

Dépenses sociales, premières dépenses publiques

Olivier Vazeille, Catherine Sonnette, division Synthèse générale des comptes, Insee

En 2005, plus de la moitié des dépenses (55,8 %) des administrations publiques sont consacrées à la couverture des risques sociaux. L'État assure essentiellement les dépenses de défense, d'enseignement, d'ordre et de sécurité publics. Les collectivités locales se spécialisent dans les équipements collectifs, l'environnement, les loisirs et la culture.

Depuis 1995, la structure des dépenses publiques s'est légèrement déformée au profit des dépenses sociales. En 2003, dans l'Union européenne à 25, la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB situait la France au quatrième rang. La structure des dépenses françaises est proche de celle des autres pays européens.

En 2005, les dépenses des administrations publiques (APU), y compris l'État, atteignent 919,7 milliards d'euros, soit 53,8 % du PIB (tableau 1). La protection sociale, la santé, les services généraux et l'enseignement représentent 80,7 % de la dépense publique totale.

Le premier poste de dépenses (42,2 % soit 387,7 milliards d'euros) est consacré à la protection sociale : risques retraite, chômage, famille, exclusion, handicap, dépendance (tableau 2). Ces dépenses sont composées en très grande majorité (85,8 %) de prestations, versées en premier lieu par les administrations de sécurité sociale (78,3 %), mais aussi par l'État (13,1 %) qui assure en particulier le paiement des retraites des fonctionnaires. Les collectivités locales, essentiellement les départements chargés de l'aide sociale, et quelques organismes divers d'administration centrale (ODAC, *définitions*) – principalement le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et le Fonds national de l'habitation (FNH) qui versent les prestations logement – se partagent presque également la part restante (un peu plus de 4 % chacun).

Si l'on ajoute les dépenses de santé des administrations publiques (125,6 milliards d'euros), 55,8 % des dépenses publiques sont consacrées à la couverture des risques sociaux. Les dépenses de santé sont réalisées pour moitié (49,4 %) sous forme de prestations (remboursements de sécurité sociale), l'autre moitié étant constituée des dépenses des hôpitaux publics, essentiellement le versement de salaires (31,0 %) et les consommations intermédiaires (11,5 %).

① Dépenses des APU par sous-secteur et par fonction en 2005

en milliards d'euros

	Dépenses consolidées*					Dépenses non consolidées			
	APU	Etat	ODAC	APUL	ASSO	Etat	ODAC	APUL	ASSO
Services publics généraux	123,6	82,3	8,9	32,5	0,0	139,1	14,1	36,0	0,0
Défense	32,9	32,8	0,1	0,0	0,0	33,1	0,1	0,0	0,0
Ordre et sécurité publics	23,8	18,6	0,0	5,3	0,0	18,7	0,0	5,3	0,0
Affaires économiques	49,7	11,2	14,8	23,7	0,0	47,4	15,8	24,5	0,0
Protection de l'environnement	14,0	0,9	0,3	12,8	0,0	1,6	0,3	13,0	0,0
Logement et équipements collectifs	31,3	2,1	1,0	28,2	0,0	4,9	1,1	28,5	0,0
Santé	125,6	2,5	1,3	1,1	120,6	2,7	1,4	1,1	120,6
Loisirs, culture et culte	25,5	4,4	2,0	19,1	0,0	5,6	2,0	19,1	0,0
Enseignement	105,6	68,1	7,3	30,2	0,0	73,3	7,3	30,3	0,0
Protection sociale	387,7	48,6	17,9	29,6	291,6	61,7	18,4	29,7	301,0
Total	919,7	271,5	53,6	182,4	412,2	388,1	60,5	187,5	421,7

APUL : administrations publiques locales.

ASSO : administrations de sécurité sociale.

*Les transferts internes aux administrations publiques sont neutralisés.

Source : Insee, comptes nationaux base 2000.

Les services publics généraux des APU représentent 13,4 % des dépenses des administrations publiques. Ces dépenses, principalement prises en charge par l'État, assurent le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, le calcul et la collecte de l'impôt et la conduite de la politique extérieure de la Nation ; 35,8 % couvrent également le versement d'intérêts, notamment au titre de la dette de l'État ; 29,8 % financent les salaires d'agents publics.

De nombreux transferts entre administrations, essentiellement comptabilisés en dépense de services publics généraux de chacun des sous-secteurs, ne sont pas pris en compte dans les dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques.

Légèrement dépassés par les services publics généraux, les financements publics dévolus à l'enseignement constituent le quatrième poste de dépenses des administrations publiques (11,5 % de leurs dépenses totales). Un peu plus des deux tiers (69,4 %) de ces dépenses sont à la charge de l'État qui rémunère les enseignants. La partie restante se partage entre les administrations locales chargées de l'entretien des écoles, collèges, lycées (28,7 %) et les universités et grandes écoles (6,9 %), classées en organismes divers d'administration centrale.

Outre ces quatre postes, le reliquat est constitué par des dépenses d'affaires économiques (5,4 %), de défense (3,6 %), de logement et équipement collectifs (3,4 %), de loisirs, culture et culte (2,8 %), d'ordre et sécurité publics (2,6 %) et de protection de l'environnement (1,5 %).

L'État au service de la défense, de l'enseignement, de la sécurité publique

En 2005, l'État dépense la plus grande partie de son budget en services publics généraux (139,1 milliards). 39,1 milliards d'euros sont consacrés aux charges d'intérêts de la dette de l'État. Toutefois, le poids des services publics généraux dans les dépenses de l'État est fortement renforcé par la comptabilisation, conventionnelle, des transferts (*sources*) vers d'autres administrations dont la fonction n'est pas clairement identifiée (exemple : la dotation globale de fonctionnement au bénéfice des collectivités locales). La neutralisation de ces transferts explique que l'agrégat consolidé de dépenses des administrations publiques (123,6 milliards d'euros) soit inférieur à celui de l'État. Hormis ces transferts, la dépense en services publics généraux de l'État s'élève à 82,3 milliards d'euros. Les dépenses d'enseignement de l'État occupent la deuxième place (73,3 milliards). Elles comptabilisent les salaires des enseignants (81,4 % des dépenses), pour moitié en collège et lycée, pour un quart en primaire. Les transferts courants aux établissements d'enseignement (publics et privés sous contrat) qui financent leurs dépenses d'équipement représentent 9,1 % des dépenses d'enseignement. Le reste est essentiellement constitué d'aides sociales (4,3 %) sous forme de bourses.

Les dépenses de protection sociale de l'État (61,7 milliards) couvrent surtout le versement de prestations (70,9 %) : retraites des fonctionnaires, pensions d'anciens combattants et allocations,

notamment allocation adulte handicapé (AAH) et allocation parent isolé (API). Elles comprennent aussi les transferts à des associations ou à des fonds publics comme le fonds de solidarité qui verse l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Acteur de la vie économique, l'État alloue 12,2 % de ses dépenses à des missions d'intervention et de régulation de la vie économique par le biais de transferts et subventions aux entreprises et administrations. Toutefois, 35,9 % des dépenses ainsi comptabilisées sont quelque peu conventionnelles, dans la mesure où elles correspondent à un transfert aux caisses de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales de droit commun sur les bas salaires.

Enfin, la défense absorbe 8,5 % des dépenses de l'État, essentiellement sous la forme de salaires (pour 52,1 %) et d'achat de matériel militaire (pour 35,9 %). Les achats de matériel militaire représentent d'ailleurs la plus grande part des consommations intermédiaires de l'État : 54,4 % en 2005 après un maximum historique de 60,5 % en 1997, année de livraison du porte-avions *Charles-de-Gaulle*.

Toutes fonctions confondues, l'État dépense 29,3 % de son budget en salaires, dont 52,5 % pour les personnels de l'enseignement, 15,2 % pour ceux de la défense, 15,0 % pour les agents relevant de l'administration générale, 11,7 % pour le personnel de l'ordre et de la sécurité publics (police et justice).

Les collectivités locales aménagent leur territoire

En 2005, les administrations publiques locales (APUL) dépensent près d'un cinquième de leur budget dans les services généraux (19,2 %). Suivent de près les dépenses d'enseignement (16,2 %), de protection sociale (15,8 %), de logement et d'équipements collectifs (15,2 %).

Ces dépenses sont composées en premier lieu de rémunération des salariés, puis de formation brute de capital, de consommations intermédiaires et de prestations sociales.

Les collectivités locales sont les principales contributrices à l'investissement public ; elles consacrent 20,6 % de leurs dépenses à l'investissement. Parmi ces

② Répartition des dépenses des APU par nature et fonction en 2005

	Total dont	Rémunération des salariés	Prestations sociales	Consommations intermédiaires	Formation brute de capital	Autres
Services publics généraux	13,4	29,8	0,5	9,1	4,8	55,8 ¹
Défense	3,6	52,6	0,6	36,2	7,4	3,1
Ordre et sécurité publics	2,6	69,4	0,8	17,9	8,4	3,5
Affaires économiques	5,4	18,5	4,6	17,3	14,9	44,8 ²
Protection de l'environnement	1,5	15,8	0,0	44,7	22,7	16,8
Logement et équipements collectifs	3,4	14,8	0,0	20,5	40,0	24,7
Santé	13,7	31,0	49,4	11,5	3,8	4,3
Loisirs, culture et culte	2,8	31,2	2,7	22,5	22,9	20,8
Enseignement	11,5	69,9	3,8	10,2	8,9	7,1
Protection sociale	42,2	5,2	85,8	2,4	0,6	6,0
Total	100,0	24,7	43,8	9,7	6,1	15,7

1. Dont 35,8% en intérêts payés.

2. Dont 34,5% en subventions versées.

Source : Insee, comptes nationaux base 2000.

investissements, les dépenses de logement et équipements collectifs (aménagement de la voirie par exemple) en couvrent près d'un tiers (32,2 %), la construction et la rénovation d'écoles, collèges et lycées 19,3 %. Les collectivités locales consacrent 13,5 % de leurs dépenses d'investissement à la construction d'équipements de loisirs (surtout les communes) et 8,0 % à la protection de l'environnement, avec notamment le financement de la remise aux normes européennes des réseaux d'assainissement.

Tous types de dépenses confondus, les collectivités locales sont très majoritaires dans le financement des fonctions environnement, équipements collectifs et loisirs dont elles représentent respectivement 87,0 %, 82,6 % et 71,6 % des dépenses des administrations publiques.

Toutes fonctions confondues, la rémunération des salariés (28,4 %) constitue toutefois le premier poste de dépenses publiques locales.

Des dépenses sociales croissantes depuis 1995

En 1995, les dépenses publiques s'élevaient à 650,7 milliards d'euros soit 54,5 % du PIB. Elles ont crû régulièrement mais moins vite que le PIB jusqu'en 2000 (2,7 % en moyenne par an contre 3,8 %). Ainsi, en 2000, elles atteignaient 744,3 milliards d'euros, mais ne constituaient plus que 51,6 % du PIB. Depuis 2001, la croissance des dépenses est supérieure à celle du PIB (4,5 % contre

3,4 %). Leur part représentait 53,8 % du PIB en 2005.

La structure des dépenses des administrations a relativement peu évolué en dix ans (*graphique 1*). Le seul changement notable concerne la santé qui, de quatrième poste de dépense en 1995, est depuis devenu le deuxième poste, en devançant l'enseignement en 1996 puis les services généraux en 2005. Au total, les dépenses de santé et de protection sociale ont gagné 1,5 point chacune en dix ans, passant de 52,7 % des dépenses en 1995 à 55,8 % en 2005. Cette progression explique que les dépenses des administrations de sécurité sociale, équivalentes à celles de l'État en 1995, les dépassent de 8,7 points dix ans plus tard.

L'État qui, en 1995, dépensait 10,8 % de son budget pour la défense n'y consacre plus que 8,5 % dix ans plus tard ; la baisse a été continue. Rapportée à l'ensemble des dépenses publiques, la sécurité (défense, ordre et sécurité publics) a relativement moins reculé, passant de 7,0 % en 1995 à 6,2 % en 2003 avec une stabilisation depuis. La progression apparente en 2004 de la part des dépenses de l'État pour l'intervention économique (+ 3,6 points pour atteindre 12,5 %) provient d'une modification des circuits de financement des exonérations de cotisations sociales, précédemment financées au sein des administrations de sécurité sociale par le Forec (*définitions*). La décision de les financer à nouveau par affectation de recettes fiscales aura pour conséquence en 2006 un retour à la situation comptable antérieure.

À partir de 2002, la deuxième phase de la décentralisation a confié aux collectivités locales de nouvelles responsabilités, qui ont contribué à modifier la structure de leurs dépenses. Le dispositif de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA), confié aux départements, et le versement du RMI, qui leur est transféré en 2004 (5,4 milliards d'euros), ont contribué à augmenter de 4,8 points, pour atteindre 15,8 %, la part des dépenses des collectivités locales consacrées à la protection sociale entre 2001 et 2005.

Les pays scandinaves en pointe pour les dépenses sociales

En 2003, dernière année disponible pour des comparaisons dans l'Union européenne à vingt-cinq, la part des dépenses publiques dans le PIB situe la France au quatrième rang (53,4 %), après la Suède (58,2 %) le Danemark (54,9 %) et la République tchèque (53,5 %) (*tableau 3*). La structure des dépenses publiques françaises par fonction est très proche de la structure de l'Union européenne à quinze et à vingt-cinq. Le rang, souvent élevé, occupé par la France dans le classement européen du poids des dépenses publiques par fonction de dépenses, s'explique donc davantage par l'importance de la dépense publique totale que par des spécificités fonctionnelles françaises.

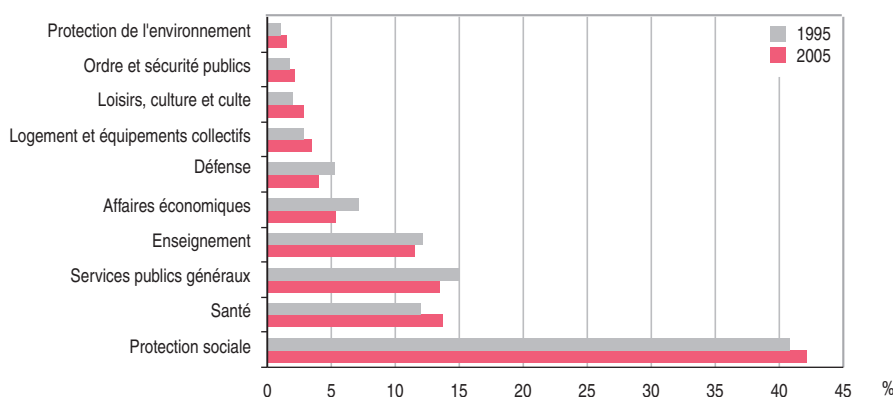
Partout, le poids des dépenses publiques sociales (santé et protection sociale) est prépondérant. Les pays les plus en pointe sont les pays scandinaves (31,9 % du PIB en Suède, 30,1 % au Danemark, 28,5 % en Finlande), la France (29,2 %) et l'Allemagne (29 %).

Dans le domaine de l'enseignement, la France occupe la sixième position (6,4 %), alors que le Danemark et la Suède occupent également les deux premières positions (8,3 % et 7,3 %).

La France se place en troisième position en ce qui concerne le logement et les équipements collectifs (1,8 %) et en cinquième position pour la défense (1,9 %).

En revanche, les dépenses publiques françaises d'ordre et de sécurité publics (incluant police et justice) sont parmi les plus faibles d'Europe (1,3 %).

① Évolution de la répartition des dépenses des APU par fonction entre 1995 et 2005



Source : Insee, comptes nationaux base 2000

3 Comparaison européenne des dépenses des APU par fonction en 2003

en % du PIB

	France	Rang	UE 25	Allemagne	Espagne	Italie	Pologne	Royaume-Uni	Suède
Protection sociale	22,0	4	19,1	22,5	13,0	17,9	19,0	16,1	24,7
Services publics généraux	7,4	11	6,7	6,3	5,1	8,8	5,9	4,7	8,2
Santé	7,2	1	6,4	6,5	5,2	6,3	4,3	6,7	7,2
Enseignement	6,4	6	5,4	4,2	4,4	5,1	6,1	5,7	7,3
Affaires économiques	3,2	24	4,0	3,9	4,3	4,1	3,3	2,9	4,9
Défense	1,9	5	1,7	1,2	1,1	1,5	1,2	2,7	2,1
Logement et équipements collectifs	1,8	3	1,0	1,1	1,1	0,7	1,5	0,6	0,9
Loisirs, culture et culte	1,4	6	1,0	0,7	1,4	0,9	0,9	0,6	1,1
Ordre et sécurité publics	1,3	22	1,7	1,6	1,8	2,0	1,7	2,5	1,4
Protection de l'environnement	0,8	9	0,7	0,5	0,9	0,8	0,6	0,7	0,3
Total	53,4	4	47,6	48,4	38,3	48,1	44,5	43,2	58,2

Source : Eurostat ; Insee, comptes nationaux base 2000.

Sources

Les **dépenses des administrations publiques** sont ventilées suivant une nomenclature internationale définie dans le chapitre XVIII du système de comptes nationaux (SCN) de 1993 et révisée en 1999 : la COFOG (Classification of the Functions of Government). Cette nomenclature répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité.

Le champ des administrations publiques et le montant des dépenses sont ceux de la comptabilité nationale. Conventionnellement, les dépenses d'intérêts de la dette, lorsque la finalité de ces dépenses d'intérêts ne peut être distinguée, sont comptabilisées dans la fonction « services publics généraux ». Ainsi, les intérêts de la dette de l'État sont comptabilisés en « services publics généraux » alors que ceux payés par les administrations de sécurité sociale sont répartis entre santé et protection sociale, les deux seules fonctions qu'elles servent. L'affectation des dépenses de transfert (transferts courants ou en capital) est faite suivant la dépense qu'elle finance lorsqu'elle est connue. Dans le cas contraire, elle figure conventionnellement

en « services publics généraux ». C'est le cas de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités locales (37,1 milliards d'euros en 2005). Ces conventions rendent cette fonction de dépense plus difficile à interpréter par sous-secteur.

Le partage, délicat, entre dépenses de santé et de protection sociale peut nuire à la comparabilité des résultats internationaux. Sont comptabilisés, dans les chiffres français :

- en santé, les dépenses concernant la prise en charge de soins de santé (remboursement de consultations médicales et de produits pharmaceutiques) ;
- en protection sociale, les transferts en espèces aux ménages destinés à compenser les pertes de revenus dues à la maladie et aux accidents du travail (indemnités journalières).

Définitions

Les **organismes divers d'administration centrale** (Odac) sont des organismes publics financés essentiellement à partir de transferts de l'État et d'impôts. Ils comprennent notamment la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), le Fonds de réserve des retraites (FRR) et les universités.

Les **administrations de sécurité sociale** comprennent les régimes d'assurance sociale et les organismes dépendant des assurances sociales (principalement les hôpitaux à financement public). Le régime général de la Sécurité sociale (CNAMTS, CNAVTS, CNAF), les régimes complémentaires obligatoires (Agirc, Arrco) ainsi que l'assurance chômage (l'Unedic) sont les principales administrations de sécurité sociale.

Le **Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales** (Forec), classé en administration de sécurité sociale, versait aux caisses de sécurité sociale jusqu'en 2004, année de son intégration dans le budget de l'État, des compensations pour les exonérations de cotisations sociales.

Bibliographie

« Les comptes des administrations publiques en 2005 », *Insee Première* n°1078, mai 2006.

« Bilan des finances locales depuis 1980 », *Diagnostics, prévisions et analyses économiques*, direction générale du Trésor et de la Politique économique, janvier 2006.

INSEE PREMIÈRE figure dès sa parution sur le site Internet de l'Insee : www.insee.fr (rubrique Publications)

Vous pouvez vous abonner gratuitement aux avis de parution dans <http://www.insee.fr/fr/ppp/abonnement/abonnement.asp#formulaire>

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

À RETOURNER À : INSEE/CNGP, Service Abonnement - B.P. 402 - 80004 Amiens CEDEX 1
Tél. : 03 22 97 31 70 Fax : 03 22 97 31 73

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2006

Abonnement annuel : 74 € (France) 92 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____

Tél : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature

Direction Générale :

18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14

Directeur de la publication :

Jean-Michel Charpin

Rédacteur en chef :

Daniel Temam

Rédacteurs : R. Baktavatsalou,

C. Benveniste, C. Dulon,

A.-C. Morin

Maquette : PDC

Code Sage IP061102

ISSN 0997 - 3192

© INSEE 2006



INSEE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES