



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les dépenses publiques
(cours)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les dépenses publiques : d’hier à aujourd’hui.....	5
A - Les grandes phases de la hausse des dépenses publiques	5
B - Les causes de la hausse des dépenses publiques	6
C - La structure des dépenses publiques aujourd’hui	7
D - Vers une maîtrise des dépenses publiques.....	8
II - Dépenses publiques et politiques économiques.....	9
A - Des thèses keynésiennes	9
B - ... largement contestées de nos jours	10

INTRODUCTION

Alors qu'au début du XX^e siècle, les finances publiques étaient construites autour de la notion de dépenses de l'Etat, elles sont désormais appréhendées sous l'angle de celle de dépenses publiques, c'est-à-dire des dépenses de l'ensemble des institutions publiques. En effet, depuis lors, se sont développées à côté des institutions étatiques, les collectivités locales ainsi que des organismes de Sécurité sociale du fait du développement tant de la décentralisation que de la protection sociale. Par ailleurs, la mise en place de règles de discipline budgétaire au niveau européen implique d'avoir une vision globale de la dépense publique dans la mesure où l'Europe s'intéresse aux dépenses de l'ensemble des acteurs publics.

Partant, la dépense publique peut être analysée en fonction soit du poids de chaque acteur, soit de sa nature. Ainsi, il peut s'agir d'abord de l'approcher en fonction des administrations « dépenièrès ». La comptabilité nationale distingue ici trois secteurs au sein de la sphère « administrations publiques ». L'on trouve d'abord les administrations publiques centrales, qui regroupent l'Etat et ses ministères ainsi que les organismes divers d'administration centrale (ODAC). Viennent, ensuite, les administrations publiques locales (APUL), constituées par l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale) et les organismes divers d'administration locale (caisse des écoles, collèges et lycées...). Enfin, existent les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui regroupent les hôpitaux et l'ensemble des régimes de Sécurité sociale (régimes de base de Sécurité sociale et régimes spéciaux) ainsi que les régimes de retraite complémentaire et l'assurance chômage. Au plan de la nature des dépenses, il faut distinguer les dépenses de fonctionnement, qui servent à la bonne marche des services publics sans y apporter d'amélioration, telles que les dépenses courantes de personnel et d'entretien, les dépenses de transfert en nature, principalement la fourniture de services publics comme l'hospitalisation ou l'enseignement à titre gratuit, ou en numéraire, comme les subventions aux entreprises, les pensions de retraite, ou les diverses prestations sociales, les dépenses d'investissement, qui visent à renouveler ou à accroître le capital public, qu'il s'agisse de l'achat de matériels et de mobiliers, ou encore de la construction de bâtiments et d'infrastructures, et, enfin, les charges d'intérêt de la dette.

Si l'on examine le mouvement d'ensemble des dépenses publiques, celui-ci peut se résumer en deux chiffres : ainsi, ces dépenses sont passées d'environ 10 % du PIB au début du XX^e siècle à plus de 56,6 % du PIB en 2010, soit 1 094,5 M €. Cette tendance de long terme traduit, alors, les multiples bouleversements que la sphère publique, entendue au sens large, a connus depuis le début du siècle dernier, tant au plan quantitatif que qualitatif. En effet, l'Etat n'a eu de cesse que de développer ses interventions dans les domaines économiques et sociaux, de telle sorte que celui-ci est devenu un Etat interventionniste, puis Providence. Par ailleurs, du fait des diverses phases du processus décentralisateur, les collectivités locales ont, elles-aussi, multiplié leurs interventions. Au plan qualitatif, la dépense publique s'est considérablement diversifiée. Ainsi, les dépenses régaliennes traditionnelles de l'Etat ont vu leur poids budgétaire diminuer, quand d'autres missions, telles que l'éducation, se voyaient reconnaître une importance accrue. Surtout, le développement du système de protection sociale français à partir de la Libération a modifié le « podium » des administrations « dépenièrès » à partir de 1995, puisque les dépenses des administrations de Sécurité sociale dépassent désormais celles de l'Etat. Pour comprendre cette hausse constante des dépenses publiques, l'on peut se référer à la loi de Wagner, du nom du célèbre économiste, selon laquelle que le progrès économique s'accompagne d'une hausse de la part des dépenses publiques plus que proportionnelle à celle du PIB, en raison du développement de nouveaux besoins pour le bon fonctionnement de l'économie et de l'importance croissante accordée par la population à l'éducation, la culture, les loisirs, la protection de l'environnement, la santé, et plus généralement, la prévention

de tous les risques. Il existerait aussi un effet de cliquet impliquant qu'il soit plus facile de mettre en place de nouvelles dépenses qu'à les supprimer. Par ailleurs, les périodes de crise économique entraînent mécaniquement la hausse de certaines dépenses, telles que les diverses aides sociales ou celles aux secteurs économiques en difficultés. Ce contexte global de hausse des dépenses publiques a conduit à la multiplication des déficits publics et à la hausse constante de la dette publique. Face à cette situation, les pouvoirs publics ont opté pour une stratégie de maîtrise des finances publiques qui privilégie l'infléchissement du rythme de l'ensemble des dépenses publiques. Deux dispositifs ont, ainsi, été expérimentés depuis 2007 : la révision générale des politiques publiques et la modernisation de l'action publique. L'on peut aussi percevoir à travers ces tentatives de maîtrise des dépenses publiques le retour en grâce des thèses libérales qui voient en la dépense publique un poids pour l'économie, alors que, jusqu'aux années 1960, ce sont les théories de l'économiste britannique Keynes, pour qui la dépense publique apparaissait comme un outil majeur pour entretenir, voire relancer la croissance, prédominaient. Se pose, alors, la question des différentes théories économiques associées à la dépense publique.

Il conviendra, alors, d'analyser l'évolution des dépenses publiques du début du XX^e siècle à aujourd'hui (I), puis d'étudier les relations entre dépenses publiques et politiques économiques (II).

I - LES DEPENSES PUBLIQUES : D'HIER A AUJOURD'HUI

Un constat simple permettra de résumer les grandes lignes de l'évolution des dépenses publiques en France : ainsi, celles-ci sont passées d'environ 10 % du PIB au début du XX^e siècle à plus de 56,6 % du PIB en 2010. Ce mouvement haussier, accompagné d'une diversification toujours plus grande, traduit les multiples bouleversements que l'Etat a connu au cours du siècle dernier : celui-ci est, en effet, passé d'une Etat-Gendarme à un Etat interventionniste, puis Providence. Partant, il est possible d'examiner les grandes phases de cette évolution, et de tenter d'en déceler les causes. Pourront, ensuite, être analysées la structure actuelle des dépenses publiques, ainsi que les tentatives récentes d'en maîtriser la croissance.

A - Les grandes phases de la hausse des dépenses publiques

Au début du XX^e siècle, le niveau des dépenses publiques reste relativement faible : en effet, celles-ci représentent 12,6 % du PIB en 1912 et augmentent dans les mêmes proportions que la richesse nationale. Pour l'essentiel, ces dépenses sont consacrées au financement des activités régaliennes de l'Etat. Le premier conflit mondial va, cependant, changer radicalement la donne dans la mesure où l'effort de guerre puis les nécessités de la reconstruction vont provoquer une multiplication des interventions de l'Etat : c'est, ainsi, qu'en 1920 le poids de la dépense publique passe à 32,8 % du PIB. A partir de ce moment, les dépenses publiques vont suivre la même évolution que celle des administrations publiques, à savoir un mouvement d'accroissement et de diversification. Cette double tendance trouve à s'illustrer des les années 1930 où la crise économique va pousser l'Etat à intervenir pour soutenir les secteurs économiques en difficulté et prendre en charge les problèmes sociaux, tandis que la guerre qui s'annonce multiplie les dépenses d'armement. A la Libération, outre les efforts de reconstruction, ce sont les grands projets industriels et le développement de la couverture sociale qui constituent les nouveaux chantiers de la puissance publique. C'est, alors, à ce moment qu'un pas décisif est franchi : en effet, si les dépenses publiques augmentent fortement pour représenter 40,8 % du PIB, ce qui doit surtout retenir l'attention est leur changement de nature. Plus précisément, alors que la part des dépenses de l'Etat par rapport au PIB reste relativement constante, on constate une nette augmentation de la part relative aux dépenses des organismes de sécurité sociale, ceci s'expliquant par la mise en place du système de protection sociale français. Une pause est faite durant les années 1950 où le poids des dépenses publiques baisse à 34,6 % de la richesse nationale. Mais, le mouvement haussier reprend dès les années 1960 jusqu'en 1985, du fait, notamment, du poids croissant des dépenses des administrations de Sécurité sociale et des collectivités locales. De cette date à 2008, les dépenses publiques oscillent autour de 53 % du PIB au gré des fluctuations de la conjoncture. Et, à partir de 2009, du fait de la crise économique et financière, elles dépassent les 56 % du PIB, ce qui constitue l'un des taux les plus élevés d'Europe, derrière ceux de la Finlande et du Danemark. En effet, le plan de relance de l'économie a conduit à majorer temporairement certaines dépenses publiques ciblées : investissement public local et national, mesures actives en faveur de l'emploi et du financement de l'économie. Par ailleurs, en période de basse conjoncture, certaines dépenses à caractère social augmentent spontanément : c'est le cas en particulier des dépenses d'indemnisation du chômage ou du revenu de solidarité active. Enfin, l'activité s'étant fortement contractée, le numérateur du ratio dépenses publiques / PIB a baissé, ce qui augmente mécaniquement la part des dépenses publiques dans le PIB.

B - Les causes de la hausse des dépenses publiques

Plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer cette évolution. Au plan théorique, l'économiste allemand Adolph Wagner a avancé dès la fin du XIXe siècle que le progrès économique s'accompagnerait d'une hausse de la part des dépenses publiques plus que proportionnelle à celle du PIB, en raison du développement de nouveaux besoins pour le bon fonctionnement de l'économie (infrastructures, réglementations, services publics urbains), et de l'importance croissante accordée par la population à l'éducation, la culture, les loisirs, la protection de l'environnement, la santé, et plus généralement, la prévention de tous les risques : c'est la loi de Wagner. Cette tendance serait, par ailleurs, renforcée par la plus grande faiblesse des "gains de productivité" dans des secteurs comme l'éducation, la santé ou la culture par rapport à l'industrie. De plus, il existerait un effet de cliquet des dépenses publiques résultant d'une plus grande facilité à augmenter des dépenses et à mettre en place des politiques ou des administrations publiques, qu'à les supprimer : ainsi, s'explique que, la plupart du temps, les nouvelles dépenses s'ajoutent aux anciennes qui ne disparaissent pas, caractérisant, ainsi, un phénomène de rigidité budgétaire. Ensuite, et plus concrètement, le ralentissement de la croissance, l'apparition du chômage de masse et la hausse de la dette publique accroissent mécaniquement la part dans le PIB des dépenses liées à l'indemnisation du chômage, au soutien de l'emploi et aux intérêts de la dette. Ainsi, s'agissant de ce dernier point, le paiement des intérêts de la dette constitue le troisième poste budgétaire de l'Etat et pèse 56,14 M €, soit 14,9 % du budget général (Loi de finances pour 2013). Ce poste a fortement cru ces dernières années du fait de la hausse constante de la dette de l'Etat liée aux divers plans de relance ou mécanismes mis en place au niveau européen pour soutenir les pays de la zone euro en difficultés. L'on peut enfin noter que le progrès technique, notamment en matière militaire et de santé publique, est source de coûts supplémentaires.

C - La structure des dépenses publiques aujourd'hui

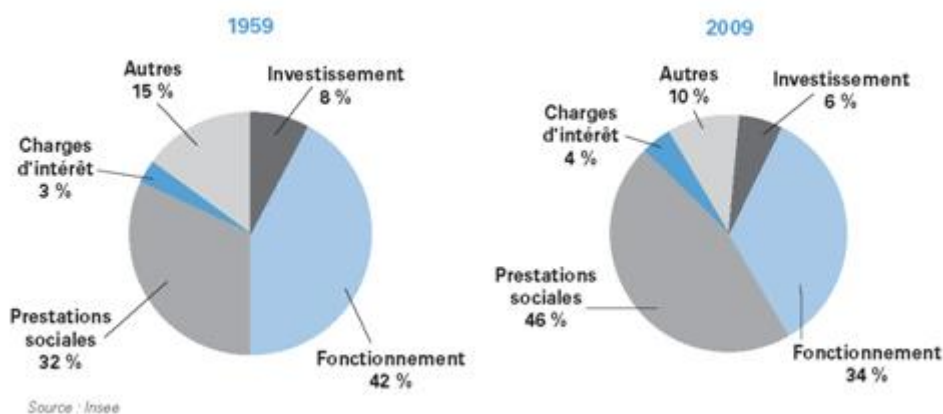
L'évolution retracée il y a quelques lignes s'est accompagnée d'une déformation de la structure des dépenses sous les effets conjugués du développement des missions de l'État (éducation nationale, enseignement supérieur et recherche), de la création de la Sécurité sociale, puis, dans une moindre mesure, de la décentralisation. Ainsi, les dépenses régaliennes traditionnelles (diplomatie, défense, police, justice) ne représentent plus qu'un cinquième du budget de l'État, et moins d'un dixième des dépenses publiques contre plus de la moitié au début du XX^e siècle. Par ailleurs, les dépenses des administrations de Sécurité sociale, inexistantes il y a un siècle, dépassent celles de l'État depuis 1995. Si l'on examine les dépenses publiques en fonction des administrations « dépensières », les chiffres de 2009 laissent apparaître la répartition suivante : celles de l'État, organismes divers d'administrations centrales compris (ODAC) inclus, représentaient 34,1 % du total des dépenses, et celles des administrations de Sécurité sociale et des collectivités locales s'élevaient à, respectivement, 45,2 % et 20,6 %. Au plan de la structure même des dépenses, c'est-à-dire de leur nature, l'on distingue principalement les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement, les prestations sociales et les charges d'intérêt de la dette. Ce que l'on remarque en comparant les données entre 1959 et 2009 est la hausse considérable de la part afférente aux prestations sociales puisqu'elle passe de 32 % à 46 % du total des dépenses publiques. Cette « socialisation » de la dépense constitue, alors, l'un des principaux éléments expliquant le poids de la dépense publique en France aujourd'hui.

Parts respectives des différents sous-secteurs dans la dépense publique (2009)

	Comptabilité nationale		"Partition"	
	Md€	en %	Md€	en %
Dépenses APU	1 067,7		1 067,7	
ÉTAT	404,6	37,9	298,9	28,0
ODAC	74,1	6,9	65,6	6,1
APUL	228,5	21,4	220,3	20,6
ASSO	494,1	46,3	483,0	45,2
Total sous-secteurs	1201,3	112,5	1 067,7	100,0

Source : INSEE, calculs DG Trésor

Évolution de la structure de la dépense publique entre 1959 et 2009



D - Vers une maîtrise des dépenses publiques

La période récente est caractérisée par des déficits publics récurrents depuis 1975 : en effet, l'augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB s'est accompagnée d'une moindre progression des recettes fiscales destinées à les financer. Cette situation s'est aggravée en 2008 et 2009 sous l'effet de la crise économique et financière qui a provoqué une nette dégradation du solde budgétaire courant, c'est-à-dire de la différence entre les dépenses publiques et les ressources permanentes. Il est, ainsi, passé en France de - 3,3 % en 2008 à - 7,4 % en 2010. Mais, ces chiffres doivent être relativisés par ce que l'on appelle les stabilisateurs automatiques : concrètement, en période de récession, les dépenses augmentent, alors que les ressources diminuent; et inversement en période de croissance. Ces mouvements du solde budgétaire ont donc un rôle contracyclique. Pour apprécier le solde budgétaire réel, dit solde structurel, il faut donc exclure les effets de la situation économique, ce qui permet de mesurer l'action concrète des pouvoirs publics pour améliorer la situation des finances publiques. Quoiqu'il en soit, l'accumulation des déficits a eu pour conséquence l'accroissement de la dette publique, c'est-à-dire de la dette de l'ensemble du secteur public, puisque celle-ci est passée de 20,7 % du PIB en 1980 à 90,2 % fin 2012. Si ce niveau de dette est sensiblement inférieur à ce que connaissent les autres pays européens, il est, cependant, supérieur à celui de l'Allemagne. Surtout, la situation de la France est atypique : en effet, elle semble suivre un chemin inverse à celui des autres pays européens. Ainsi, son niveau d'endettement a plus augmenté que la moyenne des pays européens de 1995 à 2005, alors qu'il s'agissait d'une période de croissance soutenue. A l'inverse, depuis 2007, son niveau d'endettement n'a augmenté que de 30 %, soit moins que la moyenne des autres pays de la Communauté.

Dans ce contexte global, les pouvoirs publics ont opté pour une stratégie de maîtrise des finances publiques qui privilégie l'infléchissement du rythme de l'ensemble des dépenses publiques. En pratique, la maîtrise des dépenses publiques est toutefois difficile. Les efforts portent ainsi souvent non pas tant sur les dépenses inefficaces que sur celles plus faciles à couper ou à reporter (investissements publics, aide au développement et dépenses militaires, notamment). Concrètement, à compter de juin 2007, a été lancée la révision générale des politiques publiques (RGPP), exercice ambitieux visant à recentrer l'État sur ses missions prioritaires, à engager de profondes restructurations et à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. Le bilan de cette initiative a été contesté : réduction des effectifs réalisée de manière excessivement comptable, réformes engagées en vue de la seule recherche d'économies, insuffisance de concertation, dégradation de la qualité du service public pour les usagers et les agents.... En octobre 2012, un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a été créé autour de 5 missions, dont l'une est de coordonner et de soutenir les travaux menés par les administrations pour moderniser l'action publique afin de contribuer notamment à la bonne gestion des deniers publics. Pour autant, il ne faut pas oublier que la maîtrise des dépenses publiques ne constitue pas une fin en soi : il appartient, en effet, aux citoyens et à leurs représentants de déterminer le niveau et la répartition des dépenses publiques correspondant à leurs aspirations, qui peuvent être extrêmement différentes d'un pays à un autre en fonction de leur conception du contrat social et du niveau de socialisation des dépenses qui en résulte.

II - DEPENSES PUBLIQUES ET POLITIQUES ECONOMIQUES

La démonstration de l'utilité de la dépense publique pour entretenir, voire relancer la croissance économique est principalement le fait de l'économiste britannique Keynes. Ces thèses ont prédominé jusqu'aux années 1960. Cependant, la crise économique commencée dans les années 1970 devait les mettre rudement à l'épreuve et marquer le retour en grâce des théories libérales.

A - Des thèses keynésiennes ...

Traditionnellement, les politiques budgétaires sont perçues comme ayant un impact sur la croissance économique. C'est le célèbre économiste Keynes qui a théorisé ce mécanisme en ce qui concerne la dépense publique. Ainsi, pour le célèbre économiste, cette dernière permet d'assurer une solidarité sociale et elle joue le rôle de stabilisateur économique. Elle peut même insuffler des gains de croissance par son soutien à la demande en période de crise. En effet, l'intérêt d'une politique budgétaire réside dans sa capacité à stimuler l'activité économique : le résultat de cette stimulation est égal au montant des dépenses publiques associées à un coefficient multiplicateur. Concrètement, la dépense publique stimule la production, ce qui entraîne une hausse des revenus des ménages et donc une hausse de la consommation, ce qui stimule à nouveau la production. Ce coefficient est faible dans les économies ouvertes, mais forts dans les économies fermées. La plupart des économies occidentales étant ouvertes, l'intérêt d'une politique budgétaire expansionniste est limité. En revanche, l'Union européenne présente dans son ensemble le caractère d'une économie relativement fermée, c'est donc à ce niveau qu'une politique keynésienne aurait son intérêt. Mais, faute de consensus politique et de budget communautaire suffisant, cet atout n'a toujours pas été exploité. Plus près de nous, c'est l'économiste Solow qui a développé la théorie de la croissance endogène : selon cette théorie, il existe des externalités qui font qu'un investissement aura un faible rendement privé mais un fort rendement social, ce qui influencera toute l'économie. Ces investissements ne peuvent donc être pris en charge que par l'Etat. Ainsi, les efforts faits en matière d'éducation, de recherche, d'infrastructures publiques... sont autant d'investissements porteurs de croissance dans l'avenir. Malgré la pertinence de certaines de ces analyses, les thèses keynésiennes, incapables de résoudre la crise économique que le monde connaît depuis les années 1970, ont progressivement été contestées, laissant, alors, la place à des courants de pensée d'inspiration libérale.

B - ... largement contestées de nos jours

C'est d'abord au plan théorique que les idées keynésiennes ont été critiquées. Ainsi, certains ont évoqué les effets d'éviction de la dépense publique. Concrètement, le développement de la dépense publique entraîne une baisse de l'épargne disponible pour les investissements privés, du fait de la hausse des prélèvements obligatoires et du recours à l'emprunt public. Les sommes utilisées pour financer la dépense publique constituent, alors, autant d'argent en moins à la disposition des entreprises pour mener à bien leurs projets d'investissement. Par ailleurs, l'emprunt réalisé pour financer la dépense publique fait augmenter les taux d'intérêt, ce qui est néfaste pour l'activité économique, même si cet aspect des choses doit être relativisé du fait que les économies modernes se situent dans un cadre financier globalisé, ce qui a pour conséquence que les taux d'intérêt se fixent au niveau mondial. D'autres économistes relèvent que face à une politique budgétaire expansionniste, les agents économiques anticipent une hausse future des impôts et augmentent leur épargne, ce qui annule les effets positifs de la relance par la demande. De plus, la dépense publique est, parfois, perçue comme un poids pour l'économie tant par les prélèvements qu'elle implique que par les choix de dépenses effectués qui seraient moins productifs que ceux des agents privés : en effet, les dépenses publiques pourraient freiner la croissance en empêchant une utilisation privée, censée être plus productive, des ressources. Enfin, certains auteurs considèrent qu'elles ne résolvent pas les problèmes sociaux pour lesquels elles ont été mises en œuvre.

Au plan de l'économie réelle, les politiques d'inspiration keynésienne apparaissent aujourd'hui beaucoup moins efficaces que dans les années 1960. Pour le comprendre, il faut rappeler que l'économie française s'est considérablement ouverte, ce qui réduit, comme cela a été noté il y a quelques lignes, l'effet multiplicateur d'un surcroît de dépenses publiques sur l'économie nationale. Surtout, la complexité croissante de l'environnement économique et juridique a pour conséquence d'une part que le diagnostic de la conjoncture est aujourd'hui difficile et d'autre part qu'il faut, sauf pour les mesures d'urgence prises dans le cadre de crises récentes, plusieurs semaines au Gouvernement prendre une décision et au Parlement pour voter des crédits supplémentaires : en effet, parfois plusieurs années de procédure (enquêtes d'utilité publique, appels d'offre, études préalables, ...) sont nécessaires pour que ces crédits soient effectivement dépensés. La dépense publique peut, alors, intervenir bien après le problème qu'elle était censée résoudre. Enfin, la libéralisation des marchés de capitaux et l'importance prise par les taux d'intérêt, qui risquent d'être plus élevés avec une hausse des dépenses et des déficits publics, rendent plus difficile la mise en œuvre d'une politique de soutien à la demande via la dépense publique.

Si l'on replace les finances publiques dans le contexte économique mondial des années 1980 à ce jour, il faut constater la succession de plusieurs mouvements. Ainsi, à partir des années 1980, et sous l'influence du président de la Réserve fédérale américaine Alan Greenspan, l'instrument monétaire a paru capable à lui seul de maintenir une croissance élevée. Mais, la crise de 2008 a révélé les insuffisances de cet instrument pour relancer la croissance. La suite est plutôt étrange : alors que les Etats ont immédiatement eu recours à la politique budgétaire pour relancer l'économie, la crise des déficits publics les a vite rattrapés. Il s'en est suivi différents plans de rigueur et le renforcement, au niveau européen, des règles de discipline budgétaire (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012, notamment). Quoiqu'il en soit, si une gestion budgétaire plus saine est nécessaire, un cadre trop rigide pourrait limiter les marges de manœuvre des Gouvernements, notamment lorsqu'il s'agit d'utiliser la dépense publique pour financer l'investissement, principal instrument porteur de croissance.