

QUARANTE ANNÉES DE FINANCES PUBLIQUES

ALAIN GUBLIAN

OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ÉCONOMIQUES

Les dépenses publiques ont progressé en France à un rythme soutenu, sans difficulté majeure pendant la longue expansion économique qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. La poursuite d'un tel rythme, lorsque la croissance économique fut cassée après le premier choc pétrolier, a conduit à un nouveau bond historique du niveau de la dépense publique, en pourcentage du PIB. Leur financement par de nouveaux prélèvements et par l'endettement a contribué à stabiliser l'économie, évitant que celle-ci ne plonge dans la récession, mais a fait apparaître des contraintes inéluctables. Après deux tentatives d'utilisation massive des finances publiques pour soutenir l'activité, les objectifs de la politique budgétaire ont radicalement changé. Privilégiant l'équilibre extérieur dans un système monétaire de parité fixe, elle a perdu tout caractère de stabilisation conjoncturelle, se donnant des objectifs structurels de désendettement, d'autant plus stricts que les taux d'intérêt réels étaient très élevés. L'ajustement devait par ailleurs porter largement sur la dépense, le niveau des prélèvements obligatoires étant généralement jugé trop élevé. Le retour à une croissance plus soutenue à la fin des années quatre-vingt a permis d'entrevoir quelques marges de manœuvre alors que les besoins d'investissements sont énormes. Le ralentissement conjoncturel actuel rappelle que les contraintes sont bien réelles.

Dans cet article on rend d'abord compte de l'évolution générale de l'ensemble des budgets publics - Etat, collectivités locales et Sécurité sociale - depuis les années cinquante. On décrit ensuite, dans une seconde partie, les phases et la logique macroéconomique de l'action budgétaire.

L'évolution des comptes publics, un constat

De 1950 à 1990, le montant des dépenses publiques¹, mesuré en francs constants, a été multiplié par 7,2 quand le produit intérieur brut ne l'était que par 5. En pourcentage du PIB, le total des dépenses des administrations est ainsi passé de 33,3 à 51 %. Le premier choc pétrolier marque la rupture la plus nette. Jusqu'en 1973 la progression moyenne des dépenses publiques était vigoureuse (5,8 %), mais voisine de la croissance économique (5,4 %). Le ratio au PIB s'est ainsi accru de 5,5 points en 23 ans. Mais les dépenses publiques ont continué à augmenter très fortement (5 % entre 1974 et 1984) quand la croissance devint beaucoup plus faible (2,1 % en moyenne pour la même période). Le ratio du PIB s'est alors accru de plus de 13 points en 11 ans. Depuis 1985, grâce à une moindre progression de l'ensemble des budgets publics puis à la reprise économique, cette évolution a été stoppée et le ratio a même légèrement régressé.

Trois grands seuils en un siècle

234

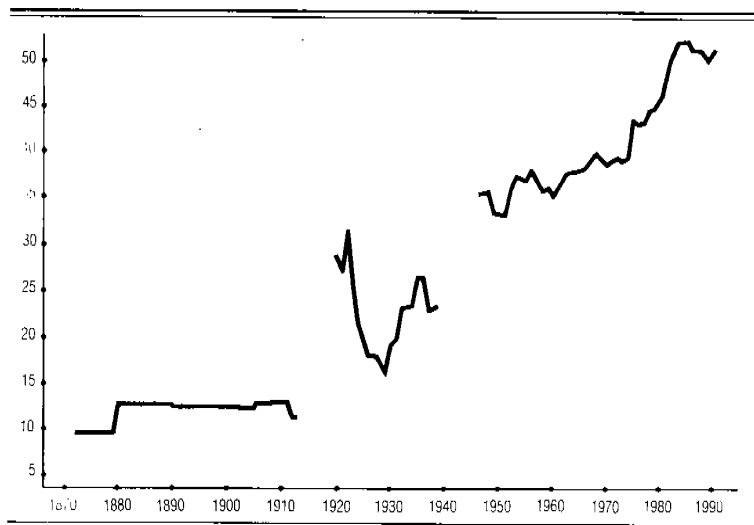
L'analyse des dépenses publiques sur longue période, que permettent les travaux menés par André et Delorme (1983), fait apparaître nettement l'originalité des années qui suivent le premier choc pétrolier (*graphique 1*). De 1870 à 1990, le ratio des dépenses publiques françaises au PIB passe de 10 à 50 % environ². Trois ruptures majeures marquent son évolution : les deux guerres mondiales et la crise des années soixante-dix. Avant 1913, la croissance économique était relativement faible (+ 1,4 %) et les dépenses augmentaient à peine plus vite, se maintenant entre 10 et 13 % du PIB. Après la guerre le montant des budgets publics a fortement progressé et le ratio moyen au PIB a été supérieur de 10 points environ dans l'entre-deux-guerres par rapport à la période précédente. Ses fortes fluctuations tiennent pour beaucoup à l'évolution économique : le PIB ne rejoint son niveau d'avant-guerre qu'en 1923 et le pic atteint en 1929, en raison de la forte récession des années trente, ne sera pas même retrouvé en 1938. Sur cette période la dépense publique croît moins vite en moyenne que le PIB. Après la Seconde Guerre mondiale, le ratio aura de nouveau augmenté d'une dizaine de points. Les changements de seuil observés après chacune des guerres tiennent largement aux dépenses liées à la reconstruction, ainsi que, pour la dernière, à la création de la Sécurité sociale

¹ On s'intéresse aux dépenses des administrations publiques décrites par la comptabilité nationale. L'utilisation de données de trois bases successives de la comptabilité nationale, où le champ des APU diverge, nous a conduit à opérer certains traitements statistiques. Pour la base 1980, le champ est ainsi limité aux administrations hors hôpitaux (secteur S60 à l'exclusion du sous-secteur S632). Sur certains graphiques, certaines ruptures de séries restent apparentes.

² Les calculs de André et Delorme sont relatifs à la Production intérieure brute seule disponible sur longue période. On a recalculé le ratio "dépenses sur PIB" avec le PIB de la base de comptabilité nationale 197, disponible depuis 1949. Puis on a supposé une évolution parallèle de la PIB et du PIB de 1872 à 1948.

Graphique 1

DÉPENSES PUBLIQUES EN FRANCE (% en PIB)



235

Sources : INSEE. Comptes nationaux. André et Delorme 1983. Rétrapolations. OFCE.

en 1945. A partir de 1974, c'est le ralentissement de la croissance économique qui fera franchir rapidement le nouveau seuil à ce ratio puisque le taux de croissance historiquement élevé, mais comparable à la croissance économique, qu'elles connaissent depuis la guerre, ralentit à peine dans un premier temps.

Le rôle majeur des transferts sociaux

Sur l'ensemble de la période, la dynamique des dépenses publiques est largement imputable à celle des prestations sociales qui contribuent pour 12 points à la hausse de 18 points de PIB de l'ensemble. Hors prestations, les dépenses des administrations sont restées à peu près stables, proches de 22 % du PIB jusqu'en 1973. Depuis, les charges salariales et, en fin de période, celles d'intérêt les ont poussées à la hausse. En revanche, l'ensemble des dépenses en biens, investissements ou consommations (qui comprennent les charges militaires) sont restées à peu près stables, en points de PIB, et leur part dans le total des dépenses a fléchi (*tableau 1 et graphiques 2 à 4*).

Les prestations sociales ont eu un développement largement autonome sous l'effet des évolutions démographiques, de l'extension de la protection sociale

Tableau 1

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (EN % DU PIB)

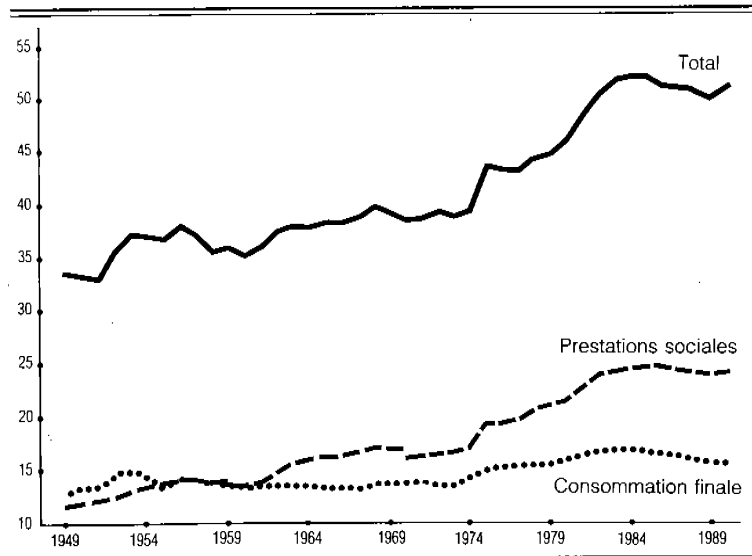
	1950	1960	1970	1980	1990
Dépenses totales	33,3	35,1	38,5	46,0	51,0
dont :					
Charges salariales	6,8	7,6	8,2	9,9	9,3
Cons. intermédiaires	6,9	6,1	5,3	5,2	5,6
FBCF	1,7	2,7	3,4	2,8	3,1
Intérêts	1,2	1,4	1,1	1,4	3,0
Prest. sociales	11,9	13,3	16,0	21,6	24,1
Autres	4,8	4,0	4,5	5,1	5,9

Sources : INSEE, Comptes nationaux, bases 1956, 1971, 1980, rétropolations OFCE.

236

Graphique 2

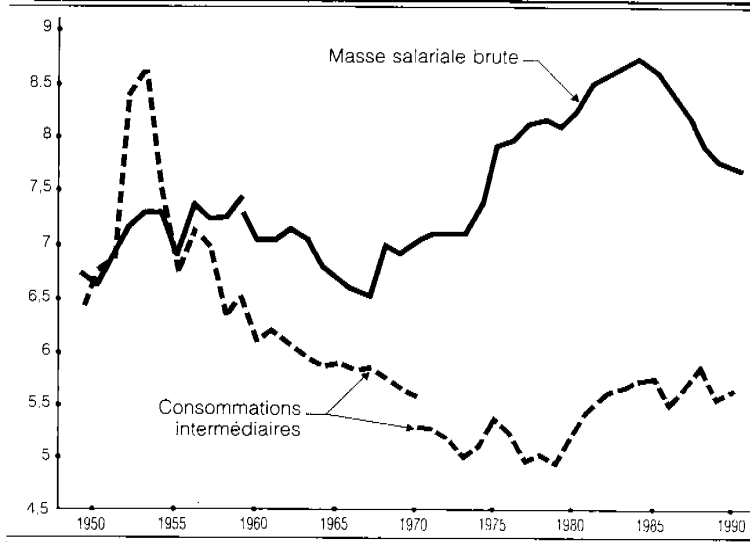
DÉPENSES DES APU, PRESTATIONS ET CONSOMMATIONS (% du PIB)



Sources : INSEE, Comptes nationaux, rétropolations OFCE.

Graphique 3

SALAIRES BRUTS ET CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES (% du PIB)

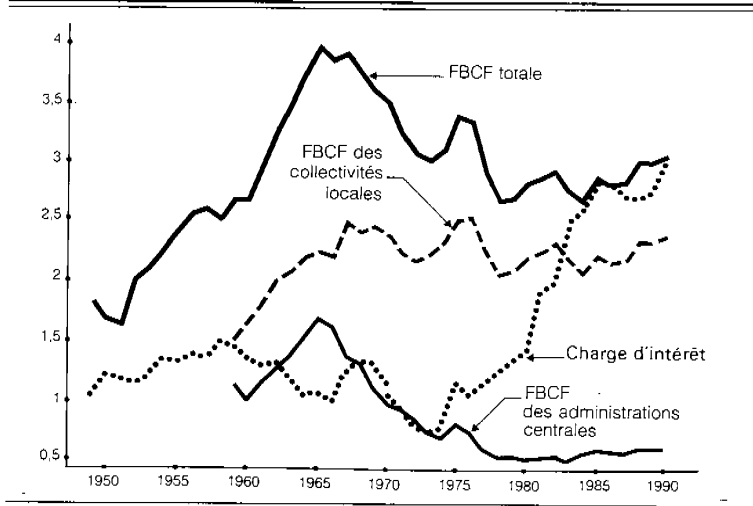


237

Sources : INSEE, Comptes nationaux, rétrapolations OFCE

Graphique 4

FBCF ET CHARGE D'INTÉRÊT DES ADMINISTRATIONS (% du PIB)



Sources : INSEE, Comptes nationaux, rétrapolations OFCE.

à de nouvelles catégories sociales (agriculteurs, non-salariés...), des mécanismes d'indexation et des revalorisations des prestations familiales ou vieillesse. Exprimées en pourcentage du PIB elles passèrent de près de 12 % en 1950 à 16,5 % en 1973. Sous l'effet de ces mêmes mécanismes et du développement de leur composante contracyclique, les allocations-chômage, la progression en francs constants des prestations sociales resta pratiquement voisine de son rythme antérieur dans les années qui ont suivi le premier choc pétrolier (+ 6,4 % de 1973 à 1982, en moyenne annuelle, au lieu de 6,7 % de 1967 à 1973, à peine plus que la croissance économique d'alors de 6,4 %). Aussi le ratio prestations sur PIB augmenta-t-il de 8 points au cours de ces neuf ans. L'ajustement des prestations au nouveau rythme de croissance se fit de façon très rigoureuse à partir de la fin de 1982, notamment par la remise en cause de l'indexation des pensions sur les salaires et des niveaux de remboursements de l'assurance-maladie.

La progression des autres dépenses a été assez modérée jusqu'au milieu des années soixante-dix au regard de celle du PIB. Ainsi les charges salariales n'augmentent guère plus vite alors que les effectifs des administrations progressent de 2,3 % par an en moyenne au cours des années cinquante et soixante. Le maintien de leur rythme de croissance antérieur jusqu'en 1983, malgré un certain freinage pendant les années 1978-1979, conduit, comme pour les prestations, à une forte hausse des charges salariales mesurées en points de PIB (de 8,3 à 10,6 % entre 1973 et 1983). L'accentuation de la rigueur salariale - initiée dès 1978 - et la très faible croissance des effectifs permettront, à partir de 1983-1984, l'inversion progressive de la tendance.

Les charges d'intérêt, voisines d'un point de PIB pendant les années cinquante, ont nettement régressé par la suite, en raison du désendettement de l'Etat et de la faiblesse des taux d'intérêt réels. Le mouvement s'est retourné pour des raisons symétriques dès la fin des années soixante-dix et le montant des charges d'intérêt était voisin de 3 points de PIB en 1990.

Les dépenses en biens et services ont été à peu près stables, en moyenne sur la période, mais cela traduit des évolutions différenciées. Pendant les années cinquante, la croissance des dépenses de fonctionnement et d'équipement militaire fut considérable, avec le réarmement dû à la guerre de Corée et la guerre d'Indochine, puis lors de la guerre d'Algérie. Ces dépenses diminueront nettement jusqu'en 1977 avant de connaître une légère reprise. Les équipements civils progresseront jusqu'au début des années soixante avant de ralentir par la suite, à partir de 1965. Enfin les autres dépenses sont à peu près stables sur l'ensemble de la période.

Avec le ralentissement économique l'inertie des dépenses est nettement apparue. C'est le cas principalement des dépenses sociales et des charges salariales.

Pour celles-ci l'inertie tient au stock de salariés en fonction et aux besoins d'embauche relativement peu modulables, notamment dans l'enseignement, la police... Les dépenses en biens et services, plus rapidement maîtrisables, peuvent en revanche être utilisées pendant les relances, comme en 1975, ou réduites pendant les plans de rigueur. Il en est de même des subventions. Mais pour remettre en cause durablement la tendance des dépenses, c'est le freinage des prestations (près de 50 % du total) et les nouvelles règles salariales (qui concernent 20 % des dépenses) qui ont joué le rôle essentiel.

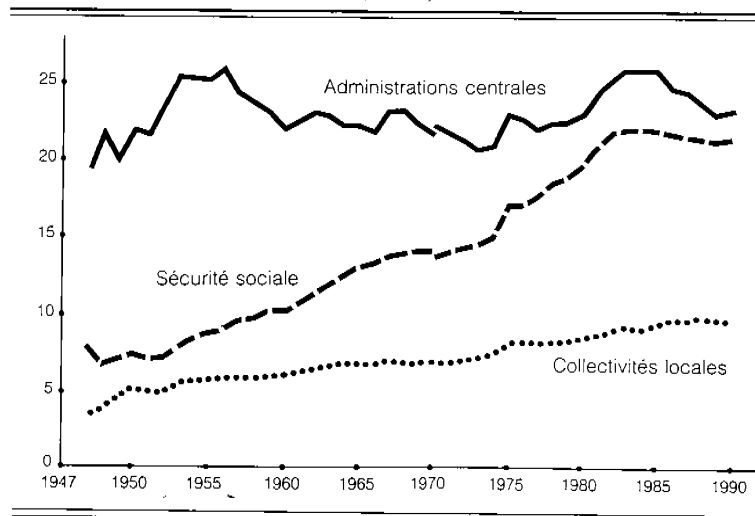
Des budgets d'administration centrale stabilisés

L'évolution des dépenses a profondément différé dans les trois grands secteurs d'administration (*graphique 5*). Les budgets des administrations centrales, qui reflètent largement celui de l'Etat, sont restés voisins de 22 % du PIB depuis la fin des années cinquante. Auparavant, ils avaient d'abord subi la forte hausse des dépenses militaires, qui avait été progressivement enrayée. Les fluctuations des budgets centraux sont plus nettes, traduisant à la fois les cycles conjoncturels et l'évolution délibérée de la politique budgétaire. Les dépenses des organismes de protection sociale, qui comprennent l'essentiel des prestations déjà évoquées, épousent leur mouvement de forte croissance tout au long de la période, ne s'infléchissant qu'à partir de 1982-1983. Les budgets sociaux talonnent désormais ceux des administrations centrales, à environ 20 % du PIB, soit 40 % de l'ensemble des comptes publics.

239

Graphique 5

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PAR SECTEUR (% du PIB)



Sources : INSEE, Comptes nationaux, André et Delorme, *Rétropolations*, OFCE.

Les collectivités locales versent un tiers des salaires de l'ensemble des administrations mais réalisent les trois quarts des investissements. Progressant modérément au cours des années cinquante, puis stabilisées à 7 % du PIB environ jusqu'en 1974, les dépenses des collectivités locales ont été accrues à l'occasion des relances, surtout celle de 1975³. Les programmes d'investissement ont aussi été particulièrement forts durant les années pré-électorales (surtout pour les élections de 1971, 1977 et 1982). Enfin la loi de décentralisation de 1982 leur a accordé de nouvelles compétences, ce qui s'est traduit, dès 1984, par des transferts de charges et de ressources de l'Etat. Leurs budgets sont maintenant stabilisés à 9 % du PIB environ, soit moins d'un cinquième des dépenses des administrations.

Un financement par des prélèvements obligatoires largement assis sur les salaires

Les prélèvements obligatoires qui regroupent l'ensemble des impôts et des cotisations sociales ont crû dans les mêmes proportions que les dépenses publiques, passant de 28,3 à 43,8 % du PIB de 1950 à 1990 (tableau 2 et graphique 6). Leur progression a été cependant un peu plus rapide dans les années cinquante, voisine dans les années soixante, un peu plus lente par la suite. Sur l'ensemble de la période elle provient avant tout des cotisations sociales (+ 11 points de PIB de 1950 à 1990) alors que la progression des impôts a été plus modérée (+ 4 points, dont 3 pour les administrations et le reste pour la CEE). Mais cette hausse concerne particulièrement la période 1974-1982, pendant laquelle le rythme d'augmentation des dépenses publiques était à peine infléchi. Leur financement s'est fait largement par des ressources nouvelles. Le taux de prélèvements obligatoires, voisin de 35 % au début des années soixante-dix, a atteint son maximum de 44,6 % en 1984, soit une progression d'un point par an environ. Il décroît légèrement depuis, en raison des nombreux allègements fiscaux et du retour de la croissance.

Tableau 2

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (EN % DU PIB)

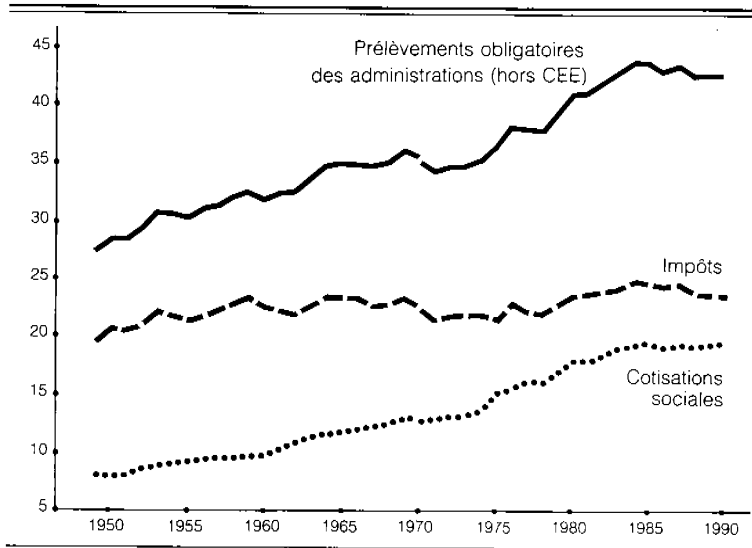
	1950	1960	1970	1980	1990
Total	28,3	32,2	35,1	41,7	43,8
Cotisations sociales	7,8	9,6	12,8	17,8	19,4
Impôts	20,5	22,7	22,3	23,9	24,4
dont :					
Adm. centrales		19,6	18,6	18,1	16,6
Coll. locales		3,1	3,4	4,6	6,0
Sécurité sociale		0,0	0,4	0,5	0,8
CEE		0,0	0,0	0,6	0,9

Sources : INSEE, Comptes nationaux, bases 1956, 1971, 1980, rétrapolations OFCE.

³ Elles ont bénéficié de conditions de financement privilégiées et profité de l'effet d'entraînement.

Graphique 6

RECETTES FISCALES ET COTISATIONS DES ADMINISTRATIONS (% du PIB)



241

Sources : INSEE, Comptes nationaux, réévaluations OFCE.

Les comptes sociaux devant être équilibrés, la forte hausse des prestations sociales a surtout été financée par de nouvelles ressources prélevées sur les salaires, et, plus récemment, par divers impôts (pour 0,8 point de PIB en 1990). La répartition des cotisations entre salariés et employeurs a beaucoup évolué, au détriment des premiers. Les employeurs qui versaient plus des trois quarts des cotisations sociales perçues par les administrations en 1950 ont été fortement sollicités au début des années soixante. Puis à partir de 1973 les cotisations du régime général ont été relevées parallèlement entre employeurs et employés, ce qui, compte tenu des niveaux initiaux, renforça la part des salariés. A partir de 1982, les augmentations des taux du régime général n'ont plus concerné que les salariés. Au total, le montant des cotisations-employeurs a régressé légèrement en pourcentage du PIB ces dernières années, à l'inverse de celui des salariés. La part des employeurs ne représente plus que 60 % du total (8 % concernent les non-salariés).

Les dépenses autres que les prestations ayant moins augmenté il en a été de même pour la pression fiscale. Mais alors que les ressources affectées aux administrations centrales ont constamment diminué depuis les années soixante, en pourcentage du PIB, la pression fiscale des collectivités locales a contribué net-

tement à la hausse du taux de prélèvement obligatoire, ainsi, dans une moindre mesure, que les ressources versées aux organismes communautaires. La hausse de la pression fiscale a globalement concerné les impôts directs, alors que les impôts indirects ont fléchi dans la deuxième moitié des années soixante et celle des années quatre-vingt.

Il est difficile de dire comment a évolué la pression fiscale effective portant sur les entreprises dans la mesure où les charges sont répercutées plus ou moins vite dans les prix. Elles ont surtout souffert des hausses de cotisations sociales qui ont suivi le premier choc pétrolier (+ 4 points de leur valeur ajoutée entre 1973 et 1983). Les prélèvements portant sur les ménages ont augmenté à la fois en raison des hausses de cotisations (+ 12,7 points de PIB de 1950 à 1990) et de la pression fiscale directe (+ 3,2 points), en raison notamment de la sous-indexation du barème des tranches de l'impôt sur le revenu avant 1982. Cependant leur contribution nette, calculée hors prestations sociales, voisine d'un point de PIB dans les années cinquante, de 2 dans les années soixante, est d'environ 3 points depuis en moyenne. Le haut niveau du taux de prélèvement obligatoire français, comme sa forte progression, reflètent bien le haut niveau des transferts, en particulier les transferts sociaux, issus d'un système public de protection qui correspond à un choix de société. Hors prestations, ce taux de prélèvement est resté relativement constant tout au long de la période.

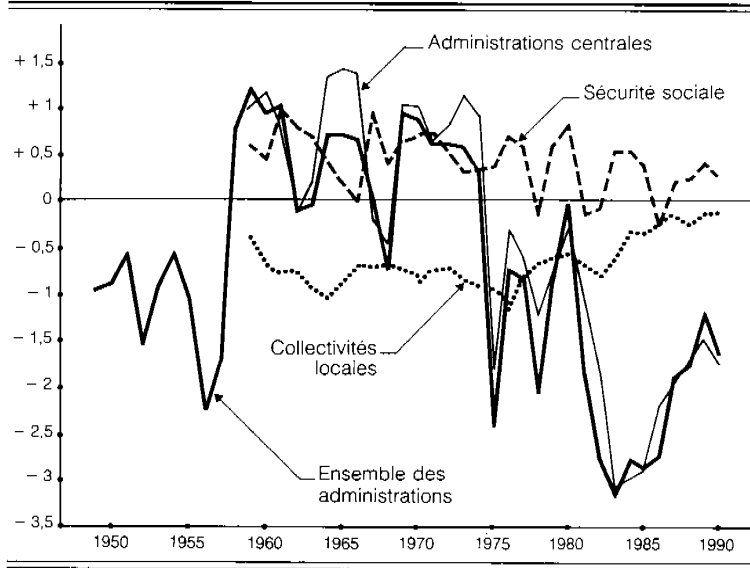
242

Des tendances déficitaires largement subies

L'orientation des soldes financiers de l'ensemble des administrations reflète principalement celle de l'Etat ou des administrations centrales (*graphique 7*). Les régimes généraux de Sécurité sociale ont en effet été gérés de façon à être à peu près équilibrés, soit par des hausses de cotisations, soit par une subvention de l'Etat. Les régimes de retraites complémentaires, structurellement excédentaires, ont permis aux administrations de Sécurité sociale de connaître globalement des résultats positifs. Certaines années, des déficits sont cependant apparus car les déséquilibres des régimes généraux n'étaient pas financés (1981, 1982 et 1986). Les collectivités locales ont connu depuis la fin des années cinquante, jusque dans la première moitié des années quatre-vingt, des besoins de financement compris entre 0,5 et 1 point de PIB, puis elles se sont engagées, depuis 1984, dans un processus de réduction de ce déficit.

Graphique 7

SOLDES FINANCIERS DES ADMINISTRATIONS (% du PIB)



243

Sources : INSEE, Comptes nationaux, rétrapolations OFCE.

L'évolution du solde global est donc à peu près celui de l'Etat. Pendant les années cinquante - années pour lesquelles on ne dispose pas des comptes des administrations centrales - le solde financier des administrations est déficitaire, compris entre 1 et 2 points de PIB, sauf en 1958 et 1959 où il devient largement excédentaire. Pendant les années soixante et jusqu'en 1974 le solde des administrations centrales est encore nettement excédentaire à l'exception des années 1962-1963 et 1967-1968. Depuis 1975 il est durablement déficitaire. De près de 2 points de PIB en 1975, le déficit s'est réduit puis augmente à nouveau fortement à partir de 1981 pour atteindre 3 % de 1983 à 1985. Il revient ensuite à moins de 2 % en fin de période.

En raison de la dégradation durable des soldes financiers, la dette des administrations s'est considérablement alourdie au cours des années quatre-vingt. Si l'endettement brut des collectivités locales est resté voisin de 8 et 9 % du PIB, la dette brute de l'Etat est passée de 15 % du PIB en 1980 à près de 27 % en 1990. Elle retrouve ainsi le niveau de 1966, hérité de la guerre et de la reconstruction (42 % en 1959). Du fait des excédents dégagés, du bas niveau des taux d'intérêt nominaux et de l'inflation, elle s'était considérablement réduite

jusqu'en 1974, en pourcentage du PIB, puis était restée à peu près stable jusqu'en 1980, malgré les faibles déficits enregistrés. Mais l'endettement des administrations reste globalement faible au regard de nos partenaires. (Pour l'endettement net de l'ensemble des administrations, 25 % du PIB pour la France, 30 % aux Etats-Unis, 23 % en RFA, 30 % au Royaume-Uni et 100 % en Italie...).

Politique budgétaire et stabilisation

Dans cette partie on discute des évolutions de la politique budgétaire, entendue comme celle qui résulte du cadre de la loi de finances votée au Parlement. Certes celle-ci a un caractère largement conventionnel car le gouvernement peut utiliser d'autres budgets pour agir. La pratique des débudgétisations a été importante tout au long de la période sous revue, concernant à la fois d'autres administrations (Sécurité sociale, collectivités locales...) et des entreprises publiques (notamment les P et T), ou des institutions financières, principalement la Caisse des dépôts et consignations. Cependant le fait que la loi de finances soit le seul grand budget public qui fasse l'objet d'une discussion centralisée et d'un vote au Parlement en fait le canal majeur de l'action budgétaire et fiscale.

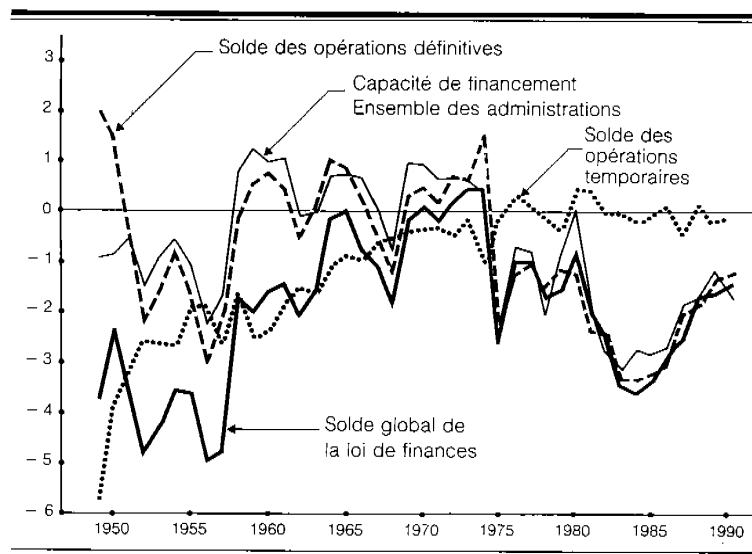
244

L'histoire de la politique budgétaire pendant les quarante dernières années peut se lire tout d'abord sur les différents soldes de la loi de finances (*graphique 8*). Il est pour cela utile de distinguer les trois soldes classiques, le solde global qui se décompose en solde des opérations définitives, voisin de la capacité de financement des administrations centrales que calculent les comptes nationaux, et le solde des opérations temporaires qui retient les comptes de prêts et d'avances aux différents acteurs économiques.

L'analyse de ces soldes permet de décrire trois grandes phases de la politique budgétaire. Après la guerre et jusqu'à la fin des années cinquante le déficit global du budget est relativement important, compris entre 2 et 5 % du PIB. Il résulte d'abord des opérations temporaires. Pendant cette période la politique budgétaire participe au réglage conjoncturel dans un contexte de plein emploi. Le plan de stabilisation Rueff-Pinay de 1958 en est la phase la plus violente, qui permet le retour à l'équilibre des opérations définitives ou de la capacité de financement des APU. 1959-1973 est la période des équilibres budgétaires. Le solde des opérations définitives demeure le plus souvent excédentaire ; le solde global atteindra l'équilibre en 1965 et 1966 puis de 1970 à 1973. C'est la période de recherche d'une certaine neutralité budgétaire qui n'exclura pas cependant de pratiquer un certain réglage conjoncturel. Enfin, depuis 1975 et le ralentissement de la croissance, c'est le retour au déficit. La pratique de la politique budgétaire sera plusieurs fois modifiée. Deux grandes relances seront

GRAPHIQUE 8

Soldes de la loi de finances (% du PIB)



Sources : INSEE, Comptes nationaux, lois de règlement, retropolations OFCE.

menées en 1975 et 1981-1982, mais l'inéluctable contrainte conduira à une politique de type structurel, fondée presque exclusivement sur la maîtrise de l'endettement public.

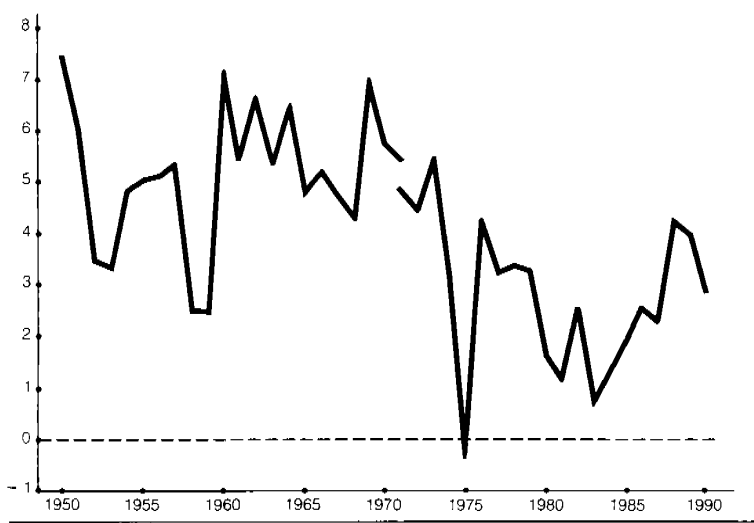
Les années cinquante : la politique conjoncturelle dans un contexte de plein emploi

Pendant les années cinquante la croissance économique est soutenue (4,5 % en moyenne), mais elle connaît de fortes fluctuations, largement liées aux deux chocs que furent les guerres de Corée et d'Indochine, et la guerre d'Algérie. Les années 1952-1953 et 1958-1959 sont ainsi au creux des cycles économiques (graphique 9). La politique budgétaire va être modulée plusieurs fois dans cette économie qui ne connaît pas le chômage.

A la fin des années quarante le déficit reste important, bien qu'en net retrait par rapport à 1945 (3,7 % du PIB en 1949 contre 13 % environ). Le budget finance la reconstruction, notamment sous forme de prêts, ce dont rend compte le déficit des opérations temporaires. A partir de 1948, il bénéficie de l'aide

Graphique 9

TAUX DE CROISSANCE DU PIB EN VOLUME (% du PIB)



246

Sources : INSEE, Comptes nationaux, base 1971 jusqu'en 1979 base 1980 depuis.

américaine ou Plan Marshall⁴ qui rend excédentaire le solde des opérations définitives en 1949-1950. On peut d'abord repérer une phase de soutien à l'activité, lorsque la croissance fléchit, dès 1951, à la fin du cycle de la reconstruction, et sous l'effet de l'inflation. Cette relance est largement accentuée par le bond gigantesque des dépenses militaires dû au réarmement induit, dans les pays occidentaux, par le conflit de Corée, et pour la France, par la guerre d'Indochine. La politique de stabilisation qui suivra, menée par le gouvernement Pinay en 1952, comprend, pour le volet fiscal, des économies sur les dépenses d'investissement, mais pas d'impôt nouveau. Elle ne cherchera cependant pas à réduire à tout prix le déficit budgétaire. Il le sera ensuite, avec la diminution progressive des dépenses militaires et le retour à une croissance plus forte. La débudgétisation de prêts, accordés jusqu'alors par le Trésor, sur des établissements financiers publics⁵, y contribuera aussi, à partir de 1953-1955, comme

⁴ L'aide versée à la France au titre du Plan Marshall fut de 2,8 milliards de dollars (23 % de l'aide totale du Plan), ce qui représente environ 2,5 % du PIB français pendant 4 ans. Elle servit à financer les activités du prêt du Fonds de modernisation et d'équipement, le futur FDES. Elle fut relayée par une aide militaire très importante, à partir de 1952-1953, pour financer la guerre d'Indochine.

⁵ Sont concernés le Crédit National, le Crédit Foncier, le Crédit hôtelier, la Caisse nationale des marchés de l'Etat et, surtout la CDC.

en témoigne la réduction du solde des opérations temporaires. La politique budgétaire sera à nouveau expansive en 1956. Pèsent dans ce sens le coût des opérations militaires en Algérie et des mesures sociales prises par le gouvernement Mollet ainsi que les mesures de lutte contre les pressions inflationnistes jugées à ce moment transitoires. En effet les rappelés de contingents pour la guerre d'Algérie restreignent l'offre de main-d'œuvre et pèsent sur les salaires, la crise de Suez sur les prix des carburants. Le gouvernement réduit les taxes et certains tarifs publics, multiplie les contrôles, ce qui coûte cher et dégrade les comptes des entreprises.

La politique qui suivra à partir de la mi-1957 choisit la vérité des prix, relâchant les contrôles et supprimant les facilités accordées, et freine la demande. L'inflation qui résulte de la politique de liberté des prix joue en ce sens tout comme la politique du crédit et la politique budgétaire. Celle-ci est très rigoureuse, la pression fiscale est fortement accrue et les dépenses diminuées (notamment les subventions). La réduction du déficit sera considérable entre 1956-1957 et 1959 : solde des opérations définitives du budget et capacité de financement des administrations augmentent chacun de 3,5 points de PIB, devenant tous deux excédents. Au vu de l'évolution des soldes, ce plan est incontestablement l'action budgétaire la plus massive de la décennie.

247

A la veille des années soixante, les finances publiques sont largement assainies. Si le solde des opérations définitives est excédentaire ce n'est pas le cas du solde global de la loi de finances qui, en raison du niveau élevé du déficit des opérations temporaires dû aux prêts qu'effectue le Trésor, atteint 5,5 milliards de francs nouveaux, soit 2,1 points de PIB.

1959-1973 : la neutralité ou les excédents faciles

Les années 1960-1973 sont des années de grande prospérité économique (5,6 % de croissance du PIB, en moyenne), sans ralentissement important, à la différence des années cinquante. Une nette reprise caractérise le début de la décennie, favorisée par l'ouverture des frontières dans le cadre du Marché Commun et les gains de compétitivité issus de la dévaluation de la fin 1958. Des signes de surchauffe de l'économie apparaissent en 1962, notamment sous l'effet du retour des rapatriés. Pour freiner la demande un plan de stabilisation vigoureux de deux ans sera mis en œuvre en 1963. Les prix sont bloqués, l'accès au crédit limité et le déficit budgétaire doit être réduit. Les années 1965-1968 sont moins favorables. Le chômage augmente. Il concerne 300 000 personnes en 1967, soit un peu moins de 2 % de la population active. Une politique de

relance sera mise en œuvre à partir de 1966 - notamment par le soutien fiscal à l'investissement - et le pouvoir d'achat sera encore stimulé par les mesures de revalorisation des salaires de 1968. Dès la fin de 1968 la recherche d'une croissance plus équilibrée passera par le gel de crédits publics et l'instauration d'une nouvelle aide fiscale à l'investissement privé. Le choix d'effectuer une dévaluation compétitive, à l'été 1969, eut pour contrepartie un deuxième plan de stabilisation. Un nombre considérable d'autorisations de programme furent gelées sur un fonds d'action conjoncturel et les dépenses du budget de 1970 augmentèrent nettement moins que le PIB, les dépenses en capital étant fortement touchées. Les années 1970-1973 connaîtront à nouveau une forte croissance mais avec un rythme d'inflation plus élevé que dans les années soixante.

Les années 1960-1974 sont remarquables du point de vue des résultats de l'équilibre budgétaire. En fait la pratique budgétaire sera marquée par l'énoncé de règles strictes, censées traduire une certaine neutralité. De 1960 à 1963 la loi de finances est présentée et votée avec un déficit de 7 milliards de francs, équivalant au déficit de 1959 (" l'impasse rigide "). Suite au plan de stabilisation de septembre 1963 le déficit est ramené à 4,5 milliards dans la loi de finances pour 1964. Puis l'équilibre est inscrit dans celle de 1965. A l'exception des deux années 1968 et 1969 la loi de finances initiale sera toujours votée en équilibre jusqu'en 1977. Cette pratique est l'une des trois conditions de neutralité évoquée à l'époque. Selon les deux autres conditions les dépenses doivent croître au même rythme que la production intérieure brute anticipée et le Trésor ne doit pas faire appel à la création monétaire. A l'exception des années 1967-1969 la politique d'équilibre est une réussite apparente. Globalement, on l'a vu pour les dépenses des administrations centrales, les dépenses budgétaires progressent même moins vite que le PIB sur l'ensemble de la période. A peu près stables en pourcentage du PIB, elles régressent nettement pendant les années 1970-1974.

Cette réussite tient certes aux bonnes conditions économiques mais largement aussi aux débudgétisations que la politique de neutralité va relancer, principalement à partir de 1964. Elles concernent à nouveau le rôle de l'Etat comme prêteur qui se désengage au profit des institutions financières publiques ou bien incite les entreprises publiques à faire appel aux capitaux étrangers pendant les années soixante-dix. Le déficit des opérations temporaires, responsable du déficit total de la loi de finances au début des années soixante, sera ainsi très nettement réduit, ne représentant plus que 0,2 % du PIB en 1973 (2,4 % en 1960). Ainsi la débudgétisation du financement des HLM, jusque-là assurée par des fonds publics, sur la Caisse des dépôts et consignations fut massive. Commencée en 1964 elle aboutit en 1966 à la création de la Caisse de prêts aux HLM. Un autre type de débudgétisation concernera la Sécurité sociale ou les

collectivités locales, lesquelles, par exemple, durent prendre à leur charge une nouvelle partie du réseau routier ou l'entretien des collèges d'enseignement secondaire une fois construits⁶.

L'approche keynésienne des finances publiques prévalait largement au cours des années cinquante et soixante dans les pays de l'OCDE. L'objectif de croissance était premier et le budget devait être utilisé pour atteindre le niveau souhaitable de la demande ainsi que sa composition : impulsion budgétaire en période de ralentissement ou contraction lors de tensions inflationnistes. Cette pratique s'entendait quel que soit l'état des finances publiques. La France, qui, connut le plein emploi jusqu'au milieu des années soixante, n'a guère eu besoin de soutenir l'activité et la politique budgétaire et a plutôt été utilisée pour la modérer, comme ce fut le cas avec les plans de stabilisation de 1957-1958, de 1963 et 1969. C'est seulement en 1967-1968 que la demande fut soutenue, selon cette logique, avant le premier choc pétrolier. En revanche, l'action budgétaire en 1956 ne s'inscrivait pas dans cette logique puisque la demande aurait plutôt dû être freinée.

1974-1990 : de nouveaux déficits et du chômage, ou la fin des illusions

249

Avec le premier choc pétrolier on entre dans une ère nouvelle pour les finances publiques. Les pays de l'OCDE sont frappés par un choc d'offre détériorant l'ensemble des quatre coins du carré magique : chômage, inflation, déficit extérieur et déficit budgétaire. Pour lutter contre le chômage la politique de relance trouve naturellement ses limites puisque le surcroît d'importations induit s'ajoute au déficit énergétique. L'inflation générée par les prix extérieurs ne peut être contrecarrée par une baisse de la demande, ce qui renforcerait la récession. Aussi au cours de cette période la politique budgétaire et la politique économique en général vont progressivement privilégier d'autres objectifs que la croissance. Dans la zone OCDE une politique de relance sera tout d'abord pratiquée en 1974-1975 pour lutter contre la récession issue du choc pétrolier. Elle sera suivie d'un certain freinage, puis d'une nouvelle tentative de relance en 1978, sous l'égide de l'Allemagne et du Japon, aggravant encore le déficit budgétaire, parce que la reprise tarde à venir. Avec le second choc pétrolier, le rythme de croissance de la zone est à nouveau réduit, l'inflation accrue, les soldes extérieurs et budgétaires subissent une nouvelle détérioration. De 1973 à 1982 elle est de 4 points de PIB pour l'ensemble des pays industrialisés. A partir de ce moment les politiques budgétaires vont devenir plutôt restrictives, cherchant à enrayer la progression des déficits et de l'endettement

⁶ Voir notamment Patat et Lutfalla (1986) et Eck (1982) qui citent une évaluation des débudgétisations réalisées au sein du secteur public depuis 1959 de 10 milliards au début des années 1970. L'estimation de la débudgétisation des prêts HLM est évaluée à 5 milliards en 1970 par rapport à 1965.

publics. C'est d'autant plus nécessaire que la forte poussée des taux d'intérêt réels à partir de 1979-1980 soumet les dettes publiques à un enchaînement cumulatif. Comme le taux de croissance reste inférieur au taux d'intérêt réel, il faut que les comptes publics dégagent un excédent hors charge d'intérêt - excédent primaire - suffisant pour stabiliser leur endettement en pourcentage du PIB. Il doit être d'autant plus grand que le niveau de cette dette est élevé et que l'écart entre taux de croissance et taux d'intérêt est fort. L'horizon de la politique budgétaire devient le moyen terme, ce qui donne lieu à la publication d'objectifs relatifs aux soldes, à l'endettement ou la progression des dépenses. La politique budgétaire devient ainsi plus structurelle et moins sensible à la conjoncture. Comme les prélèvements obligatoires sont moins acceptés, l'action restrictive porte plutôt sur la dépense publique hors charge d'intérêt. Les politiques de l'offre sont à la mode pendant un temps ce qui débouche dans certains pays sur des réformes fiscales, et le plus souvent sur des allègements d'impôts. Les débats sur les relances budgétaires coordonnées ne sont guère concluants car les objectifs des pays divergent et que de nombreux pays sont engagés dans des politiques de lutte contre l'inflation. Depuis le contre-choc pétrolier et la reprise économique des années 1986-1990, les déficits ont été réduits par les rentrées fiscales induites, facilitant ainsi la réalisation des objectifs annoncés. Selon les pays, la politique budgétaire a plus ou moins accompagné cette réduction.

250

Dans ce contexte la France mena par deux fois une politique de relance mais la seconde, elle la fit seule. De la mi-1982 au début de 1983 date le changement profond de politique économique.

. La relance de 1975

L'année 1975 a été marquée par un programme de soutien de l'activité, d'ampleur sans précédent, qui fut mis en œuvre après un plan de refroidissement de l'économie. Au premier semestre de 1974, la croissance était en effet restée soutenue malgré le premier choc pétrolier, ce qui renforça l'impact inflationniste et la dégradation des échanges extérieurs. Aussi le doute sur l'effet récessionniste du choc l'emporta et il fut décidé de freiner sensiblement la demande en juin 1974 par des hausses de fiscalité et le ralentissement des dépenses publiques. L'impact récessif accompagna celui du choc pétrolier. Dès le début de 1975 la politique économique fut orientée dans un sens expansif mais c'est en septembre seulement que fut utilisé massivement l'instrument budgétaire. Le "programme de développement de l'économie française" de 30,5 milliards de francs comprenait des mesures de soutien à la consommation, des dépenses d'équipements publics et industriels, l'extension d'une aide fiscale à l'investissement déjà accordée en début d'année, et des reports d'impôts

sur les sociétés. Cette politique a eu deux grandes caractéristiques. D'abord elle se voulait ponctuelle et d'efficacité immédiate, ce qui conditionnait le type de mesures (les hausses de prestations avaient ainsi un caractère exceptionnel, les projets d'équipement étaient d'exécution rapide...). Ensuite elle était massive. Le coût des mesures prises au cours de l'année atteint 54 milliards⁷ (3,7 % du PIB), 32 (2,2 % du PIB) si on ne retient que les dépenses définitives (c'est-à-dire hors crédits à taux privilégiés, reports d'impôts...). Cette relance a augmenté rapidement la demande et le PIB de l'ordre de 1,2 % en 1975 et 1976, sauvegardant 160 000 emplois environ mais dégradant encore le déficit extérieur.

. Le rééquilibrage

De la mi-1976 à 1980 la politique économique a affiché un double objectif : d'une part enrayer les conséquences de la politique antérieure, par une lutte contre l'inflation, un rééquilibrage des comptes extérieurs et la défense du franc, d'autre part combattre le chômage. La politique a été utilisée à ces deux fins par un dosage entre rigueur et soutien de l'activité : relèvement de la fiscalité directe, baisse des taux de TVA, hausse sensible des prestations sociales, pactes nationaux pour l'emploi, redémarrage des dépenses militaires... C'est à partir de 1978 qu'on accepta formellement de revenir sur le dogme du déficit budgétaire nul en loi de finances initiale.

251

. La relance de 1981-1982

Cette relance pouvait être justifiée par des raisons politiques - il était difficile d'être plus rigoureux que le précédent gouvernement - et par des raisons sociales, le chômage augmentait fortement depuis la mi-1980. La balance commerciale était déficitaire mais selon les prévisions des organismes internationaux, le redémarrage de l'économie mondiale était pour 1982. La reprise des exportations devait limiter les effets néfastes de la relance. De plus l'endettement public était relativement faible. Par ailleurs le gouvernement Barre avait adouci la rigueur dès la fin de 1980. La relance du gouvernement Mauroy reposait sur la revalorisation du SMIC, la hausse des prestations sociales, et le soutien de l'activité économique. Les emplois publics étaient fortement accrus de même que les crédits de soutien direct à l'emploi. Cette relance reposait sur les dépenses, même si la fiscalité fut partiellement accrue (création de l'IGF, hausse de l'IR, etc.). Et ces dépenses, qui avaient un caractère structurel, allaient peser durablement sur le budget. Le solde des mesures, net des hausses de fiscalité, fut de 0,25 % du PIB en 1981 et de 1,45 % en 1982, la Sécurité sociale et les

⁷ Les estimations des coûts et impacts des politiques de relance de 1975 et 1981-1982 et de la politique de rigueur de 1983 sont extraites de Fonteneau et Gubian (1985) et Fonteneau et Muet (1985).

entreprises prenant à leur charge une part du financement. Cette politique fut très favorable à la croissance (+ 0,3 % en 1981, + 1,2 % en 1982 et + 1,7 % en 1983) qui aurait été quasiment nulle en 1981-1982 alors qu'elle atteignit 2,2 %. Les emplois créés ou sauvegardés furent estimés à 320 000. La contrepartie fut la dégradation du solde extérieur (pour 23 milliards en 1982 et 36 en 1983).

Cette relance fut de plus faible ampleur que celle de 1975 mais ses mesures ont eu un caractère structurel alors que celle-ci avait été voulue ponctuelle. Il fallait donc un choc opposé pour en annuler l'impact expansionniste. Elle a plutôt favorisé les ménages alors que celle de 1975 avait privilégié les investissements. Enfin l'environnement extérieur a été moins favorable. L'exécution du plan de relance de 1975 a coïncidé avec le redémarrage de l'activité chez nos partenaires, eux-mêmes engagés dans des politiques expansionnistes, ce qui lui donna un caractère procyclique. La contrainte externe en fut allégée. En 1982, la reprise mondiale ne fut pas au rendez-vous, ce à quoi ont contribué les politiques restrictives des autres pays, et la relance créa un décalage de conjonctures. Le déficit extérieur se creusa fortement.

. Le grand freinage

L'année 1983 marque vraiment le début de la politique de freinage mais le plan d'accompagnement de la dévaluation de juin 1982 avait déjà joué un rôle de frein de la demande. En mars 1983, lors de la troisième dévaluation, furent décidés à la fois une réduction massive de l'ensemble des déficits publics (37 milliards), grâce à des réductions de dépenses et des augmentations d'impôts, et un emprunt obligatoire de 13 milliards. Ceci réduit de 0,6 % le PIB en 1983 et le déficit extérieur de 12 milliards en 1983 et de 22 en 1984. Cette politique s'inscrivait dans un ensemble qui privilégiait la lutte contre l'inflation, au sein du SME, ce qui nécessitait aussi le désendettement des entreprises accru par les deux chocs pétroliers et la hausse des charges sociales.

Depuis cette époque la politique budgétaire n'a plus vraiment eu d'objectif conjoncturel. A l'exception de celle votée après les élections de 1986, il n'y a plus eu de loi de finances rectificative en cours d'année qui modifie l'action en cours. La politique budgétaire a eu un caractère plus structurel. L'objectif de limitation du déficit de l'Etat à 3 % du PIB, annoncé dès la fin de 1982, fut maintenu jusqu'en 1986. Pour cela il fallait réduire le déficit hors charges d'intérêt puisque ces dernières progressaient rapidement. En 1984, les dépenses augmentèrent au même rythme que le PIB après avoir crû plus vite les trois années précédentes.

A partir de 1985, une nouvelle contrainte fut imposée par le président Mitterrand : la réduction du taux des prélèvements obligatoires, l'objectif étant

d'un point pour 1985. A partir de 1986 les objectifs furent renforcés : réduction des impôts des entreprises et des ménages de 50 milliards en deux ans et réduction du déficit d'un même montant, avec en vue l'équilibre hors charge d'intérêt en 1989. Le déficit de la loi de finances fut de nouveau diminué de 15 milliards en 1989 et de 10 en 1990 ce qui le portait à 90 milliards de francs (1,4 % du PIB, soit un excédent hors charge d'intérêt de 0,6 % du PIB) et les impôts réduits chacune de ces années. Les dépenses ont progressé un peu moins vite que le PIB en valeur en 1985 et 1986, que les prix en 1987. En 1989 et 1990, elles retrouvent un rythme voisin du PIB. La politique salariale⁸ du gouvernement a joué le rôle essentiel dans la contraction de la dépense, comme on l'a vu, de même que les réductions des subventions aux entreprises. Les objectifs de déficit et de pression fiscale ont encouragé une nouvelle vague de débudgétisation (Sécurité sociale, P et T...) ainsi que le financement de certaines dépenses par des recettes de privatisation en 1987-1988.

A partir de 1988, le regain de croissance a largement favorisé la réalisation des objectifs budgétaires dans la mesure où les rentrées fiscales ont toujours été meilleures que prévu. C'est ainsi qu'ont pu être réalisés conjointement réductions des impôts et du déficit et financement de dépenses supplémentaires, notamment pour l'Education et la revalorisation de la grille des fonctionnaires. La politique budgétaire a plutôt joué un rôle procyclique, ce qui est logique lorsque l'objectif essentiel est la contrainte d'endettement.

253

L'action budgétaire n'est qu'un aspect de la politique macroéconomique du gouvernement qui peut influencer l'activité par d'autres budgets (entreprises publiques, Sécurité sociale...) ou d'autres canaux (politique monétaire, politique structurelle des revenus, législation...). Pour apprécier l'action budgétaire nous avons limité ici le champ aux administrations et, dans la seconde partie, au seul budget de l'Etat. Pour mesurer effectivement l'orientation et l'impact de la politique budgétaire de manière synthétique il ne suffit pas d'analyser les soldes mais il convient d'isoler leur composante discrétionnaire qui reflète les décisions effectivement prises de la composante automatique qui résulte de l'impact de l'économie sur le budget. Ainsi les recettes fléchissent avec la récession et les prestations s'accroissent faisant jouer un rôle de stabilisation automatique aux budgets publics. Il existe divers types d'indicateurs pour cela mais pas, à notre connaissance, pour l'ensemble de la période sous revue. Les travaux menés à l'OCDE permettent ainsi d'apprécier l'orientation de l'ensemble des administrations publiques. A l'OFCE un indicateur a été calculé pour la seule action de l'Etat depuis 1974. Il fait nettement ressortir que la politique de relance de 1975 a été plus massive que celle de 1981-1982, que l'année 1980

8 Elle a notamment conduit à maintenir le pouvoir d'achat " en masse ", c'est-à-dire en intégrant le GVT - glissement-vieillesse-technicité. En dehors des promotions, il y a donc bien eu perte de pouvoir d'achat.

avait déjà une composante expansive. La politique a cependant été sensiblement restrictive en 1976 et 1977 ainsi qu'en 1983-1984. En dehors de ces périodes la politique de l'Etat a eu peu d'impact, le déficit étant alors largement subi. Une étude (Snyder, 1969), concernant les années 1955-1965, faisait ressortir le rôle très restrictif du plan de stabilisation de 1958. Elle montrait surtout que l'impact favorable du secteur public sur l'activité économique était largement passé par le budget d'investissement des entreprises publiques alors que l'Etat avait plutôt freiné la demande. Il reste à construire des indicateurs cohérents pour l'ensemble de la période...

Avant le premier choc pétrolier les finances publiques ont été assez facilement équilibrées. Certes la débudgétisation permet d'atteindre des objectifs rigides au nom de la neutralité si bien que celle-ci fut en partie illusoire. Depuis, la tendance spontanée des budgets a été déficitaire, leur poids important jouant le rôle bénéfique d'amortisseur de la crise. Les essais de politique volontariste ont certes connu leurs limites. Dans un climat généralisé de politique restrictive la France n'a pu faire cavalier seul, devant résorber son haut niveau d'inflation et permettre aux entreprises de rétablir leurs marges. Mais en fin de période, le grand problème du sous-emploi demeure alors que l'inflation est très largement maîtrisée. Si l'économie a retrouvé une croissance potentielle plus élevée, s'ouvre peut-être une période où la politique budgétaire conjoncturelle pourra retrouver progressivement sa place⁹.

⁹ Voir à ce sujet Gubian et Sterdyniak (1991).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- André C. et Delorme R., 1983, *L'Etat et l'économie*, Le Seuil, Paris.
- De Boissieu C. et Gubian A., 1984, « Les indicateurs de la politique budgétaire et fiscale », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 9, octobre 1984.
- Eck F., 1982, *Le Trésor*, PUF, Paris.
- Eck J.-F., 1990, *Histoire de l'économie française depuis 1945*, Armand Colin, Paris.
- Fonteneau A. et Gubian A., 1985, « Comparaison des relances françaises de 1975 et 1981-1982 », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 12, juillet.
- Fonteneau A. et Gubian A., Sterdyniak H et Verpeaux C., 1988, « Les comptes de la protection sociale : historique et perspectives », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 22, janvier.
- Fonteneau A. et Muet P.A., 1985, *La gauche face à la crise*, Paris, Presses de la FNSP.
- Gubian A., 1989, « La politique financière », in *L'économie française depuis 1967, la traversée des turbulences mondiales*, sous la direction de Jeanneney J.M., Seuil, Paris.
- Gubian A. et Sterdyniak H., 1991, « Faut-il accepter un gonflement conjoncturel de déficit public ? », *Observations et diagnostics économiques, Lettre de l'OFCE*, n° 84, 22 mars.
- INSEE, *Rapports annuels sur les comptes de la nation*, différentes années.
- INSEE, 1981, *Le mouvement économique en France, 1949-1979*, Paris, séries longues macroéconomiques, mai.
- INSEE, 1990, *Vingt ans de comptes nationaux, 1970-1989*, Paris, INSEE résultats, n° 27-28.
- Ministère de l'Economie et des Finances, 1979, *Evolution du budget de l'Etat de 1947 à 1977*, Statistiques et études financières, numéro spécial 258.
- OCDE, *Perspectives économiques*, différents numéros.
- Patat J.-P. et Lutfalla M., 1986, *Histoire monétaire de la France au XX^e siècle*, Economica, Paris.
- Synder Wayne W., 1969, « La mesure des effets des politiques budgétaires françaises de 1955 à 1965 », *Revue économique*, n° 6.
- De Villepin R., 1981, « Vingt ans de finances publiques », *Economie et statistiques*, n° 139, décembre.