



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les dépenses de l'Etat en 2021 (fiche thématique)

Date de rédaction : 20/09/2022

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - La portée des autorisations de dépenses dans la loi de finances	4
A - Les autorisations d'engagement.....	4
B - Les crédits de paiement	5
II – Le poids des dépenses de l'Etat.....	6
A - Les déterminants des dépenses de l'Etat	6
1 - Des facteurs qui s'imposent à l'Etat.....	6
2 - Des facteurs à la discrétion de l'Etat : la norme d'évolution des dépenses.....	6
B - Le niveau des dépenses de l'Etat en 2021	8
III - La structure des dépenses de l'Etat en 2021	10
A - Des dépenses appréhendées en fonction des politiques publiques menées.....	10
B - Des dépenses appréhendées en fonction de leur nature.....	12

INTRODUCTION

Les dépenses de l'Etat ont considérablement augmenté depuis le début du XX^e siècle du fait, notamment, de ses interventions croissantes dans les domaines économiques et sociaux. Toutefois, si, au départ, elles constituaient l'essentiel des dépenses publiques, elles ne représentent plus aujourd'hui que le second poste au sein de cet ensemble (35 % environ), devant les dépenses des collectivités locales (19 %), mais derrière les dépenses des administrations de sécurité sociale (46 %). Trois points de vue peuvent être retenus pour les appréhender.

Le premier est un point de vue juridique. Les dépenses de l'Etat ne peuvent être, légalement, réalisées que parce qu'elles ont été autorisées par le Parlement lors du vote de la loi de finances. C'est, en effet, cette dernière qui contient l'autorisation juridique de dépenser, laquelle voit sa portée varier selon le type d'autorisations accordées.

La seconde approche est quantitative. Il s'agit de mesurer le poids des dépenses de l'Etat au cours de l'exécution budgétaire 2021. En raison de la poursuite des effets de la crise sanitaire et de la crise économique qui a suivi celle-ci, cette année est, encore, une fois caractéristique des relations d'interdépendance qui existent entre ces dépenses et leur environnement.

Enfin, le dernier angle d'analyse est qualitatif. Il consiste à apprécier la structure de ces dépenses. Traditionnellement, cette tâche s'effectuait sur la base de leur nature. Mais, la Loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF, du 1^{er} août 2001 a retenu une autre approche fondée sur les politiques publiques menées.

Il est précisé que les chiffres retenus dans ce propos sont issus des notes d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2021 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-budget-de-letat-en-2021-resultats-et-gestion>).

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la portée des autorisations de dépenses dans la loi de finances (I), d'analyser, dans une seconde partie, le poids des dépenses de l'Etat en 2021 (II) et d'examiner, dans une dernière partie, la structure des dépenses de l'Etat en 2021 (III).

I - LA PORTEE DES AUTORISATIONS DE DEPENSES DANS LA LOI DE FINANCES

C'est la loi de finances qui contient l'autorisation juridique de dépenser, laquelle se traduit par l'ouverture de crédits. Cette autorisation peut prendre deux formes : il peut s'agir soit d'autorisations d'engagement, soit de crédits de paiement. Cette distinction renvoie aux quatre phases de l'opération de dépense : l'engagement qui est l'acte par lequel l'État se rend débiteur, la liquidation qui a pour objet de déterminer le montant chiffré de la dette de l'État, l'ordonnancement qui est la décision prise par l'administration de payer la dépense et le paiement qui consiste dans la remise des fonds au créancier. Les autorisations d'engagement (A) portent uniquement sur la phase d'engagement quand les crédits de paiement (B) portent sur les quatre phases de la dépense.

A - Les autorisations 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 la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées dans l'année.

Ce système existait sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sous l'appellation d'autorisations de programme. Il s'agissait d'autorisations qui concernaient les seules dépenses d'investissement et qui portaient uniquement sur la phase d'engagement de la dépense. Ces autorisations étaient indéfiniment utilisables, mais le Gouvernement devait, chaque année, obtenir du Parlement (qui pouvait refuser) les crédits de paiement permettant de les mettre en œuvre.

La LOLF est venue rationaliser ce système. Dorénavant, l'on parle d'autorisations d'engagement (art. 8 de la LOLF) et ces dernières concernent aussi bien les dépenses de fonctionnement, à l'exception notable des dépenses de personnel, que les dépenses d'investissement. Elles ne portent, ici aussi, que sur la phase d'engagement de la dépense : autrement dit, elles ne permettent à l'Exécutif que de prendre la décision qui engagera financièrement l'Etat et rien de plus. 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 a 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.

Ce sont des raisons économiques qui ont poussé à l'introduction de ce mécanisme dans le droit budgétaire français. L'administration est en effet amenée à entreprendre des travaux et à effectuer des dépenses d'équipement dont la réalisation dépasse le cadre annuel. Elle doit passer des marchés dont le montant est très supérieur aux sommes qu'elle pourra dépenser dans l'année. S'il est indispensable de lui permettre de prendre à moyen terme des décisions fermes et irréversibles, il n'est pas utile de lui accorder globalement et d'un seul coup les crédits correspondant au montant total des marchés conclus. La technique des autorisations d'engagement lui permet donc de signer les contrats nécessaires à concurrence d'un certain montant, étant entendu que le règlement effectif de la dépense sera étalé sur plusieurs années.

Dès lors, lorsque l'Etat veut réaliser un projet s'échelonnant sur plusieurs années, il doit, d'abord, mettre en œuvre une autorisation d'engagement, puis obtenir chaque année du Parlement le vote de crédits de paiement lui permettant d'assurer la couverture des engagements ainsi contractés.

B - Les crédits de paiement

Ces crédits sont les crédits de droit commun. Ils ont une validité annuelle et portent sur les quatre phases de l'opération de dépense. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année. Ils se répartissent en deux catégories : les crédits évaluatifs et les crédits limitatifs.

Les crédits évaluatifs sont des crédits pour lesquels l'autorisation donnée porte essentiellement sur l'objet de la dépense et non sur son montant. Le montant inscrit dans la loi de finances n'a, ainsi, qu'une simple valeur indicative et les dépenses correspondant à ces crédits peuvent continuer à être librement engagées même si le montant initial prévu est dépassé. Ces crédits correspondent en principe à des dépenses juridiquement obligatoires pour l'État et qui échappent par conséquent à l'appréciation des autorités administratives (par exemple, les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État).

Les crédits limitatifs correspondent à tous les crédits dont la loi n'a pas spécifié qu'ils ont un caractère évaluatif. (art. 9 de la LOLF). Ces crédits lient impérativement l'administration : en effet, cette dernière ne peut, en principe, ni modifier l'objet de la dépense, ni dépasser le montant du crédit fixé par la loi de finances. Il est cependant prévu des aménagements et des dérogations au principe. Le Gouvernement peut, en cours d'année et sous certaines conditions, procéder à des transferts ou à des virements de crédit, ou recourir à des décrets d'avance pour abonder des dotations insuffisantes.

II – LE POIDS DES DEPENSES DE L’ETAT

Le niveau des dépenses de l’Etat dépend de facteurs exogènes et endogènes (A). La situation de l’année 2021 en constitue un bon exemple (B).

A - Les déterminants des dépenses de l’Etat

Si certains facteurs qui impactent le niveau des dépenses de l’Etat dépendent d’un choix politique de sa part (2), d’autres, en revanche, s’imposent à lui (1).

1 - Des facteurs 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. Deux grands facteurs peuvent être relevés : le premier est structurel, le second est conjoncturel.

Le facteur structurel est le plus important : il s’agit du poids du passé. Certaines dépenses d’hier contraignent, en effet, les dépenses d’aujourd’hui qui, de ce fait, deviennent inéluctables. C’est, d’abord, le cas des dépenses de personnel pour lesquelles les décisions salariales passées, notamment sur la valeur du point d’indice, impactent l’avenir. Il en va de même du vieillissement des personnels qui provoque une hausse inévitable des dépenses du simple fait des avancements automatiques. Autre élément, les pensions de retraite des fonctionnaires : ici, la politique passée en matière de ressources humaines, notamment en cas de mouvements d’embauches massifs, contraint inévitablement le montant total des pensions versées par l’Etat des décennies plus tard. Second exemple, le service de la dette : le remboursement du capital et le paiement des intérêts limite les marges de manœuvre du Gouvernement. C’est d’autant plus le cas que la prise en charge de ce poste budgétaire varie en fonction de données, telles que le niveau des taux d’intérêts ou le taux d’inflation, que l’Etat ne maîtrise pas ou pas totalement.

Le second est plus conjoncturel et dépend du taux de croissance économique. Ainsi, une baisse de l’activité conduit mécaniquement à un surcoût pour l’Etat, notamment en matière d’aides sociales. Et, si l’Etat peut, par sa politique, influencer sur la croissance économique, ses décisions peuvent s’avérer inefficaces ou se trouver neutralisées par la survenue de crises imprévues. La crise sanitaire débutée en 2020 en est l’exemple le plus typique. Elle a rendu complètement caduques les prévisions budgétaires et entraîné une baisse des recettes et une hausse considérable des dépenses. L’Etat n’a pu que s’adapter à cette situation pour éviter un effondrement de l’économie et une crise sociale encore plus grave.

2 - Des facteurs à la discrétion de l’Etat : la norme d’évolution des dépenses

Une norme de dépenses de l’Etat a été instituée et mise en pratique à partir de 2003 et progressivement modifiée. Ainsi, de 2003 à 2017, cette norme dite « zéro volume » a consisté à faire évoluer les dépenses au même rythme que l’inflation. Jusqu’en 2008, elle n’a, cependant, concerné que le budget général de l’Etat. La loi de finances initiale pour 2008 a élargi le périmètre d’application de cette norme en y incluant les prélèvements sur recettes ainsi que les affectations de recettes de l’Etat à des opérateurs en cas de substitution de celles-ci à des dépenses budgétaires. En 2011, il a été ajouté à la norme « zéro volume » une norme « zéro valeur » selon laquelle le budget devait être élaboré sur la base d’une stabilisation des crédits en euros courants (hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l’Etat, alors que la norme « zéro volume » s’appliquait à ces opérations). C’est la norme la plus contraignante qui était retenue.

Depuis 2018, la norme de dépense a été une nouvelle fois modifiée. Elle est définie par l’article 9 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018. Le nouveau dispositif distingue



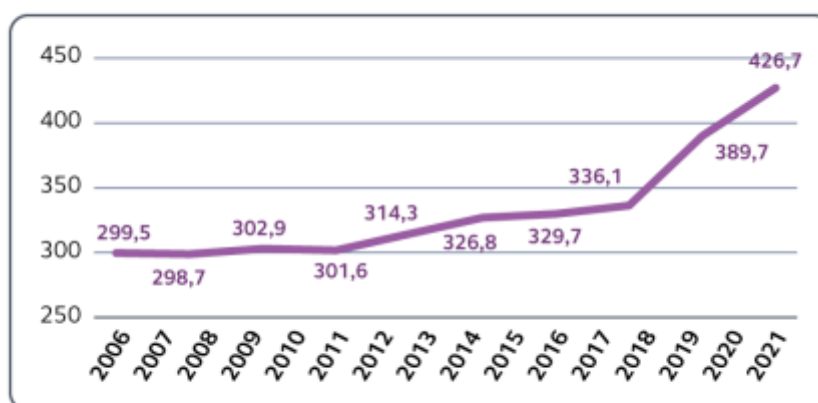
deux agrégats, l'un qualifié de norme de dépenses pilotables de l'État, l'autre d'objectif de dépenses totales de l'État. Un périmètre et un plafond sont fixés pour chacun de ces agrégats.

Le but de ce type de dispositifs est de garantir une meilleure discipline budgétaire. C'est le cas au moment de la préparation des textes financiers, puisqu'ils guident la construction de la partie dépenses du budget. C'est aussi le cas lors de l'exécution budgétaire : ces mécanismes permettent, en effet, de s'assurer du respect des lois financières et, le cas échéant, de mesurer les efforts nécessaires au respect de la norme.

B - Le niveau des dépenses de l'Etat en 2021

Les dépenses nettes du budget général (après remboursements et dégrèvements) se sont établies à 426,7 Md € en 2021, soit un montant supérieur de 37,1 Md€ (30,2 Md€ à périmètre constant) à celui de 2020, pourtant déjà exceptionnellement élevé. Cette progression découle de dépenses de soutien toujours élevées quoiqu'en retrait par rapport à 2020, de la montée en charge du plan de relance et, enfin, de la progression soutenue des dépenses sans lien avec la crise.

Graphique n° 29 : dépenses nettes de l'État (Md€)



Source : Cour des comptes

En premier lieu, les mesures d'urgence prises en 2020 en réponse au déclenchement de la crise sanitaire de la Covid 19 ont été prolongées en 2021 pour continuer à soutenir les agents économiques en fonction de l'évolution de la situation de la pandémie. Si les sommes décaissées à cette fin en 2021 (41 Md€) n'ont pas atteint le niveau de 2020 (49,7 Md €), elles sont restées fortes et ont pesé très significativement sur le solde budgétaire. La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, créée en première loi de finances rectificative pour 2020 pour rassembler dans un support unique les dépenses relatives aux principaux dispositifs de soutien, a de nouveau regroupé, en 2021, l'essentiel des dépenses en réponse à la crise (34,4 Md € après 41,8 Md € en 2020). Le maintien à un haut niveau des dépenses de la mission s'explique, principalement, par l'augmentation des dépenses du fonds de solidarité du fait de l'élargissement du champ des entreprises bénéficiaires et de la création de nouveaux dispositifs ciblés.

En deuxième lieu, le plan de relance, annoncé en septembre 2020 pour assurer la relance de l'activité économique, mais, également, pour transformer l'économie, a été doté de 100 Md € dont 86 Md€ portés par l'État. Cette mission comporte trois programmes : un programme Ecologie pour le soutien à la transition écologique, un programme Compétitivité pour la transformation du tissu productif et le renforcement de la souveraineté de la production nationale dans certains domaines stratégiques, et un programme Cohésion pour la cohésion sociale et territoriale. Les dépenses de relance ont fortement pesé sur l'évolution des consommations de crédits du budget général en 2021. Presque 50 Md € d'autorisations d'engagement ont été consommées contre moins de 4 Md € en 2020. De même, les décaissements ont atteint 23,4 Md€ (dont 18,8 Md€ pour la mission *Plan de relance*) contre 2,2 Md € en 2020.

Enfin, hors dépenses de soutien et de relance, les dépenses de l'État ont atteint 362,3 Md € en 2021, soit, à périmètre constant, 17,6 Md € (5,1 %) de plus qu'en 2020. Cette croissance soutenue résulte, principalement, de la mise en place de l'indemnité inflation (3,3 Md €), de la montée en charge de la loi de programmation militaire 2019 – 2025 tirant les dépenses de la mission Défense (+ 2,7 Md

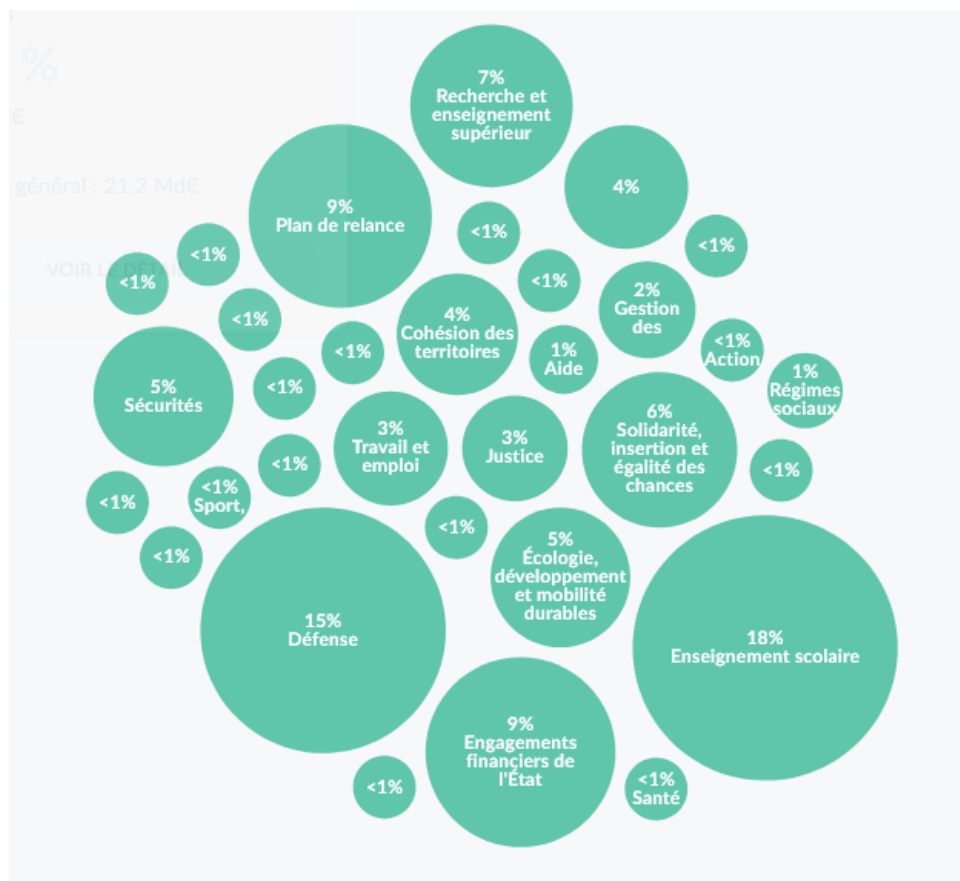
€), de la hausse de la charge d'intérêts (2 Md €), du versement de l'État à SNCF Réseau (1,6 Md €) ou encore du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (1,4 Md €).

III - LA STRUCTURE DES DEPENSES DE L'ETAT EN 2021

La structure des dépenses de l'Etat donne une idée du rôle que la société lui attribue. Traditionnellement, cette structure était appréhendée, en loi de finances, au travers d'une présentation qui était fonction de la nature des dépenses : l'on parlait, ainsi, d'une nomenclature administrative (B). La LOLF, tout en maintenant ce mode de présentation, privilégie une nomenclature fondée sur la destination des crédits, c'est-à-dire basée sur les politiques publiques menées (A). Ces deux approches peuvent être retenues pour examiner les dépenses de l'Etat en 2021.

A - Des dépenses appréhendées en fonction des politiques publiques menées

Avec la LOLF, c'est une structuration des crédits en fonction des politiques publiques menées qui est choisie. Le but est de permettre aux parlementaires et aux citoyens de mieux appréhender la destination des crédits votés dans la loi de finances. Concrètement, le budget de l'Etat est présenté par missions : celles-ci sont interministérielles et regroupent l'ensemble des crédits destinés à financer une politique publique donnée. Ces missions se subdivisent, ensuite, en programmes qui sont, eux, propres à un ministère.



(Répartition des dépenses par missions, Projet de loi de finances 2021 – Source : <https://www.budget.gouv.fr>)



Il est possible de distinguer six grands blocs de missions dans le budget de l'année 2021 (données du projet de loi de finances pour l'année 2021).

Le premier concerne l'éducation et regroupe les missions *Enseignement scolaire* (18 % des dépenses de l'Etat) et *Recherche et enseignement supérieur* (7 %). L'importance de ces deux missions s'explique par la forte prise en charge des activités d'enseignement par le secteur public en France.

Le deuxième concerne les activités de justice et de sécurité avec trois missions : *Justice* (3 %), *Sécurités* (5 %) et *Défense* (15 %). Ces missions ont connu une hausse de leurs crédits ces dernières années du fait des exigences croissantes de lutte contre l'insécurité et du risque terroriste.

Le troisième porte sur les activités d'emploi et d'insertion qui sont traditionnelles dans un Etat interventionniste comme la France : elles font l'objet de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (6 %) et *Travail et emploi* (3 %).

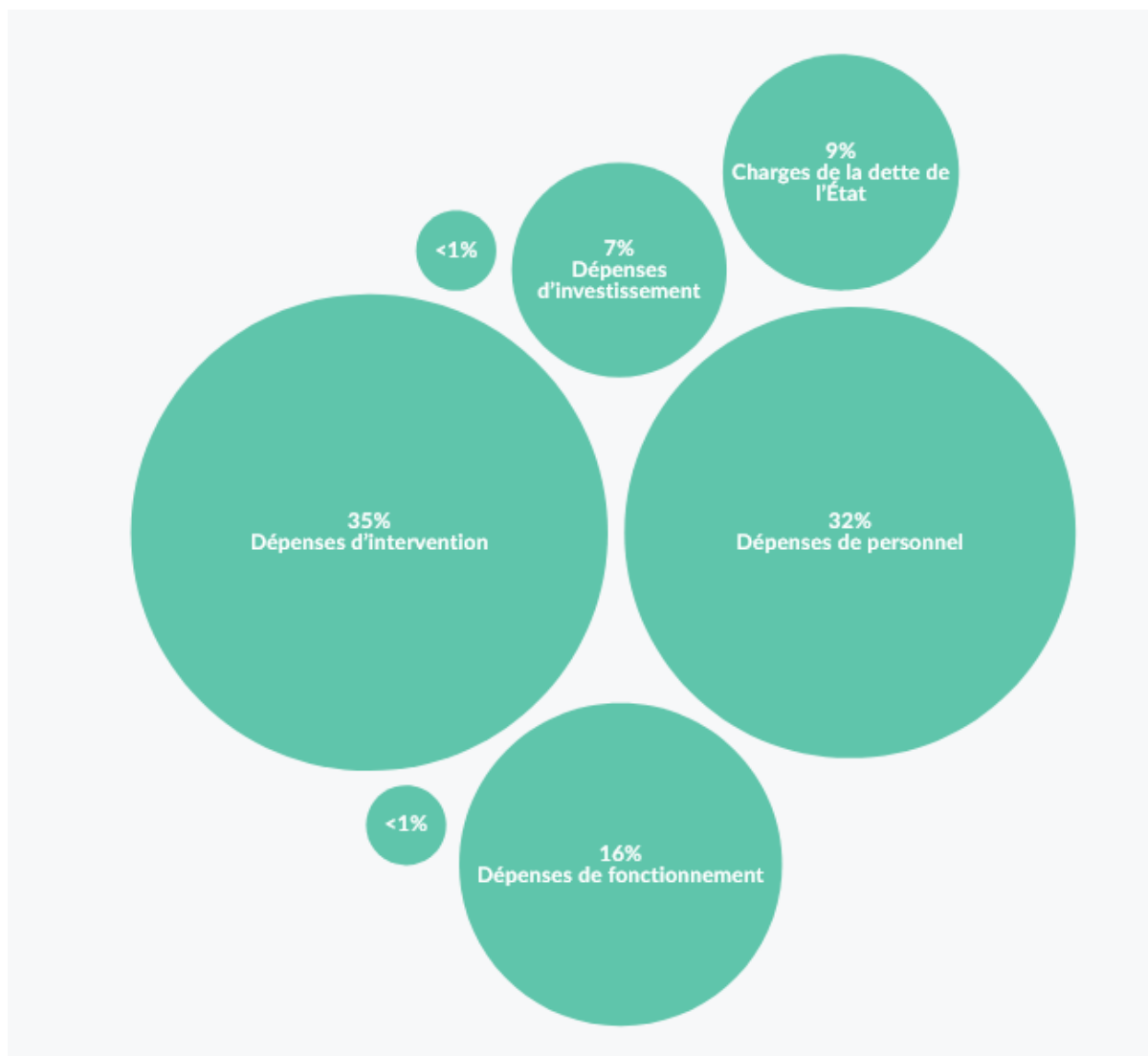
Le quatrième concerne la mission *Engagements financiers de l'Etat* (9 %) : il s'agit, principalement, des charges qui ont trait à la dette et à la trésorerie de l'Etat.

Le cinquième porte sur des missions destinées à favoriser le développement durable et la cohésion des territoires : il regroupe la mission *Cohésion des territoires* (4 %) et la mission *Ecologie, développement et mobilités durables* (5 %). Le poids de ces deux missions tient à une meilleure prise en compte des exigences environnementales et de développement harmonieux des territoires dans le cadre du processus de décentralisation à l'œuvre en France.

Enfin, la mission *Plan de relance* (9%) est destinée à répondre aux conséquences de la crise sanitaire sur l'activité économique.

B - Des dépenses appréhendées en fonction de leur nature

Si la LOLF a opté pour une nomenclature budgétaire fondée sur une logique de résultats, elle a, toutefois, maintenu, dans le but d'assurer la traçabilité des moyens mis à la disposition de l'Etat, une présentation fonction de la nature de la dépense. Ainsi, à l'intérieur des programmes, les charges budgétaires peuvent être présentées par titres au nombre de sept : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charges de la dette de l'Etat, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention et dépenses d'opération financières.



(Répartition des dépenses selon leur nature, Projet de loi de finances 2021 – Source : <https://www.budget.gouv.fr>)

Outre les dépenses d'opérations financières et les dotations des pouvoirs publics qui demeurent peu importantes (moins de 1 % des dépenses de l'Etat), l'on peut noter, par ordre d'importance, les dépenses qui suivent.

Les dépenses d'intervention, c'est-à-dire les transferts et les subventions aux ménages, aux entreprises, aux collectivités et aux associations, ont, fortement, progressé en 2021 :

elles se sont, en effet, élevées à 151,3 Md € en 2021, soit 35,4 % des dépenses de l'Etat. Cette progression découle, essentiellement, des dépenses de la mission *Plan de relance* et de la mission *Investissements d'avenir*.

Les dépenses de personnel représentent, en 2021, 31,7 % des dépenses du budget général et s'élèvent à 135,4 Md €. Ces dépenses comprennent les dépenses de rémunération proprement dites et les contributions au CAS Pensions (retraite des fonctionnaires). Les premières connaissent une progression sensible, plus prononcée que les trois dernières années. Mais, cette hausse de la masse salariale n'est pas uniforme d'un ministère à l'autre : elle concerne, principalement, le ministère de l'éducation nationale, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur et le ministère des armées. Les secondes demeurent stables.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées en 2021 à 69,4 Md € (16,2 % du total des dépenses de l'Etat). Ces dépenses ont été, relativement, stables en 2021 : la croissance soutenue des dépenses de plusieurs missions a, en effet, été compensée par le repli des dépenses de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire.

Les charges de la dette de l'Etat représentent 37,1 Md € en 2021, soit 8,7 % des dépenses du budget de l'Etat. Ce poste correspond aux dépenses visant au paiement des intérêts de la dette de l'Etat. Il a connu, ces dernières années, une forte augmentation du fait des déficits publics récurrents que connaît la France et qui nécessitent le recours régulier à l'emprunt. Ce poste est appelé à croître du fait de la remontée des taux d'intérêt décidée par la Banque centrale européenne.

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 30,7 Md €, soit 7,2 % des dépenses de l'Etat, en 2021. Cette hausse tient principalement, à la mission Défense du fait de la montée en charge de plusieurs programmes d'armement et, dans une moindre mesure, aux dépenses du plan de relance.