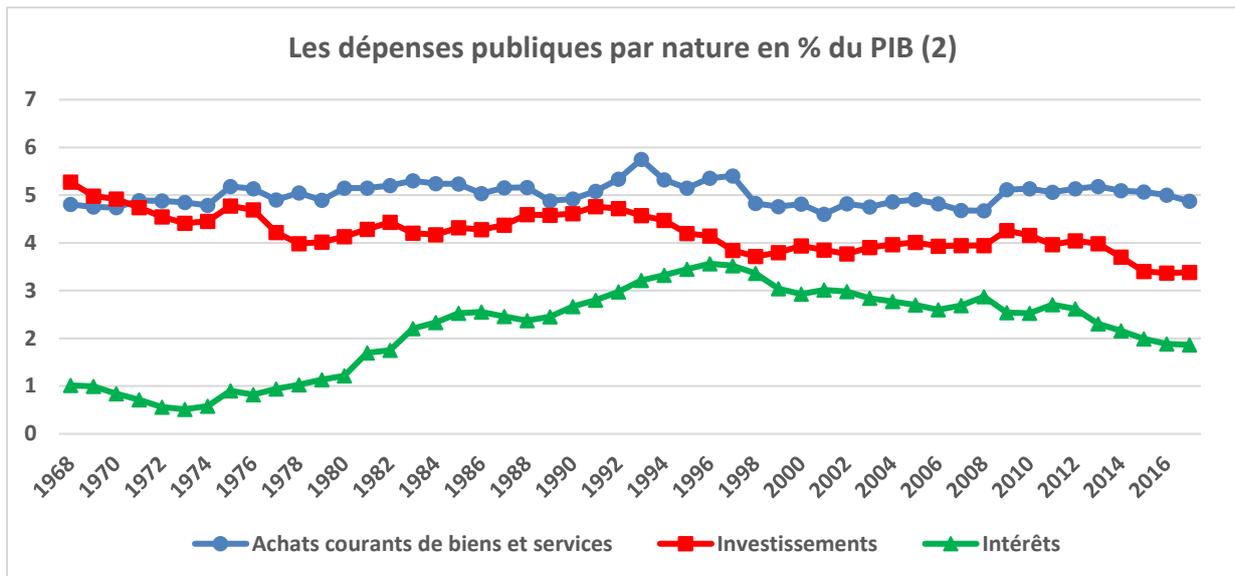
Source : Insee ; FIPECO

Les achats courants de biens et services (un peu moins de 5,0 % du PIB en 2017 comme en 1968) n'ont quasiment pas varié au cours de ces 50 années.

Les investissements des administrations publiques se situent sur une tendance décroissante qui les a fait passer de 5,3 % du PIB en 1968 à 3,4 % en 2017.

La charge des intérêts de la dette publique est passée de 1,0 % du PIB en 1968 à 1,9 % en 2017. Elle a d'abord augmenté jusqu'à un maximum de 3,6 % du PIB en 1996 ; la baisse des taux d'intérêt liée à la création de l'euro l'a ensuite fait décroître malgré la hausse de la dette publique.

Les autres postes (subventions, dont les crédits d'impôts, versements à l'Union européenne, impôts payés par les administrations...) ont contribué pour environ 2 points à la hausse du rapport des dépenses publiques au PIB de 1968 à 2017.



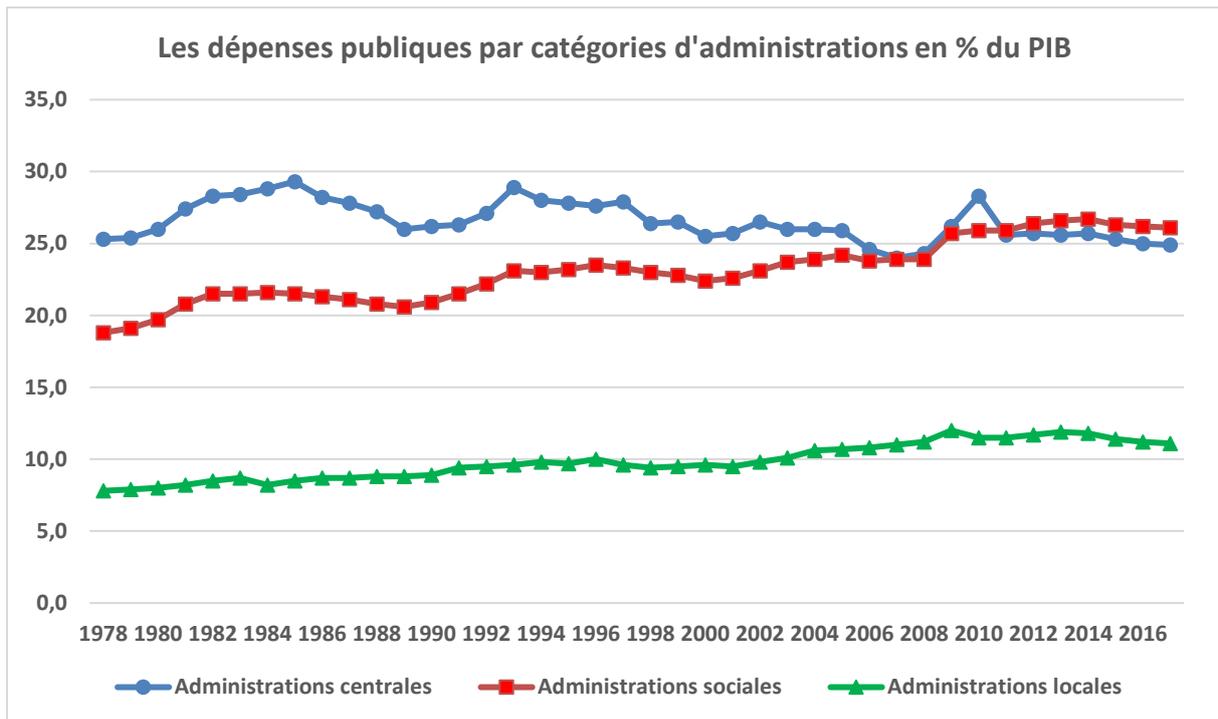
Source : Insee ; FIPECO

C) Les dépenses par catégories d'administrations publiques

Les dépenses publiques sont ventilées par catégories d'administrations publiques depuis seulement 1978, année où leur total atteignait 45,2 % du PIB. Elles ont donc augmenté de 11,2 points de PIB au cours de ces 40 dernières années.

Les dépenses de l'Etat comprennent des dotations aux administrations publiques locales et, plus marginalement, sociales. Le total des dépenses des administrations centrales (Etat et organismes publics non marchands sous son contrôle), locales et sociales est ainsi supérieur au total des dépenses publiques qui est estimé en consolidant les transferts entre les diverses administrations publiques.

Sous cette réserve, la hausse du total des dépenses publiques sur ces 40 années provient principalement, à hauteur de 7,3 points, des administrations sociales, dont les dépenses sont passées de 18,8 % du PIB en 1978 à 26,1 % en 2017. Les administrations publiques locales y ont contribué pour 3,3 points, leurs dépenses passant de 7,8 % du PIB en 1978 à 11,1 % en 2017. Toutefois, cette augmentation résulte pour une large part des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Les transferts opérés dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation (années 2000) expliquent la hausse des dépenses publiques locales à hauteur de 1,0 à 1,5 points de PIB (cf. [billet de mai 2018 sur ce site](#)) et ont contribué à réduire symétriquement les dépenses des administrations centrales.



Source : Insee ; FIPECO

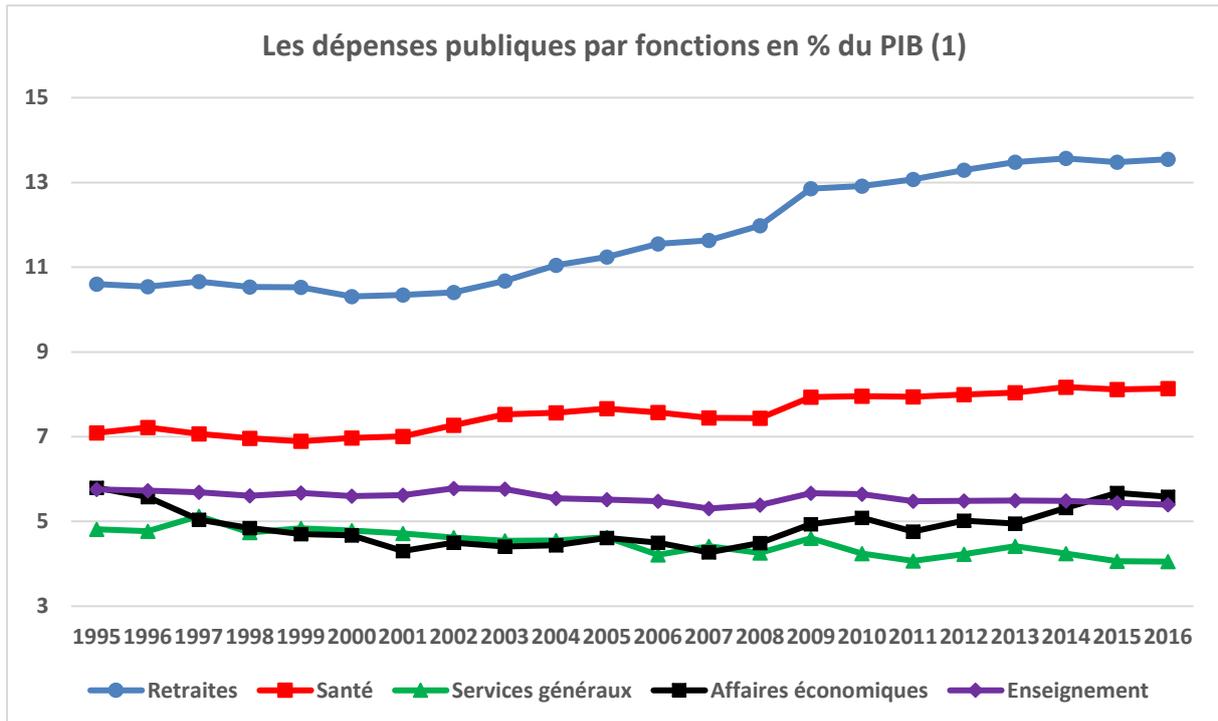
Les dépenses des administrations centrales sont à peu près au même niveau en 2017 (24,9 % du PIB) qu'en 1978 (25,3 %) après avoir connu au cours de cette période d'importantes fluctuations liées à la conjoncture économique mais aussi aux transferts de compétences et aux variations des dotations aux autres administrations publiques.

D) Les dépenses par fonction

La répartition des dépenses publiques par fonctions (retraites, santé, éducation, défense etc.) est seulement disponible de 1995 à 2016. Sur cette période, le total des dépenses publiques primaires a augmenté de 3,2 points de PIB.

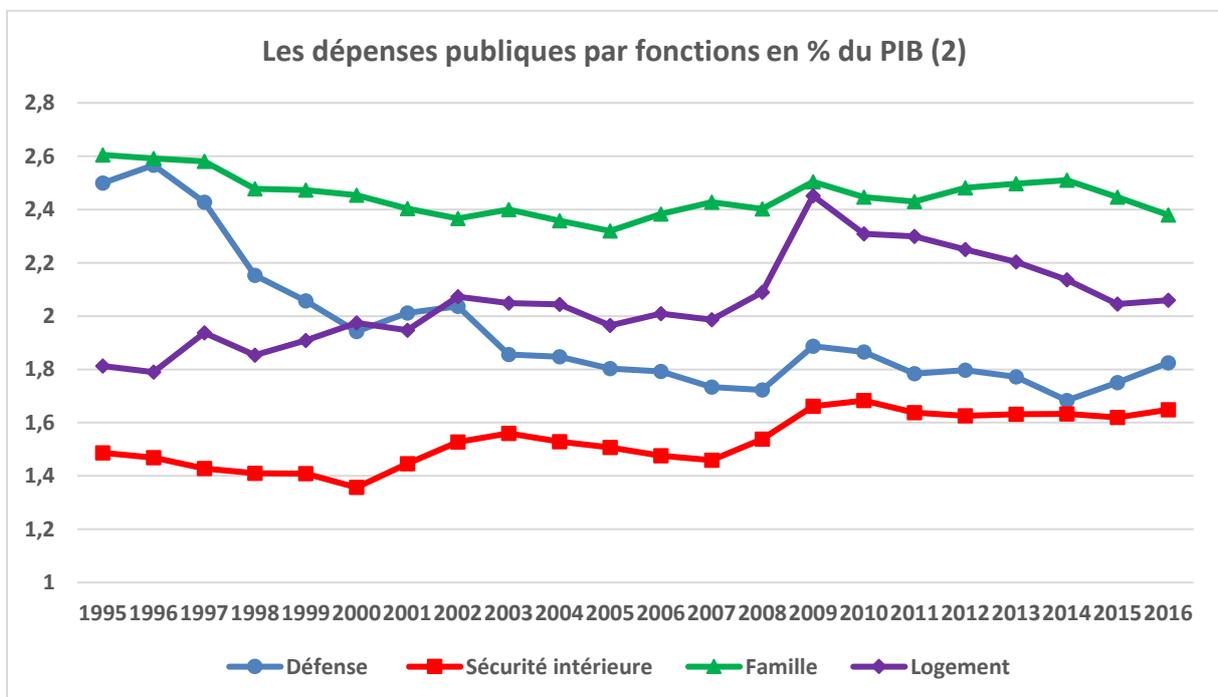
Les dépenses publiques de retraite ont augmenté de 2,9 points de PIB au cours de cette période et les dépenses publiques de santé de 1,0 point. Le poids de la fonction « services généraux » (Premier ministre et Assemblées, services fiscaux et comptables, diplomatie...)¹ a diminué de 0,8 point. Les dépenses associées aux fonctions « enseignement » et « affaires économiques » (ensemble assez hétérogène regroupant surtout des aides aux entreprises) ont très légèrement diminué (chacune d'environ 0,3 point de PIB).

¹ En excluant la charge d'intérêts de la dette (incluse dans ces services généraux dans la nomenclature de l'Insee).



Source : Insee ; FIPECO

Les dépenses militaires ont fortement diminué (de 0,7 point de PIB). Celles qui sont consacrées à la famille ont un peu baissé (de 0,2 point de PIB). Celles qui sont affectées à la sécurité intérieure (justice et forces de l'ordre) et au logement ont légèrement augmenté (de 0,2 point de PIB).



Source : Insee ; FIPECO

Les dépenses publiques affectées à la politique de l'emploi, à la protection de l'environnement, à la culture et aux loisirs ont augmenté de 0,2 à 0,4 point de PIB, ce qui représente une forte augmentation par rapport à leur position initiale pour les fonctions

« environnement » et « loisirs et culture ». Celles qui sont consacrées à la lutte contre l'exclusion sont stables.

