



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les dépenses de l'Etat
(cours)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - L'encadrement juridique des dépenses de l'Etat.....	4
A - La portée des autorisations de dépenses de la loi de finances	4
B - Les pouvoirs du Parlement en matière de dépenses.....	6
II - Les déterminants des dépenses de l'Etat.....	7
A - Des éléments qui s'imposent à l'Etat.....	7
B - Des éléments à la discrétion de l'Etat : la norme d'évolution des dépenses	8
III - La structure des dépenses de l'Etat	9
A - Des dépenses appréhendées en fonction de leur nature.....	9
B - Des dépenses appréhendées en fonction de leur destination	11

INTRODUCTION

Les dépenses de l'Etat ont considérablement augmenté depuis le début du XX^e siècle du fait des interventions croissantes, notamment dans les domaines économiques et sociaux, de celui-ci. Cependant, si, au commencement du siècle dernier, ces dépenses constituaient l'essentiel des dépenses publiques, la donne a fortement changé de puis la Libération. En effet, du fait du développement du système de protection sociale et de la décentralisation, la structure des dépenses publiques s'est vue bouleversé en profondeur. Ainsi, de nos jours, et depuis 1995, les dépenses des administrations de Sécurité sociale dépassent celles de l'Etat, puisque les premières pèsent 45,2 % du total des dépenses publiques contre 34,1 % pour les secondes. Enfin, viennent les dépenses des collectivités locales qui pèsent 20,6 %.

Il est aussi possible de noter que l'évolution qui a marqué la structure des dépenses publiques, notamment le poids croissant des dépenses sociales, a aussi affecté les dépenses de l'Etat. C'est, ainsi, que les dépenses d'intervention, constituées pour une grande part par des transferts sociaux, constituent le deuxième poste des dépenses de l'Etat. De même, l'accroissement de la dette de l'Etat a automatiquement augmenté la charge des intérêts qui lui sont liés. Ce mode d'appréhension des dépenses de l'Etat, qui se fonde sur la nature des dépenses, constitue le système traditionnel de présentation des dépenses. Bien que maintenue par la LOLF, cette classification se voit, de nos jours, supplantée par une présentation par mission, c'est-à-dire par destination, que la loi organique crée et privilégie. Le but de cette nouvelle classification est de permettre tant aux parlementaires qu'aux citoyens de mieux appréhender à quelle politique publique sont affectées les ressources de l'Etat. L'examen des différentes missions contenues dans le budget permettra donc de mieux déterminer le rôle que la société entend faire jouer à l'Etat, puisque tel est l'objectif de toute analyse de la structure des dépenses étatiques (III). Au plan quantitatif, les dépenses de l'Etat apparaissent, de nos jours, fortement contraintes. En effet, si certains éléments impactant leur niveau dépendent d'un choix politique de l'Etat, notamment au travers de la détermination d'une norme d'évolution des dépenses, d'autres, en revanche, s'imposent à lui, comme le poids du passé, au travers principalement des dépenses de personnel et des charges de la dette, ou encore le taux de croissance économique que le Gouvernement ne maîtrise pas (II). Enfin, au plan juridique, la LOLF est venue rationaliser le régime juridique des autorisations de dépenses contenues dans la loi de finances, notamment en ce qui concerne les autorisations d'engagement, et renforcer, de manière insuffisante diront certains, les pouvoirs du Parlement (I).

I - L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES DEPENSES DE L'ETAT

Deux points doivent ici nous retenir : il convient d'abord de préciser la portée des autorisations de dépenses contenues dans la loi de finances, puis d'examiner le rôle du Parlement en la matière.

A - La portée des autorisations de dépenses de la loi de finances

C'est la loi de finances qui contient l'autorisation juridique de dépenser qui se traduit par l'ouverture de crédits, ce qui est différent des fonds dont dispose l'Etat. Cette autorisation peut prendre deux formes : il peut s'agir soit d'autorisations d'engagement, soit de crédits de paiement. Cette distinction doit être appréhendée au travers des différentes phases de la dépense. Ainsi, l'on distingue une phase relevant de l'ordonnateur qui porte sur l'engagement de la dépense, sa liquidation et son ordonnancement. Puis, vient la phase relevant du comptable, en l'occurrence le paiement. Si les crédits de paiement portent sur les quatre phases de la dépense, les autorisations d'engagement, elles, ne portent que sur la phase d'engagement.

Les autorisations d'engagement sont destinées aux opérations qui s'étalent sur plusieurs années, ce qui ne nécessite pour l'année à venir que l'autorisation d'engager la dépense, le paiement s'échelonnant sur plusieurs années. Elles constituent, alors, la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ne portent que sur la phase de l'engagement de la dépense. Ce système existait sous l'emprise de l'ordonnance de 1959 sous l'appellation d'autorisations de programme : celles-ci concernaient, alors, uniquement les dépenses d'investissement et avaient une validité indéfinie, sauf en cas d'annulation expresse. La LOLF est venue rationaliser ce système. Dorénavant, on parle d'autorisations d'engagement, et ces dernières concernent aussi bien les dépenses de fonctionnement, à l'exception des dépenses de personnel pour lesquelles le montant des autorisations d'engagement doit être égal au montant des crédits de paiement ouverts, que les dépenses d'investissement. L'atteinte au principe d'annualité n'est, cependant, que limitée. En effet, les autorisations d'engagement doivent se concrétiser en crédits de paiement votés chaque année par le Parlement. Par ailleurs, une autorisation d'engagement qui n'aurait pas été mise en œuvre avant la fin de l'année au titre de laquelle elle avait été autorisée, du fait par exemple d'un contrat non signé à temps, perdrait sa validité. Ainsi, les crédits inutilisés ne pourraient, en principe, être valablement engagés que sur la base d'une nouvelle autorisation donnée par la loi de finances suivante. La LOLF prévoit, cependant, une exception à cette règle. En effet, les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sur un programme peuvent être reportées sur le même programme par le biais d'un arrêté du ministre des finances et du ministre concerné, cette possibilité n'existant pas en matière de dépenses de personnel.

A l'inverse, les crédits de paiement ont une validité annuelle et permettent, eux, à l'Administration d'effectuer la totalité des quatre phases de la dépense. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés. Les crédits de paiement comportent plusieurs catégories. L'on trouve d'abord les crédits évaluatifs : ainsi, lorsque l'objet de la dépense est déterminé précisément, le montant des crédits est évaluatif, ce qui signifie que les dépenses pourront continuer à être engagées même si le montant initial est dépassé. Cela correspond aux dépenses obligatoires pour l'Etat, comme le remboursement de la dette. Les crédits peuvent être aussi limitatifs : il s'agit de tous les crédits dont la loi n'a pas précisé qu'ils étaient évaluatifs. L'objet et le montant de la dépense fixés par la loi ne

peuvent être modifiés. Enfin, il faut noter qu'il est possible de reporter les crédits de paiement disponibles en fin d'année sur le même programme par arrêté du ministre des finances et du ministre intéressé. Mais, une limite quantitative s'impose aux ministres : ainsi, le report ne peut excéder 3 % des crédits initiaux en matière de dépenses de personnel ; ce plafond s'impose aux autres dépenses mais avec une autorité moindre puisque celui-ci peut être majoré par une loi de finances.

B - Les pouvoirs du Parlement en matière de dépenses

Pour éviter les écueils de la prédominance budgétaire du Parlement sous les III^e et IV^e Républiques, la Constitution de 1958 et l'ordonnance du 2 Janvier 1959 avaient considérablement limité les pouvoirs des assemblées. Ainsi, si ces dernières autorisaient chaque année les dépenses de l'Etat par le vote du budget, le déroulement du processus de vote réduisaient considérablement leurs prérogatives : en effet, les dépenses récurrentes des années précédentes, les célèbres « services votés », faisaient l'objet d'un seul vote, et les mesures nouvelles étaient votées par titre et par ministère. Avec la LOLF, le vote des parlementaires porte dès le premier euro sur l'ensemble des crédits de chaque mission. Au plan du droit d'amendement, il faut rappeler que l'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements des parlementaires qui conduiraient à une diminution des ressources ou à l'augmentation des charges publiques. Si le juge constitutionnel a retenu une conception souple de cet article concernant les ressources, puisqu'il a admis que les parlementaires pouvaient proposer une diminution d'une ressource à condition de majorer une autre ressource, s'agissant des dépenses, en revanche, le Parlement ne pouvait, sous l'emprise de l'ordonnance de 1959, proposer une hausse d'une dépense, même en augmentant les ressources ou en diminuant d'autres dépenses. Une innovation majeure, qui va dans le sens d'un accroissement des pouvoirs du Parlement, a, cependant, été opérée par la LOLF. En effet, son article 47 autorise les parlementaires à majorer les crédits d'un programme à condition de minorer les crédits d'un autre programme de la même mission. Autrement dit, la répartition des crédits entre programmes au sein d'une même mission est possible, à condition de respecter le plafond de crédits attribués à la mission en question. Pour autant, les parlementaires restent mécontents de ces dispositions. En effet, si l'on veut associer le Parlement à la réforme des politiques publiques pour obtenir plus d'efficacité, il faudrait leur permettre, même de façon limitée, de pouvoir augmenter plus librement les crédits alloués. En effet, les prérogatives actuelles du Parlement ne lui permettent pas de proposer une véritable alternative aux priorités définies par le Gouvernement.

II - LES DETERMINANTS DES DEPENSES DE L'ETAT

Si certains éléments impactant le niveau des dépenses de l'Etat dépendent d'un choix politique de celui-ci, d'autres, en revanche, s'imposent à lui.

A - Des éléments qui s'imposent à l'Etat

Parmi les facteurs qui ont une incidence sur le niveau des dépenses de l'Etat, certains sont exogènes ; en d'autres termes, ils s'imposent au pouvoir politique. Trois facteurs peuvent être relevés :

- le plus important concerne le poids du passé : en effet, certaines dépenses d'hier contraignent les dépenses d'aujourd'hui qui, de ce fait, deviennent inéluctables. Les premières sont les dépenses de personnel pour lesquelles les décisions salariales passées, notamment sur la valeur du point d'indice, impactent l'avenir ; par ailleurs, le vieillissement des personnels provoque une hausse inévitable des dépenses du simple fait des avancements automatiques. Autre élément lié, les pensions de retraite des fonctionnaires : ici, la politique passée en matière de ressources humaines, surtout en cas de mouvements d'embauches massifs, contraint inévitablement le montant total des pensions versées par l'Etat quelques années plus tard. Ensuite, le service de la dette, qui implique tant son remboursement en capital que le paiement des intérêts, limite les marges de manœuvre du Gouvernement, ceci d'autant plus que la prise en charge de ce poste budgétaire varie en fonction de données que le Gouvernement ne maîtrise pas totalement, telles que le niveau des taux d'intérêts ou le taux d'inflation. Enfin, diverses décisions passées peuvent produire des effets pluriannuels, comme les lois de programmation budgétaire, les décisions de subventions aux collectivités territoriales ou encore des engagements politiques ou contractuels.
- Le deuxième facteur dépend du taux de croissance économique : ainsi, une baisse de l'activité conduit mécaniquement à un surcoût plus l'Etat, notamment en matière d'aides sociales.
- Enfin, des mécanismes automatiques s'imposent à l'Etat, sauf mesure de redressement : il s'agit des dépenses évaluatives et des prestations servies sans que la limitativité des crédits ne s'applique vraiment, comme les prestations sociales dont le versement est automatique dès lors que les conditions sont remplies.

B - Des éléments à la discrétion de l'Etat : la norme d'évolution des dépenses

Depuis quelques années, le ministère des finances détermine, avant la discussion budgétaire, une norme d'évolution des dépenses qui constitue l'un des éléments fondamentaux du programme de stabilité et de croissance transmis chaque année à la Commission européenne. Cette norme vise tant à maîtriser les dépenses qu'à imposer une certaine discipline aux acteurs du processus budgétaire. Plus celle-ci sera réduite, plus la construction du budget de l'année suivante sera délicate. C'est le cas en France depuis 2003 puisque, la norme d'évolution des dépenses est généralement fixée à « zéro volume », ce qui signifie que les dépenses de l'Etat ne doivent pas augmenter d'avantage que l'inflation attendue. Concrètement, cette norme est fixée par le Premier ministre dans la lettre de cadrage. A partir de là, la Direction du Budget calcule, en prenant en compte les dépenses inéluctables, le montant de la marge de manœuvre dont dispose le Gouvernement dans la négociation budgétaire. Si ce montant est négatif, cela signifie qu'une fois les hausses de dépenses liées au passé et aux priorités politiques financées, il faudra répartir entre les ministères les économies budgétaires. Il peut, alors, être décidé, en pareille hypothèse, de transformer des dépenses budgétaires en mesures fiscales, comme par exemple en remplaçant une subvention par un crédit d'impôt, ou de transférer la charge de certaines dépenses à un autre opérateur public, ce que l'on appelle débudgétiser les dépenses. Enfin, il faut noter que, dans un souci de transparence, le ministère des finances établit une Charte de budgétisation et indique l'évolution à structure constante du budget de l'Etat d'une année sur l'autre.

III - LA STRUCTURE DES DEPENSES DE L'ETAT

La structure des dépenses de l'Etat donne une idée du rôle attribué à l'Etat. Appréhender cette problématique suppose, alors, de disposer d'un outil de classification des dépenses. En la matière, il existe deux grands modes de présentation : une présentation par nature, que la LOLF maintient, et une présentation par destination, que la célèbre loi organique crée et privilégie. Les dépenses de l'Etat peuvent, alors, être appréhendées au travers de cette double présentation.

A - Des dépenses appréhendées en fonction de leur nature

Le premier mode de classification correspond à une présentation administrative, c'est-à-dire en fonction de la nature de la dépense. Ce mode de présentation était celui qui avait cours avant la LOLF. Cependant, cette dernière l'a repris en distinguant 7 catégories de dépenses. Excepté les dotations des pouvoirs publics et les dépenses d'opération financières, il existe quatre grandes catégories de dépenses. Les chiffres de 2011 permettent les constats suivants.

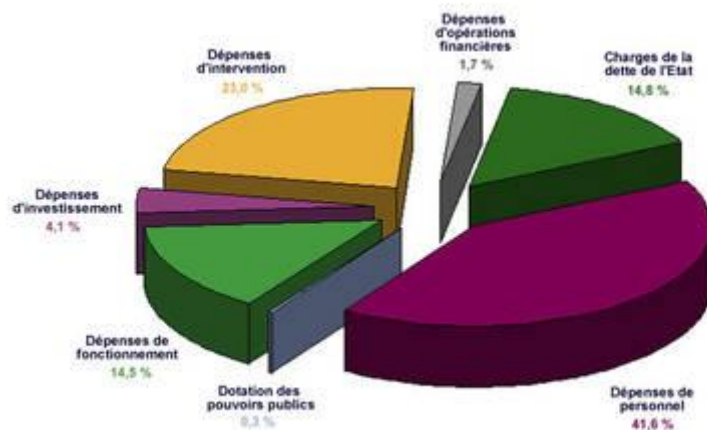
Les premières sont les dépenses de fonctionnement qui pèsent, au sens large, plus de 56 % du total des dépenses de l'Etat. A l'intérieur de cette catégorie, l'on trouve les dépenses de fonctionnement stricto sensu, telles que les frais courants, les frais d'entretien du matériel : elles pèsent 14,5 % du total des dépenses de l'Etat. Y sont associés les dépenses de personnel, pour 41,6 %, qui représentent le premier poste du budget de l'Etat. Précisément, l'Etat emploie 2,3 millions d'agents, ce qui représente 44,1 % de l'emploi public et environ 9 % de l'emploi total en France. Cinq grands ministères emploient près de 88 % de ce total : le ministère de l'Education nationale, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Economie. La tendance est, cependant, à la baisse des effectifs de l'Etat du fait de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux mise en œuvre dans le cadre de la RGPP entre 2008 et 2012, ce qui a représenté 150 000 emplois en équivalent temps plein en moins, et des transferts de personnels vers les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux, tels que les universités.

Deuxième catégorie de dépenses, les dépenses d'intervention ou de transferts, qui caractérisent l'existence même d'un Etat interventionniste. Il peut s'agir des transferts sociaux, qui sont d'ailleurs les plus importants, des transferts économiques, même si ces derniers sont encadrés par le droit communautaire, des transferts éducatifs et culturels, tels que les aides à l'enseignement privé, des transferts visant un meilleur aménagement du territoire, ou encore des transferts internationaux, dont notamment les contributions au budget de l'Union européenne. Ces dépenses représentent 23 % du budget de l'Etat.

A la troisième place, l'on trouve les charges de la dette pour 14,8 %, c'est-à-dire les dépenses de l'Etat consacrées au paiement des intérêts de sa dette. Ce poste a connu une forte augmentation du fait de la croissance continue de la dette de l'Etat depuis une trentaine d'années. Celle-ci s'est encore accentuée récemment du fait des différentes politiques mises en œuvre pour faire face à la crise économique déclenchée en 2008. Ainsi, la dette publique représentait, fin 2012, 90,2 % du PIB, contre 20,7 % en 1980. Outre le poids de la dette, le service de la dette dépend aussi largement du niveau des taux d'intérêts, de la structure de la dette et du taux d'inflation. Depuis 2001, la gestion de la dette publique est confiée à l'Agence France Trésor chargée de veiller à la gestion de la trésorerie

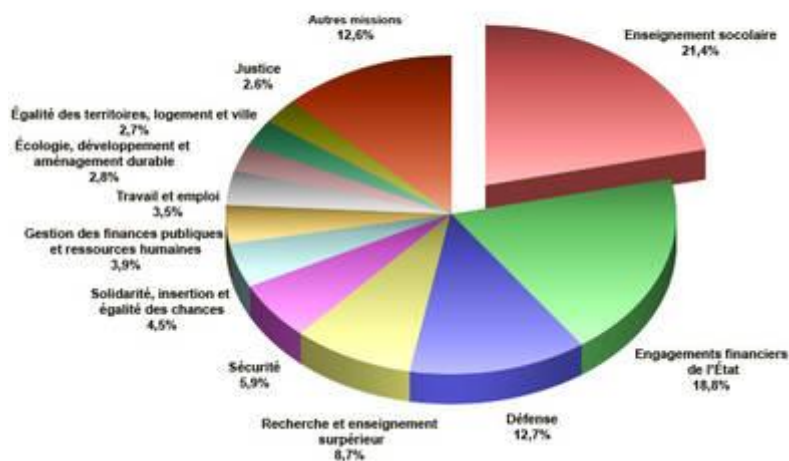
de l'Etat et de procéder à une gestion active du stock de dette afin d'en minorer le cout. La réduction des couts de financement passe aussi par la diversification des titres à la disposition des investisseurs (durée variable, titres indexés ou non sur l'inflation, titres libellés en monnaie étrangère, ...).

Enfin, viennent, les dépenses d'investissement, telles que la construction de routes ou de bâtiments publics. Celles-ci représentaient environ le quart du budget de l'Etat au début de la V^e Républiques ; aujourd'hui, elles n'atteignent que 4,1 % des dépenses étatiques. Ce phénomène s'explique par le fait que l'Etat s'est déchargé de l'effort d'investissement sur les collectivités locales, ces dernières assumant plus de 70 % de l'investissement des administrations publiques, processus auquel il faut rajouter l'idée, en vogue depuis de nombreuses années, selon laquelle l'investissement relèverait plus du marché que de l'Etat. Au plan du contenu, les principaux investissements de l'Etat concernent les dépenses militaires, les investissements civils étant, la plupart du temps, pris en charge par les collectivités territoriales.



B - Des dépenses appréhendées en fonction de leur destination

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, c'est une présentation par mission qui est désormais privilégiée, celle-ci s'ajoutant à la précédente, mais ne la supprimant pas. Le but est de permettre tant aux parlementaires qu'aux citoyens de mieux appréhender à quelle politique publique sont affectées les ressources de l'Etat, autrement dit les impôts payés par les contribuables. En effet, l'ancienne présentation ne permettait pas d'avoir une lecture immédiate des moyens consacrés aux différentes politiques publiques, ni des finalités poursuivies. Concrètement, les missions sont interministérielles et regroupent l'ensemble des crédits destinés à financer une politique publique donnée. Ces missions regroupent des programmes qui sont, eux, spécifiques à un ministère. Dans la loi de finances initiale pour 2013, il existe, ainsi, 32 missions, pour 125 programmes. Certaines missions sont très générales, comme la justice ou la culture, quand d'autres s'avèrent plus ciblées, comme « l'égalité des territoires et la politique de la ville ».



Si l'on excepte la mission « Remboursements et dégrèvements » qui permet aux citoyens de percevoir leurs remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et locaux qui représente 24,6 % des autorisations d'engagement de dépenses pour 2013, l'on trouve quatre grandes missions (répartition des crédits de paiement ouverts pour 2013, voir diagramme supra). La première est la mission « Enseignement secondaire » qui pèse 21,4 % des dépenses de l'Etat. Il s'agit là du prototype de ce que peut être une mission, puisqu'elle est gérée par plusieurs ministères, en l'occurrence le ministère de l'Education nationale et le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt pour l'enseignement agricole. A la deuxième place, l'on trouve la mission « Engagements financiers de l'Etat » qui concerne principalement ce qui a trait à la charge de la dette et à la trésorerie de l'Etat qui représente 18,8 % du total des dépenses étatiques. Enfin, viennent la mission « Défense » pour 12,7 % et la mission « Recherches et enseignement supérieur » pour 8,7 %.