



FRANÇOIS FACCHINI

Les dépenses publiques en France

Préface de Claude Diebolt

+ Illustrations pour
les pays francophones

Ouvertures
économiques



deboeck **B**
SUPÉRIEUR

FRANÇOIS FACCHINI

Les dépenses publiques en France

Préface de Claude Diebolt

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : **www.deboecksuperieur.com**

Illustration de couverture: © XuBing – stock.adobe.com

© De Boeck Supérieur s.a., 2021
Rue du Bosquet, 7 – B1348 Louvain-la-Neuve

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Dépôt légal:
Bibliothèque nationale, Paris: février 2021
Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles: 2021/13647/042

ISSN 2030-2061
ISBN 978-2-8073-3168-6

SOMMAIRE

Préface	1
Introduction	5
CHAPITRE 1	
Histoire comparative des dépenses publiques	21
CHAPITRE 2	
Les biens publics	67
CHAPITRE 3	
Les causes de la dynamique des dépenses publiques : une revue de la littérature	101
CHAPITRE 4	
Les raisons de la dynamique des dépenses publiques en france	133
CHAPITRE 5	
Les conséquences de la dynamique des dépenses publiques	185
CHAPITRE 6	
La structure optimale des dépenses publiques	231
CHAPITRE 7	
L'économie politique des réformes du secteur public	257
Conclusion générale	288
Bibliographie	289
Index	305
Table des matières	309

PRÉFACE

*« Quand je me regarde, je me désole.
Quand je me compare, je me console. » (Talleyrand)*

La question du rôle de l'État dans l'économie de marché, ainsi que l'analyse de ses interventions multiples et globales dans le processus économique, est d'une criante actualité. Elle nécessite une connaissance approfondie de la finance publique. François Facchini y contribue à travers cet ouvrage complet sur les dépenses publiques dans la longue durée.

François Facchini se concentre sur les dépenses publiques en France tout en adoptant une perspective historique, avec des éléments de comparaison internationale. L'ouvrage illustre avec pertinence et érudition que les finances publiques connaissent une multitude de critères afin de différencier les dépenses publiques. Comme chaque problème spécifique nécessite une classification appropriée, il ne peut y avoir de classification immuable des dépenses publiques. En résumé et à la lecture de l'ouvrage, je dirais que les critères de classification habituels sont soit administratifs, soit fiscaux, soit économiques.

Ce faisant, François Facchini cherche à trouver des clefs économiques susceptibles de nous donner une compréhension de la myriade d'initiatives, parfois peu déchiffrables, voire peu cohérentes, de l'État. Pour faciliter la lecture de l'ouvrage, je rappelle ici la classification introduite par Richard Musgrave (1959).

D'une façon générale, Richard Musgrave distingue trois activités. Celle, tout d'abord, d'affectation des ressources pour la production de biens publics. L'État est alors considéré comme un agent producteur de biens publics. La gestion optimale de cette activité pose essentiellement des problèmes d'efficacité. Celle, ensuite, de redistribution des revenus. Des soucis d'équité sont évidemment à la base de cette activité. Ils sont souvent en conflit avec les objectifs d'efficacité. Celle, enfin, de régulation de la conjoncture économique. Il s'agit ici de l'intervention de l'État en matière de croissance économique : renversement des mouvements conjoncturels affectant l'emploi, le niveau des prix, la balance des paiements extérieurs, etc. Je rajoute ici un quatrième élément, à savoir l'activité de législation énonçant les règles de droit qui définissent le cadre institutionnel et les normes de la vie socioéconomique. En fait, il convient d'envisager ces activités de façon conjointe, en raison de leur étroite interdépendance. Voici résumée, pour ainsi dire, ma proposition de grille de lecture pour suivre François Facchini dans son ouvrage. Par le passé, je l'ai déjà expérimentée dans le cadre de mes propres livres (Diebolt, 1995, 2000a) et travaux consacrés aux dépenses publiques d'éducation aux *xix^e* et *xx^e* siècles (Diebolt, 2000b, 2003 ; Diebolt et Fontvieille, 2001).

Le minutieux travail de François Facchini vise à comprendre et à expliquer l'évolution des dépenses publiques sur la base de séries chronologiques et dans la veine des travaux de comptabilité nationale rétrospective et d'histoire quantitative initiés, en France, après la Seconde Guerre mondiale, sous l'impulsion de Jean Marczewski et de François Perroux, et sous le patronage de Simon Kuznets (Marczewski, 1961). Il ambitionne de faire le point sur la dynamique

structurelle et spatiale des dépenses publiques, avec une attention particulière pour la comparaison entre pays francophones. Ce faisant, il cherche à présenter les différentes explications de la dynamique des dépenses publiques, à évaluer l'effet de cette dynamique des dépenses sur la production et, enfin, à mieux comprendre pourquoi, à tort ou à raison, certains pays ont réduit leurs dépenses publiques. L'ensemble s'organise en trois thèmes autour des faits, des causes et des conséquences. Il comporte sept chapitres. Le tout est un mélange alléchant d'idées, de théories et de pensées économiques et de statistiques historiques contextualisées. Je mentionne ici tout particulièrement le modèle de croissance endogène avec introduction des dépenses publiques de Robert Barro (1990), en prolongement de l'approche classique des biens publics de Paul Samuelson (1954).

Pour le cas de la France, François Facchini se situe dans le prolongement des travaux fondateurs de Louis Fontvieille (1976, 1982) et de Robert Delorme et Christine André (1983). Pour le lecteur intéressé par les comparaisons internationales dans une perspective critique, je suggère aussi la lecture de Christine André et Robert Delorme (1983) et de Norbert Leineweber (1988). L'explication la plus connue remonte toutefois au XIX^e siècle, lorsque Adolph Wagner (1863) formule sa loi de l'expansion croissante de l'activité publique et surtout de l'État, dont il a cité avant tout le progrès technique, la croissance et la concentration de la population comme moteurs.

D'une manière générale, le profil d'évolution structurelle des dépenses publiques fait clairement apparaître des effets de seuils. En fait, on observe périodiquement des taux de croissance relativement élevés, suivis d'une période caractérisée par des taux de croissance faibles. Cette définition correspond à des croissances en palier, constituées par l'alternance de paliers hauts et bas. Ce phénomène d'*effet de cliquet* a été mis en évidence pour la première fois par Slade Kendrick assisté de Mark Wehle (1953) dans leur étude consacrée aux dépenses fédérales des États-Unis. Ils ne donnent pourtant aucune explication théorique à ce type de croissance et se contentent d'en rechercher empiriquement les causes. Dans leur étude, Alan Peacock et Jack Wiseman, assisté de Jindrich Veverka (1961), distinguent, pour le Royaume-Uni, sous le nom d'*effet de déplacement*, le même type de développement par paliers successifs. C'est l'importance des ressources que le système fiscal est susceptible de produire (sans pour autant entraîner des réactions de mécontentement) qui détermine le volume des dépenses publiques. Pour eux, l'*effet de déplacement* se présente comme la conséquence directe de la guerre. Comme chez Siegfried von Ciriacy-Wantrup (1936), les plus importantes modifications semblent donc être celles que causent les guerres et les révolutions, par les modifications économiques, institutionnelles, juridiques et démographiques qu'elles entraînent nécessairement. À la même époque, Herbert Timm (1961) explique l'évolution historique des dépenses publiques principalement par des décalages temporels dits naturels, systémiques, institutionnels et idéologiques. Une fois que ces *décalages* ont perdu de leur efficacité, la dépendance des dépenses publiques à l'égard de l'augmentation des revenus et de l'expansion de l'activité économique peut se développer sans entrave.

Depuis ces approches fondatrices, toute une série d'autres facteurs d'influence possibles peuvent être énumérés. Le lecteur les retrouvera à la lecture de l'ouvrage de François Facchini. Ainsi, après la Seconde Guerre mondiale, la demande accrue de prestations publiques correspond aussi à l'importance généralement croissante du secteur tertiaire dans l'économie, et le progrès technique en constante progression exige également des conditions de production correspondantes de nature publique (éducation, recherche et développement, santé...). Qui plus est, une concentration de population peut avoir des effets sur le niveau de la part de l'État. Je pense ici à Arnold Brecht (1932) et à sa loi de parallélisme progressif entre les dépenses et la masse de la population, formulée dès les années 1930. Dans les approches plus récentes, et comme illustré

dans l'ouvrage de François Facchini, l'influence des déterminants politiques est également utilisée pour expliquer l'évolution des dépenses publiques. Il s'agit, par exemple, des demandes des groupes d'intérêt, de l'inertie de la bureaucratie, qui empêchent la réduction des dépenses moins urgentes, de la propension à dépenser des gouvernements et des parlements, surtout avant les élections, et de l'expansion du système de redistribution de l'État.

D'une manière générale, depuis le début du siècle et à l'image de la France, presque tous les pays industrialisés ont connu une augmentation absolue et, mesurée par rapport au produit national calculé par Jean-Claude Toutain (1987, 1987), relative des dépenses publiques. Ce constat soutient empiriquement les approches explicatives décrites précédemment. En fait, ce qui est important pour l'après-guerre, c'est que le ratio des dépenses de transfert a généralement augmenté plus rapidement que le ratio des dépenses globales. Comme souligné par Vivien De Faria et Claude Diebolt (1999, 2000), tout cela est probablement dû à la croissance du salariat et des salaires de la fonction publique et à la forte expansion du secteur de la sécurité sociale et des programmes politiques en matière de redistribution, comme développé par Thomas Piketty (2001). Néanmoins, aucune augmentation des dépenses publiques conformes à la législation sur le développement ne peut être déduite de l'ensemble des facteurs d'influence effectifs. Les approches décrites dans ce livre montrent plutôt que les déterminants individuels de l'évolution des dépenses publiques ont été identifiés et, dans la plupart des cas, rendus absolus. Une théorie générale des dépenses publiques n'est pas encore disponible. Cela signifie également que toute prévision en matière de dépenses publiques demeure incertaine.

Quoi qu'il en soit et *quoi qu'il en coûte*, avec la crise sanitaire en cours, une expansion des dépenses publiques n'est pas illusoire. Et même si la santé, par exemple, n'a pas de prix, les décisions d'allocation de ressources à la santé reposent, comme par le passé ou plus que jamais, sur des choix politiques tiraillés entre des exigences sociales d'une part, économiques de l'autre. Ces choix composent avec d'autres choix portant sur d'autres affectations des ressources nationales. Le caractère concurrentiel de ces choix politiques permet de penser qu'à un moment ou à un autre, les charges économiques liées à la santé (comme à l'éducation ou à la recherche, d'ailleurs) rencontrent nécessairement un plafond, une sorte de dépense limite au-delà de laquelle développer la santé risquerait de se faire au détriment des possibilités mêmes de la croissance économique. Avant la crise sanitaire, cette limite économique faisait figure d'évidence, considérant la santé comme un abondant utilisateur de ressources financières. Aujourd'hui, la réalité condamne cette intolérable erreur qui consiste à soumettre notre plus grande richesse, la santé, à la seule exigence de l'efficacité économique de court terme !

Claude Diebolt

Directeur de recherche au CNRS

Automne 2020

INTRODUCTION

La dépense publique est au cœur de nombreux débats politiques, économiques et sociaux. Elle est encore un espoir d'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement, alors qu'elle suscite parfois l'inquiétude dans les pays développés qui ont engagé, pour une grande partie d'entre eux, des politiques de baisse des dépenses publiques.

DÉFINITION(S)

La dépense publique a un sens commun et administratif. Pour connaître le sens commun, il suffit d'utiliser le dictionnaire. Le mot dépense vient du latin *dispensa*¹. La dépense indique une dépendance. Elle marque le fait que l'être humain dépend de quelque chose. Cette dépense peut-être une dépense de consommation ou une dépense en capital, *c.-à-d.* un investissement. La consommation jusqu'au *xvii^e* siècle a été confondue avec le mot « consumer », qui signifie détruire peu à peu. Le capital est le contraire de l'intérêt, c'est la somme constituant la dette. Payer le capital, c'est payer sa dette. Un capital est la conséquence d'un acte d'épargne, d'un emploi d'argent à des fins autres que la dépense. On peut ainsi dire que la dépense consomme le capital. Elle détruit ce qui a été accumulé. Certaines personnes ont le goût de la dépense. Elles sont prodigues, dispendieuses, dépensières, aiment le luxe et la dissipation. D'autres ont le goût de l'épargne et sont abstinences, apprécient l'accumulation et l'économie. Elles savent compter. L'être humain dépense parce qu'il est dépendant de quelque chose, d'un bien ou d'un service dont il a besoin.

La dépense publique a la même nature, mais elle concerne tout le peuple. Elle n'est pas privée. Le privé est ce à quoi le public n'a pas accès, le public concerne tout le monde. La dépense publique est, en ce sens, une consommation qui concerne tout le monde et dont tout le monde dépend. Une telle définition renvoie à la théorie des biens collectifs de Paul Samuelson (1954), et conduit à distinguer deux types de dépenses publiques : les biens collectifs et les biens publics. Les biens collectifs sont les dépenses qui concernent tout le monde, *c.-à-d.* dont tout le monde dépend. Les biens publics peuvent être des dépenses privées financées sur fonds publics. Tout le monde les finance, mais ils ne servent que les besoins de quelques-uns. C'est une bonne partie du problème des dépenses publiques qui est posée dans cette distinction entre des dépenses qui servent tout le monde, et des dépenses qui ne servent que quelques-uns. Derrière la croissance des dépenses, a-t-on l'intérêt de tous ou de seulement quelques-uns ?

La dépense publique a aussi un sens administratif. Une dépense publique est une dépense engagée par des agents publics. Les agents publics sont, dans le système européen des comptes 95, définis comme les « *unités institutionnelles dont l'activité économique principale consiste à effectuer des opérations de redistribution ou à produire des services non marchands (ceux dont la vente couvre moins de la moitié du prix de production) à partir de ressources provenant en majorité de prélèvements obligatoires* ». Sous cette définition, le secteur institutionnel des administrations publiques

1. Dispensa est le participe passé neutre de *dispendere* qui signifie « peser en distribuant ».

(S13) est composé de l'administration centrale (S1311), des administrations d'États fédérés (S1312), des administrations publiques locales (S1313) et des administrations de sécurité sociale (S1314). Une telle définition des administrations publiques écarte *de facto* les entreprises publiques, *c.-à-d.* toutes les entreprises industrielles et commerciales sous le contrôle de la puissance publique. Nous suivons cette définition dans ce livre, qui ne traite pas des entreprises publiques.

HISTOIRE QUANTITATIVE

Si on retient cette définition administrative des dépenses publiques, leur histoire peut apparaître *a priori* comme un exercice simple. Il suffit de reprendre les documents comptables des agents publics, et de l'État en particulier, pour pouvoir la raconter.

Longtemps, pourtant, il se disait que l'une des lacunes de l'historiographie française des ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles concernait la place de l'État dans le développement économique, et plus généralement l'histoire même de l'État en tant qu'appareil et machine (Bouvier, 1978 ; Rosanvallon, 1990). Il manquait, pour la France, un article comme celui qu'avait écrit Richard Bird, en son temps (1971), sur l'histoire et les déterminants des dépenses publiques canadiennes, ou un livre comme celui d'Alan T. Peacock et Jack Wiseman sur la croissance des dépenses publiques au Royaume-Uni (Peacock et Wiseman, 1961).

LA CROISSANCE DE L'ÉTAT OU L'IMPENSÉ DE LA DOCTRINE LIBÉRALE ?

En France, l'explication avancée de cette lacune historiographique a longtemps été la domination, consciente ou non, de la vision libérale du développement capitaliste. On soutenait que le libéralisme des économistes français les rendait incapables d'expliquer la croissance de l'interventionnisme étatique de longue durée, et le rôle de cette intervention dans le développement économique. Les économistes auraient ainsi ouvertement ignoré, par idéologie, le rôle décisif de l'État dans le progrès économique (Bouvier et Wolf, 1973). L'État et ses dépenses auraient été les impensés de la doctrine libérale.

Progressivement, et plus particulièrement à la fin du ^{xix}^e siècle, une partie non négligeable des économistes s'est cependant tournée vers la tradition caméraliste allemande. Ils ont alors cherché dans l'intervention publique un moyen d'accélérer le progrès économique et, *in fine*, de favoriser le progrès social. Les années 1930 ont achevé cette conversion et permis aux experts d'imposer l'idée que l'État était un instrument indispensable au progrès économique. Cette position a été au cœur de la conférence organisée par le sociologue Georges Gurvitch en 1949 (Fressoz et Jarrigue, 2015, p. 64). La science économique devenait une technique de décision et les économistes des technocrates experts du progrès économique. Cette conférence consacrait ainsi le rôle de la technocratie dans l'industrialisation et le développement économique de la France. L'étude des dépenses publiques n'est pas, dans ces conditions, indépendante de l'analyse du développement économique. La dépense publique intéresse tout le monde, parce qu'elle peut être l'une des sources du progrès économique.

Les travaux de Christine André et Robert Delorme (1983) sont ensuite venus combler le vide pour la France décrit par Jean Bouvier. Ces deux économistes de l'école de la régulation publient un livre qui fait désormais référence dans ce domaine. Ils proposent de rassembler toutes les données connues sur les dépenses publiques en France sur la période 1870-1980, et de les interpréter dans le cadre d'une théorie qui ne se veut ni marxiste ni individualiste, mais institutionnaliste.

Il s'agissait, par l'histoire des dépenses publiques, de contribuer à la connaissance du rôle économique de l'État en France. Ce livre proposait une histoire quantitative de la dépense publique. Il consacrait l'idée que l'État était un élément régulateur de la croissance économique.

Cette idée trouve probablement ses origines dans les travaux de Louis Fontvielle (1978), plus particulièrement dans sa thèse de doctorat. La croissance des dépenses publiques, et plus généralement du rôle économique et social de l'État et des administrations, aurait été rendue nécessaire par le caractère nécessairement conflictuel des rapports sociaux. Les figures de l'État : régalien, industrialiste et/ou providence n'étaient pensées que comme des variations autour de cette notion de régulation. L'État était pensé comme l'organisation qui permettait de produire tout ce qui n'est pas profitable. Il servait la reproduction du capitalisme (Vianes, 1980, p. 209). L'État, dans cette conception doctrinale, est une organisation au service du capital. Il n'a pas de fins propres (Herzog, 1973, p. 146). Il abaisse, par exemple, par les dépenses sociales les coûts de reproduction de la force de travail (Vianes, 1980, p. 212). Il retarde, par son système éducatif et parfois son soutien aux religions, la lutte finale et la chute du capitalisme. L'éducation et la religion sont conçues ici comme des moyens de légitimer le capitalisme, autrement dit de faire croire que le vol qu'est le commerce, l'extorsion qu'est la production et l'injustice qu'est la propriété privée du capital sont justes et efficaces. L'État est donc l'instance qui socialise les pertes pour permettre aux capitalistes de privatiser les profits.

L'augmentation de la dépense publique participe de la forme structurelle de régulation du mode de production capitaliste, et plus particulièrement de la gestion de la dévalorisation du capital. C'est parce que la consommation privée ne pouvait pas gérer seule le rapport salarial que l'État intervenait par la mise en place de salaires différés, qui permettaient de mettre en phase l'accumulation du capital et la consommation, *c.-à-d.* d'équilibrer une croissance par nature déséquilibrée dans un régime capitaliste sans État (Aglietta, 1997). À cet argument s'ajoutait l'idée que les dépenses publiques étaient un moyen de produire de la cohésion sociale (Aglietta et Brender, 1984). L'État intervenait donc comme une organisation régulatrice d'un marché incapable de s'autoréguler.

Les dépenses publiques suivaient en ce sens les cycles du capitalisme : parfois contracycliques, d'autres fois procycliques. Toute la discussion portait alors sur la fameuse loi de l'économiste historiciste allemand Adolph Wagner, qui faisait observer que plus la société se civilisait, plus l'État était dispendieux, autrement dit plus une économie devenait riche, plus l'État intervenait. Le revenu de la population croît, cela augmente la consommation de biens supérieurs (éducation, culture, santé) et, mécaniquement, la part des dépenses publiques dans la production.

Lorsque l'histoire des dépenses publiques est vulgarisée par les publications officielles, à travers les *Cahiers français* (Documentation française) par exemple, ou les sites du ministère de l'Économie et des Finances², la relation entre production et dépenses publiques devient presque mécanique. Les années 1930 sont caractérisées par une baisse de la production et une hausse des dépenses. La crise ouverte en 1974 à la suite du premier choc pétrolier explique l'ouverture d'une nouvelle ère de hausse de la dépense publique. La baisse de la croissance explique alors la majeure partie de la hausse de la part des dépenses publiques dans la production du pays. La crise de l'État-providence, dans ce contexte, est perçue comme une crise du compromis politique trouvé après le second conflit mondial entre les travailleurs et les capitalistes.

Jusqu'en 1970, la protection sociale aurait été la composante indispensable d'un compromis fordiste, qui consistait en une répartition du revenu à la fois favorable au travail et acceptable pour

2. Voir sur le site www.vie-publique.fr (consultation le 8 décembre 2018) les entrées « dépenses publiques » et « État-providence », par exemple.

le capital (progression des profits). Derrière le compromis fordiste, il y a, pour les tenants de cette interprétation, une hausse sensible du pouvoir d'achat des ménages, et la transformation des gains de productivité en baisse des prix et/ou en hausse des salaires. Ce compromis a été un moyen pour les capitalistes de maintenir, d'une part, le rapport de domination qu'ils entretiennent à la classe ouvrière et de rompre, d'autre part, avec le taylorisme. Il permettait de résoudre le problème des débouchés et était la conséquence d'un calcul des patrons et des politiciens.

La crise de 1970 est une crise de ce compromis. Elle se traduit par une crise de financement (déficit systématique des comptes de la sécurité sociale), une crise d'efficacité (chômage et inégalités) et une crise de légitimité de la dépense publique (Rosanvallon, 1981).

La théorie de la régulation se présente, ainsi, comme la seule à pouvoir expliquer et comprendre la croissance des dépenses publiques et, plus généralement, l'effet de l'intervention publique sur le progrès économique et, *in fine*, le progrès social.

UN NOUVEAU CONTEXTE

En ce début de xx^{e} siècle, le contexte d'interprétation de la dépense publique a cependant évolué. i) Le rapport à la croissance économique a changé dans les pays développés. ii) De nombreux pays riches ont choisi de réduire leurs dépenses publiques. iii) Le niveau de la dette publique n'a jamais été si élevé en période de paix pour les pays de l'OCDE. iv) Les pays en voie de développement se sont plutôt désendettés, mais gardent l'espoir que la dépense publique puisse être un puissant instrument de progrès économique. v) Une très importante littérature économétrique et théorique s'est penchée sur les causes et les conséquences de la croissance générale des dépenses publiques dans toutes les grandes démocraties, renouvelant ainsi la manière de penser les choix publics.

La remise en cause de l'idéologie du progrès économique

Le rapport à la croissance économique et au progrès est tout d'abord devenu plus critique. Un nouveau clivage est apparu. Les tenants du progrès économiques ont désormais face à eux les défenseurs d'une croissance zéro ou soutenable. Le progrès économique n'est plus pensé comme un facteur du progrès social, mais comme l'origine de la destruction de la nature et, *in fine*, de l'habitat humain et plus largement du monde vivant.

L'État, en accompagnant l'industrialisation par ses dépenses, participe à la destruction de la nature et à l'épuisement des ressources naturelles, hypothéquant alors l'avenir de la vie des générations futures et de la vie sur terre. La foi dans le progrès économique amenait à penser les pollutions seulement comme des effets regrettables, mais secondaires, de l'industrialisation (Fureix et Jarrigue, 2015, p. 91). La pollution n'était pas un problème.

L'écologie politique et la diffusion, dans une partie de l'opinion publique, des thèses de la décroissance, issues des travaux du Club de Rome, vont cependant modifier la perception d'une partie des citoyens et des historiens. Ces derniers vont faire l'histoire de la destruction progressive de la nature. Les Trente Glorieuses vont devenir les « trente ravageuses » (Bonneuil et Frioux, 2015).

Derrière cette forme d'écologie, il y a une critique de l'industrialisation et, parfois, une critique de l'action de l'État, qui a soutenu par tous les moyens dont il disposait la croissance.

- i) On rappelle à cette occasion qu'au début du xix^{e} siècle, le décret de 1810 sur les établissements insalubres était à la fois un moyen réglementaire de lutter contre la pollution et un moyen, pour les grandes industries polluantes, de se soustraire à la règle de

responsabilité, qui impose à chaque riverain de payer les dommages qu'il inflige à autrui (Fureix et Jarrigue, 2015, p. 93).

- ii) Les effets de la politique agricole commune sur l'environnement sont aussi un bon exemple de ce lien très fort entre productivisme et dépenses publiques. L'État a massivement subventionné la modernisation et l'industrialisation des pratiques agricoles, afin notamment de réaliser l'objectif de parité des revenus agricoles aux revenus des autres secteurs que s'étaient engagées à réaliser les autorités politiques françaises puis européennes (Facchini, 1995). La dépense publique était productive, mais à l'origine d'importantes pollutions agricoles et d'externalités négatives.

L'écologie oscille alors entre le socialisme associationniste, qui milite en faveur de la décroissance, et la mise en œuvre d'institutions politiques plus participatives et favorables à une forme d'écodéveloppement, de croissance soutenable. La croissance soutenable redonne une place à l'État, mais impose une profonde recomposition des dépenses publiques en faveur de la protection de la nature. L'enjeu ici est le verdissement des dépenses publiques.

Une autre voie, cependant, est possible : se servir des mécanismes de marché pour verdir les pratiques de consommation et de production. L'écologie de marché défend cette position. Elle n'est pas hostile à la croissance économique, parce qu'elle pressent qu'il faut aussi répondre aux défis démographiques. La croissance est une réponse à ce défi. Elle doit, cependant, se verdir. Comment faire ? Grâce à l'instauration d'un prix des ressources naturelles (faune, flore, foncier, eau, air, océan, littoral, etc.), aux innovations vertes et à l'évolution des normes des consommateurs, qui conjointement permettent de gérer la rareté et d'inciter au verdissement des pratiques de consommation et de production. La rareté des ressources naturelles n'est pas, dans ces conditions, un obstacle au développement économique et humain, si on accepte de faire confiance à l'ingéniosité humaine, *c.-à-d.* à l'innovation (Simon, 1981). Encore faut-il, cependant, accepter la privatisation de la nature.

La réforme du secteur public dans de nombreux pays développés au milieu des années 1990

L'autre changement historique dont il faut tenir compte pour penser la dynamique des dépenses publiques est l'importance des réformes du secteur public qui ont été conduites dans de nombreux pays développés.

S'il est vrai que tous les pays développés ont vu leurs dépenses publiques augmenter jusqu'au milieu des années 1990, il est non moins vrai que de nombreux pays ont mis en place des politiques de réduction des dépenses publiques. Ce retrait de l'État concerne aussi bien le montant des dépenses publiques que l'impôt, la réglementation, les aides publiques et la place des entreprises publiques dans le système productif.

L'Irlande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Suède, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Danemark ont baissé durablement et de manière importante la part des dépenses publiques dans leur production (figure 01) entre 1979 et 2018. Ces expériences sont intéressantes, car elles montrent que trois pays aux modèles de capitalisme très différents ont pris la même orientation : la Suède, l'Irlande et l'Allemagne.

La Suède a développé entre 1936 et 1990 un modèle social-démocrate original (Esping-Andersen, 1990). Le modèle suédois n'a pas, cependant, toujours été social-démocrate. Sur les deux derniers siècles, il existe trois modèles suédois.

- i) Le premier modèle est libéral et se développe durant tout le XIX^e siècle et jusqu'en 1936.
- ii) À partir de cette date et jusqu'en 1990, l'État social se développe. On peut dire que ce modèle se radicalise entre 1970 et 1990. Les gouvernements, durant cette période, ont augmenté fortement les impôts et tenté de transférer les entreprises aux salariés. C'est ce modèle radical des années 1970-1990 qui est entré en crise et qui a justifié une profonde réforme du secteur public (Sanandaji, 2015). Un tel modèle pousse à son terme la déconnexion entre l'effort productif et le revenu. L'État-providence suédois s'est construit sur une forme de « démarchandisation » du salaire. Les droits sociaux ont été déconnectés du travail des salariés.
- iii) À partir de 1994, la plupart des dirigeants politiques de ce pays sont persuadés qu'il faut réduire le niveau des dépenses publiques et limiter l'endettement des administrations publiques. C'est le troisième modèle suédois, celui d'un pays qui réussit à réduire drastiquement ses dépenses publiques et à désocialiser son économie. La fixation de plafonds de dépenses aux différentes administrations, les limitations faites aux dépenses de transfert et la transformation du statut de fonctionnaire en contrat de travail de droit privé pour de nombreux agents publics sont les principaux instruments utilisés par les gouvernements suédois pour réduire la dépense publique. La hausse des impôts a permis de son côté la réduction rapide des déficits. La conséquence de cette politique fut l'apparition d'excédents budgétaires qui ont permis, d'une part, de réduire le poste charge d'intérêt de la dette de l'État et, d'autre part, de baisser le montant des dépenses publiques. Dans le même temps, la croissance économique a permis de réduire la part des dépenses publiques dans la production.

L'Irlande est un modèle d'État libéral qui maintient, d'une part, un lien très fort entre revenu et effort productif et n'engage, d'autre part, que très peu de dépenses publiques de protection sociale. Il assiste les plus pauvres par des indemnités versées aux bas revenus. La philosophie d'un tel modèle, souvent associé aux pays anglo-saxons (Australie, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande), est que chacun doit gagner selon ses œuvres. Le plan de réduction des dépenses publiques des gouvernements irlandais est en ce sens fidèle au modèle libéral de ce pays, à ses exigences morales. Les gouvernements irlandais ont engagé cette politique de baisse des dépenses en accord avec les autorités européennes, qui les assistaient financièrement à la suite de la crise de 2008. L'Irlande sort de ce programme d'assistance en décembre 2013 et renoue avec la croissance économique en 2011. Entre 2010 et 2013, les dépenses de l'État irlandais ont été réduites d'environ 10 % en valeur, alors que durant les années 1980 ces dépenses avaient plutôt augmenté de 10 % par an (Mason-Schuler, Nathanael, 2014). Dans le même temps, les dépenses des collectivités locales ont baissé d'environ deux tiers et le nombre d'élus est passé de 1627 à 949. La croissance irlandaise est aujourd'hui l'une des plus fortes au monde. Elle a atteint 25,6 % en 2015, 5,2 % en 2016 et 7,8 % en 2017, 8,8 % en 2018 et 5,5 % en 2019 (Office central des statistiques (CSO), Dublin).

Cette forte capacité de rebond de l'économie irlandaise s'explique par la qualité de ses institutions, et sa capacité à attirer, par une politique fiscale adaptée, de nombreuses entreprises.

L'Irlande, comme beaucoup de petits pays, accueille de nombreux sièges sociaux d'entreprises qui ne produisent pas nécessairement dans le pays. Le modèle irlandais est en ce sens assez proche du modèle luxembourgeois. Il se caractérise par un écart important entre le PIB et le revenu national brut (RNB). Le PIB de l'Irlande est la richesse générée par les personnes et les entreprises établies en Irlande. Le revenu national brut de l'Irlande inclut également les revenus reçus de l'étranger, comme les profits des entreprises irlandaises établies à l'étranger, moins les revenus versés aux non-nationaux, comme les profits d'une entreprise étrangère établie en Irlande. La différence entre le

PIB et le RNB pour l'année 2016 des États-Unis ou du Japon, en revanche, est négative. Cela signifie que dans ces pays, de nombreuses entreprises rapatrient des revenus de l'étranger. La conséquence, même si la différence entre PIB et RNB est généralement très faible pour la plupart des pays, est une surestimation ou une sous-estimation du PIB. La part des dépenses publiques dans la production en Norvège, au Japon et aux États-Unis est surestimée. En revanche, la part de ces mêmes dépenses dans la production de pays comme l'Irlande, le Luxembourg et l'Islande est plutôt sous-estimée. Ces précisions nuancent donc le propos sur le cas irlandais, mais ne l'infirment pas.

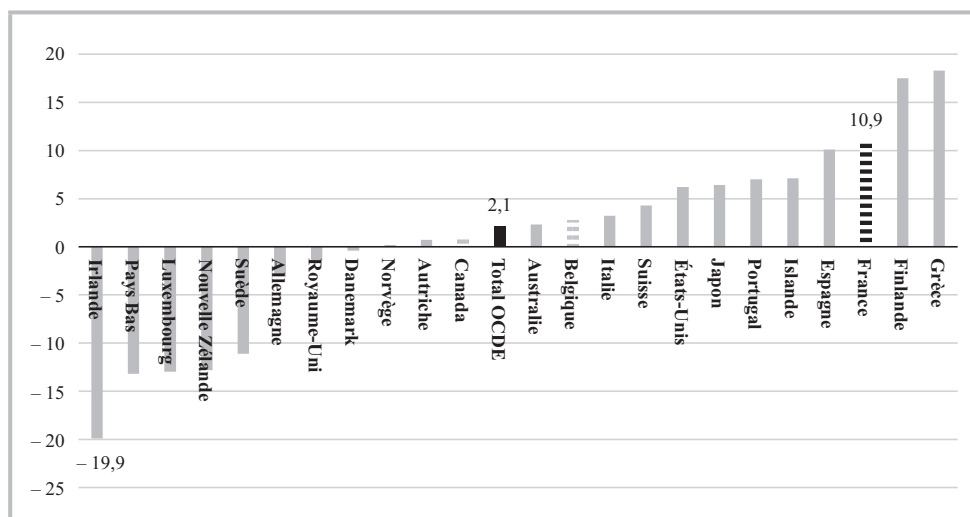


FIGURE 01.

Quels sont les pays qui ont réduit la part de leurs dépenses publiques dans la production entre 1979 et 2018 ?

Source : OCDE, Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, <https://data.oecd.org/fr/gga/dépenses-des-administrations-publiques.htm> (consultation le 8 décembre 2018). La valeur calculée pour cet histogramme est la différence entre le ratio dépenses publiques sur PIB de l'année 2018 et la valeur de ce ratio en 1979. Une valeur négative montre une baisse du ratio dépenses publiques sur PIB.

L'Allemagne est le troisième pays à avoir vu ses dépenses baisser fortement. L'Allemagne est le pays qui a inventé le modèle social bismarckien. Ce modèle a largement inspiré le modèle social français d'après-guerre (1939-1945). Il repose sur des valeurs plutôt conservatrices et assure le versement de droits sociaux élevés. Il a été complété, à la suite de la chute du Troisième Reich, par une forme renouvelée de libéralisme, l'ordolibéralisme. La doctrine ordolibérale est le résultat de la confrontation, à l'université de Fribourg, des idées d'économistes comme Walter Eucken (1891-1950) ou Wilhelm Röpke (1899-1966) à celles de deux juristes : Franz Böhm et Hans Grossmann-Doeth. Leur philosophie est antimatérialiste et chrétienne-humaniste : le profit n'est pas une fin en soi et l'entreprise est au service de la société. Il s'agit d'admettre que le marché laissé à lui-même ne réussit pas à maintenir une concurrence libre et non faussée. L'État doit alors naturellement intervenir pour protéger la concurrence des stratégies de monopole et de cartellisation des grands groupes industriels. C'est dans ce contexte institutionnel que l'Allemagne réunifiée du milieu des années 1990 a engagé une politique de baisse de ses dépenses publiques. La conséquence est une forte divergence entre la France et l'Allemagne en matière de part des dépenses publiques dans le PIB.

Ces trois expériences de politiques publiques montrent que l'évolution des dépenses publiques n'est pas nécessairement déterminée par le contexte institutionnel et culturel d'un pays. Le modèle scandinave n'est plus celui des années 1970. Un large mouvement de désocialisation a été engagé. Le modèle libéral irlandais a plutôt fait le choix inverse, au sens où il s'est radicalisé. Les gouvernements irlandais ont choisi de réduire encore un peu plus la part du secteur public dans leur économie. Le modèle bismarckien allemand reste fort, mais il a été amendé sur de nombreux points : baisse du nombre des agents publics, réforme du contrat de travail et privatisations, dans le secteur de la santé en particulier.

L'histoire des dépenses publiques apparaît alors comme indépendante des contraintes de régulation. Elle relève de choix politiques. L'explication n'est pas systémique, elle est politique. Elle doit à la fois décrire la singularité d'un choix et se placer dans la généralité d'une théorie des décisions politiques. C'est bien ce que cherche à proposer la théorie des choix publics qui fait, comme son nom l'indique, de la dépense publique la conséquence d'une décision. Une décision à ses raisons. Ce sont ces raisons qu'il faut décrire.

Dans le cas de la France et, dans une moindre mesure, de la Belgique, il faut comprendre pourquoi les gouvernements n'ont pas engagé leur pays dans ce mouvement de désocialisation. La figure 02 répartit les pays de l'OCDE en quatre groupes. Elle classe les pays sur deux critères : la taille du secteur public, mesurée par le ratio dépenses publiques sur PIB, et la différence entre ce même ratio pour l'année 1995 et l'année 2015 ; un signe négatif signifie que le pays a réduit la part des dépenses publiques dans la production, alors qu'un signe positif indique le contraire.

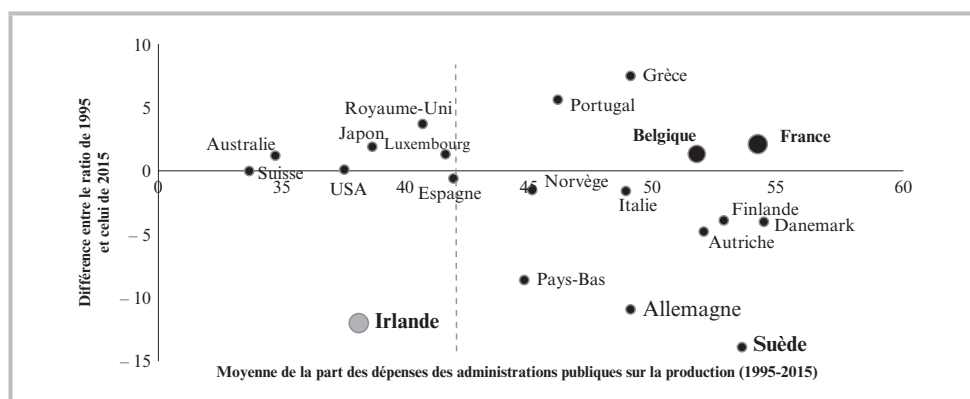


FIGURE 02.

Taille du secteur public et réforme de l'État entre 1995 et 2015 dans les pays de l'OCDE

Source : OCDE, Dépenses des administrations publiques en pourcentage du PIB, <https://data.oecd.org/fr/gga/dépenses-des-administrations-publiques.htm> (consultation le 8 décembre 2018).

- i) Dans le premier cadran, en haut à gauche, se trouvent les pays qui ont un ratio inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (42,98 % du total des pays de l'OCDE en 2018) et qui voient la taille du secteur public augmenter durant les vingt dernières années (Australie, Japon, Royaume-Uni et Luxembourg).
- ii) En bas à gauche, les pays qui ont un secteur public de petite taille et qui baissent encore cette part (Irlande, Espagne).

- iii) En haut à droite, les pays qui ont un secteur public de grande taille qui continue d'augmenter (Belgique, France, Portugal et Grèce).
- iv) Enfin, en bas à droite, on trouve les pays qui ont réduit un secteur public de grande taille (Norvège, Italie, Pays-Bas, Finlande, Danemark, Suède, Allemagne et Autriche).

La très forte croissance de la dette publique dans les pays développés

Le ^{xxi}e siècle est aussi marqué par un niveau d'endettement des États jamais atteint en période de paix, ce qui peut faire craindre une crise mondiale de la dette souveraine.

En 1975, la dette publique ne représentait que 10 % de la production française (PIB). En 2020, juste avant la crise du covid 19, le ratio de dette était d'environ 100 % du PIB. Là encore, il n'y a aucune loi. Certains pays décident de limiter leur dette publique, d'autres refusent les politiques d'assainissement. Il existe une grande hétérogénéité entre pays européens. Ce ne sont pas les pays qui ont une dette publique élevée qui engagent les réformes de leurs administrations publiques les plus importantes. On peut presque dire que c'est le contraire. La Grèce, le Portugal, le Royaume-Uni, la France et la Belgique sont des pays qui enregistrent des niveaux de dette publique bien supérieurs aux engagements qu'ils avaient pris lors de la signature du traité de Maastricht, le 6 février 1992. Les pays du sud de l'Europe (Italie, France, Grèce, Portugal) à l'exclusion de l'Espagne et la Belgique ont une double caractéristique : un secteur public de grande taille et une dette publique supérieure à 100 % de leur PIB. Une telle situation réduit considérablement leurs marges de manœuvre budgétaire et affaiblit leurs positions dans les négociations à l'intérieur de l'Union, puisqu'ils ne respectent pas leurs engagements.

Le lien étymologique des mots dépense et dépendance apparaît alors, pour la France, parfaitement adapté. C'est comme si les gouvernements français étaient dépendants à la dépense publique, mais que cette dépendance était plus forte que dans les autres pays de l'Union européenne. La dépendance à la dépense favorise la croissance de la dette publique et, *in fine*, impose aux autorités européennes une baisse des taux d'intérêt. Toute hausse d'un point de pourcentage du taux d'intérêt coûterait à terme l'équivalent du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche. Sachant cela, les banques centrales et la Banque centrale européenne (BCE) sont dépendantes des choix budgétaires des États. Elles ne peuvent que mettre en œuvre cette politique de taux d'intérêt négatif, que nous connaissons depuis quelques années. Le principe « trop gros pour faire faillite » (« too big to fail ») s'applique ici parfaitement.

DÉSENDETTEMENT DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT ET DEMANDE DE PROGRÈS ÉCONOMIQUE : LE CAS DE L'AFRIQUE

Le contexte intellectuel, social et culturel des pays en voie de développement est très différent. Cela ajoute à l'hétérogénéité des situations. Le progrès économique reste, pour les pays en voie de développement et l'Afrique en particulier, une priorité. La position qu'ils tiennent lors des conférences sur le climat en est la preuve. Les pays développés reconnaissent leur rôle dans le changement climatique et le droit au développement économique des pays pauvres. Le principe d'un développement soutenable est dans cette perspective une priorité. La dynamique de la dette publique et de la dépense ont, de plus, été diamétralement opposées à celles que l'on a

observées dans les pays développés. La dette des pays africains durant le xxi^e siècle a diminué dans tous les pays, à l'exception des cinq suivants : Namibie, Tunisie, Égypte, Cap-Vert et Soudan (figure 03). Cela contraste avec les pays développés. Les ratios d'endettement sont généralement plus faibles en Afrique qu'en France et en Belgique notamment. Le xxi^e siècle est pour la très grande majorité des pays d'Afrique synonyme de désendettement (figure 03), alors qu'il était synonyme de dette accrue pour les pays de l'OCDE.

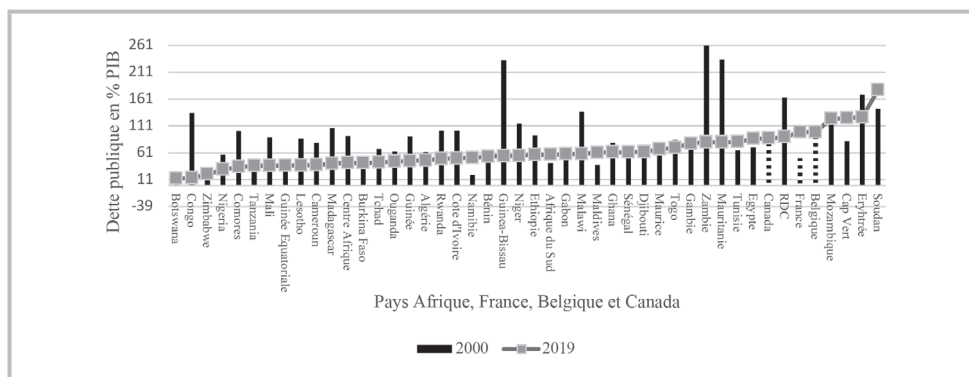


FIGURE 03.

Le désendettement des États d'Afrique au xxi^e siècle (2000-2019)

Source : Banque mondiale, « General government gross debt % GDP » (consulté le 20 mars 2020).

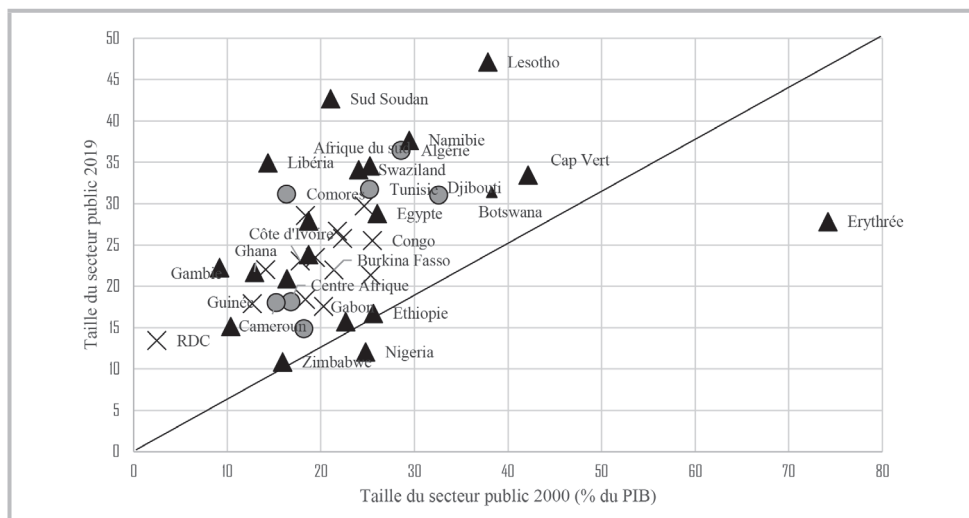


FIGURE 04.

Taille du secteur public en Afrique et réforme de l'État (2000-2019)

Source : Banque Mondiale, « General government total expenditure % GDP » ; les croix renvoient aux pays francophones ayant le français comme langue officielle, les ronds gris sont les pays où l'on parle français et les triangles noirs sont les autres pays.

Les dépenses publiques, de leur côté, ont plutôt eu tendance à augmenter, à l'exception de deux pays : Nigeria et Érythrée (figure 04). Le Lesotho est le pays où la taille du secteur public en Afrique en 2019 est la plus élevée, avec un ratio de 47,5 %, dix points de moins qu'en France. Le Zimbabwe, de son côté, est le pays où la taille du secteur public est la plus faible, avec environ 10 % du PIB (chiffre 2019). Alors que les pays développés (OCDE) cherchent plutôt à freiner l'augmentation de leurs dépenses publiques, les pays d'Afrique voient plutôt leurs dépenses augmenter.

DE LA THÉORIE CLASSIQUE DE L'ÉTAT À LA NOUVELLE ÉCONOMIE PUBLIQUE

Le ^{xxi}e siècle s'est enfin ouvert sur la base d'un profond renouvellement des théories de l'État et du fonctionnement de la démocratie. Il est possible, d'ailleurs, que les mouvements de désocialisation observés dans de nombreux pays développés trouvent leurs origines dans ce renouveau de l'économie publique. Les travaux des économistes ont fait prendre conscience à certains gouvernements que la dépense publique n'était pas la solution à tous les maux sociaux. Le renouveau de la doctrine classique a probablement favorisé cette prise de conscience.

La théorie classique soutient que le génie du progrès économique n'est pas l'État, mais l'entrepreneur, et que la seule source du progrès social est le progrès économique. i) Elle a pour cette raison très tôt développé, contrairement à ce qu'affirme Jean Bouvier, une théorie de l'État. Elle a toujours pensé l'État et la dépense publique. ii) La nouvelle économie publique hérite incontestablement de cette pensée classique sur l'État.

i) Jean-Baptiste Say et l'économie politique française du ^{xix}e siècle n'ont pas seulement développé une théorie des marchés, des prix et de l'entrepreneuriat, mais aussi proposé une théorie de l'État. Cette dernière repose, d'une part, sur l'observation des choix mercantilistes et colbertistes (1661-1681) de la monarchie française depuis l'action du roi Louis XIV et, d'autre part, sur les réflexions faites par un homme comme Benjamin Constant sur les choix du régime napoléonien. Le colbertisme était une forme de mercantilisme. Il consistait à protéger l'industrie par des protections tarifaires et des aides publiques et à développer des manufactures d'État, mais aussi à vendre des privilèges afin d'enrichir le Trésor royal et à financer les guerres, qui, elles-mêmes, étaient des moyens d'élargir le butin des monarques et leur capacité à acheter l'allégeance des élites économiques et politiques du royaume. Les sociétés dominées par le mercantilisme sont en ce sens des sociétés de recherche de rente, où la richesse de quelques-uns provient de l'appauvrissement du plus grand nombre.

Benjamin Constant a cette histoire en tête lorsqu'il traite de l'État et de son activité dans deux de ses ouvrages : *Commentaire sur l'ouvrage de Filangieri* (Constant, 2004 [1822|1824]) et *l'Esprit de conquête* (Constant, 1992 [1892]).

- Dans le *Commentaire*, il identifie la guerre comme une source d'activité des gouvernements, de dépenses et de taxes. Il défend, ensuite, que le danger est la principale justification de l'intervention de l'État. Il devient alors utile pour l'État de convaincre les citoyens qu'il y a un danger et qu'il doit intervenir, parce que cela est utile. L'État peut toujours faire croire qu'il est utile et justifier ainsi la prohibition, l'impôt et, plus généralement, les ordres qu'il donne à la population pour la protéger d'un danger imminent.
- Dans *l'Esprit de conquête*, il introduit le thème de la spoliation publique, qui sera très présent dans les théories ultérieures et les explications de la redistribution de l'école contemporaine des choix publics.

Ce thème donnera naissance à l'idée que l'histoire économique est celle d'un conflit entre producteurs et prédateurs. Il sera développé par Charles Comte (1840) dans le *Censeur européen* et Joseph Garnier (1848) dans le *Journal des économistes*. Il donnera naissance à la définition de l'État de Frédéric Bastiat et sera popularisé dans le domaine de la sociologie de l'État par Franz Oppenheimer (1913), dans son livre *L'État, ses origines, son évolution et son avenir*. Quel que soit le régime politique, l'ordre étatique impose sa logique prédatrice. Il conduit à penser l'État comme un simple instrument de redistribution. Frédéric Bastiat définit l'État ainsi : « *L'État est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde* » (Frédéric Bastiat, « L'État », *Journal des débats*, 1848, p. 5-20).

ii) Cette définition explique les liens très forts qui existent entre la nouvelle économie publique de l'école des choix publics (*Public Choice*) (Euzent et Martin, 1984) et l'économie politique classique telle qu'elle s'est développée en France au XIX^e siècle. La dépense publique est un moyen d'externaliser sur les autres une partie des coûts de ses propres choix. Il s'agit bien de financer par l'impôt (collectivement) un bien privé. Les biens produits par l'État ne sont pas au service des producteurs, mais des spoliateurs, de tous ces individus, ces groupes qui réussissent grâce à leur engagement politique à vivre du travail des autres.

L'action des pouvoirs publics devient, dans ces conditions, dérégulatrice, car elle déconnecte la dépense de l'acte productif. Elle provoque des distorsions de prix qui finalement nuisent à l'activité économique et à la juste répartition des richesses. L'État devient une menace pour la régulation marchande, et non une solution. Il est une menace, car il développe au sein de la société un esprit de spoliation qui se substitue progressivement à l'esprit d'industrie que porte la classe entrepreneuriale. La conséquence de ce mouvement est l'appauvrissement de tous ; alors que l'esprit d'industrie cherche à satisfaire un besoin, se donne pour mission de créer de l'utilité, l'esprit de spoliation est envie et désir d'accaparement de la propriété d'autrui.

Dans cette perspective, l'histoire des civilisations devient l'histoire d'une opposition entre ces deux classes : les producteurs et les spoliateurs. La guerre, le système féodal et l'avènement de l'État moderne sont les trois étapes de l'histoire de la spoliation. L'État moderne invente la spoliation légale (Garnier, 1848). La conséquence est que les bourgeois vont délaisser leurs industries et investir l'État et ses fonctions. Ils vont en oublier leur esprit d'industrie et privilégier la recherche de positions confortables dans l'administration publique. Tout le monde veut vivre de l'impôt et devenir agent public. La dépense et l'impôt s'alourdissent et la production diminue. L'État n'offre alors des emplois publics que pour mettre à l'abri les bourgeois de la concurrence des marchés. La société bourgeoise se transforme en société de fonctionnaires.

Cette manière de penser l'État et son activité se retrouve largement dans l'économie politique contemporaine des dépenses publiques. Outre qu'elle interdit de croire que l'État est un impensé de la doctrine classique, elle rappelle que, contrairement à ce qu'affirment Badie et Birnbaum (1982, chapitre 1) dans leur livre, Marx n'est pas le fondateur de la sociologie de l'État. Les fondateurs de la théorie de l'État sont les économistes classiques français de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e siècles.

Cela conduit, aussi, à rompre avec le postulat que l'État, la dépense publique et la démocratie seraient instrumentalisés par les capitalistes. L'État n'est pas au service de la domination du capital sur le travail, comme le soutient la théorie marxiste. L'État et les gouvernements qui le dirigent ont leurs propres objectifs et leurs propres règles. La dépense publique n'est pas tenue par les lois du capitalisme, mais par les lois de la démocratie, et plus généralement de la politique lorsque l'État est gouverné par un autocrate. C'est dans l'usage que les personnes font de l'État que l'on peut trouver une explication satisfaisante de la dynamique des dépenses publiques.

La nouvelle économie publique reprend ainsi le fil coupé par des années d'investissement, dans un pays comme la France, dans la recherche de relations stables entre la régulation et les dépenses publiques. Elle a contribué à la formation d'un corpus empirique extrêmement important et à un progrès régulier des techniques d'observation et de vérification des explications proposées. Il est impossible, dans ces conditions, de reprendre aujourd'hui la position de Christine André et Robert Delorme contre la théorie individualiste des choix publics, qui ne respecteraient pas le faillibilisme de l'épistémologie poppérienne.

Depuis les années 1970, en effet, l'économie politique a développé un véritable corpus théorique et empirique sur les causes et les conséquences des dépenses publiques. La plupart de ces articles de recherche sont empiriques et utilisent toutes les bases de données constituées par les historiens des finances publiques, et plus généralement l'économie quantitative. Ce corpus impose probablement une profonde modification de la manière dont les citoyens et les décideurs politiques se représentent la contribution des dépenses publiques au progrès économique et social.

En France, l'un des derniers articles de synthèse consacré à ce sujet, à notre connaissance, est celui de Jean Bénard (Paris 1 Panthéon-Sorbonne) qui, en 1983, dans la *Revue d'économie politique*, présentait un certain nombre de travaux publiés en anglais sur la relation qu'entretient la dépense publique avec la croissance. Il montrait à cette occasion l'importance de l'équilibre politique dans la dynamique des dépenses (Bénard, 1983). Cet article a été suivi par les travaux de l'équipe de l'université de Poitiers qui, en 1988, publiait un article sur les déterminants de la dépense publique en France (Aubin, Berdot, Goyeau et Lafay, 1988). La principale originalité de ce travail était d'utiliser l'économétrie pour traiter des causes de la dépense publique en France sur la période 1961-1983. Pour continuer cet état des lieux, on peut citer aussi un article de la *Revue française de finances publiques* publié en 1990 par deux économistes de la Société européenne du choix public (*European Public Choice Society*), qui mettait en évidence la contribution de la théorie de la rationalité à l'étude des politiques publiques et de la dynamique des dépenses publiques (Pommerehne et Kirgässner, 1990, p. 191); ainsi que la synthèse du professeur de science politique André Blais, qui concluait en affirmant que les causes traditionnelles de la croissance des dépenses publiques qu'étaient à l'époque l'inflation, la hausse de la population, la croissance des revenus et la hausse des prix relatifs des services publics n'expliquaient qu'une petite partie de la hausse des dépenses publiques aux États-Unis et en France (Blais, 1982, p. 791). L'inefficacité de la production publique (Bélanger, 1972), l'activité des groupes d'intérêt (Asselain et Morrison, 1983), les préférences de l'électeur médian (Aubin *et al.*, 1988) et l'existence de cycles électoraux (Blais, 2003) étaient, en revanche, des explications probablement mieux étayées par les faits.

Au Canada, la situation est très différente, car de nombreux économistes ont été très tôt en contact avec cette nouvelle économie publique (Blais, 1982). On peut même dire que l'économie de la bureaucratie s'est construite dans la province du Québec avec les contributions des professeurs Migué et Bélanger (1974; Bélanger, 1981). L'équipe du centre Cyrano de Claude Montmarquette et les travaux de Louis Imbeau et de tous les politistes autour d'André Blais pourraient compléter ce panorama très succinct du rôle joué par la nouvelle économie publique dans l'explication et l'évaluation de la dynamique des dépenses publiques au Canada (Tellier, 2005).

La Belgique est un peu comme la France, en marge de la nouvelle économie publique. Très peu d'économistes belges participent aux conférences de l'*European Public Choice Society*. Ce parallèle entre la France et la Belgique n'est peut-être pas anodin si on garde à l'esprit que ces deux pays ont des finances publiques très similaires: un haut niveau d'endettement et des dépenses publiques élevées.

PLAN

Cet ouvrage a donc plusieurs ambitions : i) faire le point sur l'histoire des dépenses publiques dans le monde et en France en particulier, en insistant sur une comparaison entre les pays francophones, ii) présenter les différentes explications de la dynamique des dépenses publiques disponibles, iii) évaluer l'effet de cette dynamique des dépenses sur la production, autrement dit le progrès économique et iv) mieux comprendre pourquoi certains pays ont réussi à réduire leurs dépenses publiques et d'autres pas. Il s'organise autour de trois thèmes : les faits, les causes et les conséquences et comporte sept chapitres.

Les faits : histoire quantitative de la dépense publique

Le premier chapitre traite des faits. Il répond au premier objectif de ce livre en exposant les sources et l'ensemble des données disponibles dans ce domaine. Il actualise les séries d'André et Delorme (1978) pour la France et compare ces évolutions aux dépenses publiques dans les pays développés et en voie de développement de la zone francophone. Il montre d'importantes différences dans le temps et l'espace à l'intérieur de chaque pays et entre les pays. Les pays développés et les pays en voie de développement ont des niveaux et des structures de dépenses publiques très différents. Les pays développés n'ont pas cependant toujours eu de hauts ratios de dépenses publiques sur PIB et d'importantes dépenses publiques de protection sociale. Les années récentes montrent d'ailleurs une forte inflexion, puisque dans pratiquement tous les pays développés la part des dépenses publiques de protection sociale et de santé a tendance à baisser ou à se stabiliser.

La théorie des biens publics

Le second chapitre traite de la définition d'un bien public. Qu'est-ce qui fait qu'un bien concerne tout le monde ? La réponse popularisée par les économistes de tradition néokeynésienne (Samuelson, Musgrave, Meade) est la suivante : un bien qui concerne tout le monde est non rival et non exclusif. L'État doit produire ce type de bien. La théorie contemporaine des biens publics ne permet plus, pourtant, d'affirmer que la présence de biens non rivaux et non exclusifs est une condition suffisante pour que l'État intervienne. Si on s'en tenait, par ailleurs, à cette définition, le périmètre d'intervention des États contemporains devrait-être considérablement réduit. Cela explique en partie le développement de la théorie des biens sous tutelle ou méritoires, mais aussi l'idée que la plupart des biens publics sont en fait des biens privés financés par le plus grand nombre.

Un bilan de la littérature internationale sur les déterminants de la dépense publique

La nouvelle économie publique utilise cette conclusion pour donner une place prépondérante au calcul politique dans la croissance des dépenses publiques dans les pays développés. La dynamique des dépenses publiques est la conséquence d'un équilibre politico-économique. Le chapitre 3 décrit les conditions d'existence de cet équilibre. Les dépenses publiques sont la conséquence d'un échange politique sous contrainte. La contrainte est donnée par le droit constitutionnel. La demande, en démocratie, révèle les préférences des électeurs. L'offre est celle des élus. Il est sur cette base possible de classer et de présenter vingt-quatre explications de la dynamique des dépenses publiques. La demande de dépense publique est l'expression des préférences politiques des électeurs, qui sont elles-mêmes le reflet de leurs conceptions de l'intérêt général (idéologie) et de leurs

intérêts. D'une manière relativement similaire, l'offre de dépense publique traduit la conception de l'intérêt général des élus, mais aussi leur calcul électoral. Les élus et les gouvernements servent les demandes qui optimisent leur chance de gagner les élections. Cette littérature extrêmement riche oblige à saluer l'immense travail empirique et théorique fait par les économistes contemporains sur cette question. Quatre grandes leçons peuvent être tirées de ce travail de synthèse.

- i) L'histoire des dépenses publiques est pluricausale.
- ii) Chercher la constante ou le déterminant des dépenses publiques est futile. La dépense publique est la conséquence d'un processus catallactique.
- iii) L'idéologie joue probablement un rôle central dans cette dynamique, parce qu'elle est le lieu de la synthèse, de l'interprétation de cette complexité qui caractérise les faits historiques.
- iv) Il est impossible d'écrire l'histoire des dépenses publiques en cherchant seulement des régularités entre des grandeurs statistiques. Il faut aussi tenir compte de la singularité des trajectoires historiques, du rôle des grandes figures politiques et de l'existence de fenêtres d'opportunité aux changements institutionnels.

Ce sont ces quatre leçons qui guident l'histoire singulière de la dépense publique en France sur la période 1870-2015, développée au chapitre 4.

Les causes de la dynamique des dépenses publiques en France

L'histoire des dépenses publiques de la France est singulière et contingente. Elle est traversée par des régularités que la macroéconomie des dépenses publiques cherche à décrire, mais elle est aussi soumise aux choix d'entrepreneurs politiques (modèle d'offre), aux destins singuliers et à des contextes intellectuels, politiques et sociaux particuliers.

L'explication proposée de la dynamique des dépenses publiques en France sur la période 1870-2015 reprend l'idée développée par l'école classique française pour comprendre le renforcement des pouvoirs de l'État. Les hommes et femmes politiques, pour justifier leurs actions, instrumentalisent les dangers de la vie et les risques qui leur sont associés.

Cette proposition permet de montrer comment le danger, la loi et la dépense forment un processus d'autorenforcement qui favorise la croissance des dépenses publiques et des prérogatives du pouvoir politique. La classe politique utilise le danger et les risques qui lui sont associés comme des moyens d'étendre son pouvoir. L'invasion, le meurtre, le vol, l'analphabétisme, la paupérisation, le chômage, les risques systémiques, l'urgence climatique, etc. sont tous des dangers que le personnel politique peut exploiter pour justifier ses actions et de nouvelles dépenses. La première partie de ce chapitre décrit et détaille les mécanismes d'autorenforcement à l'œuvre entre la loi et la dépense. Elle explique pourquoi le paternalisme apparent des hommes politiques est probablement la meilleure grille d'interprétation de la dynamique des dépenses publiques en France.

L'importance, cependant, que l'on accorde à ce processus d'autorenforcement danger/loi/dépense ne doit pas conduire à ignorer tous les autres facteurs qui ont placé les hommes politiques dans un contexte économique et social favorable à la croissance de la dépense publique. Le degré de centralisation du pays, les préférences de l'électeur médian (inégalités), le nombre des personnes âgées qui cherchent à déplacer les coûts de leur vieillesse sur les actifs, la faible productivité des services (loi de Baumol), la possibilité de financer les dépenses par l'inflation et la baisse des coûts de perception de l'impôt placent les gouvernements dans un contexte favorable à la dépense.

Ces régularités et cette dynamique paternaliste de la loi et de la dépense ne nous font pas, non plus, oublier le rôle primordial qu'a joué la période de reconstruction qu'a été la Libération (1945-1946). Il est impossible d'expliquer l'évolution des dépenses en France sans comprendre les choix singuliers faits en 1946, lors de la Libération de l'occupation allemande. La deuxième partie du chapitre 4 est consacrée à la présentation de cette période et à ses conséquences sur la dynamique des dépenses publiques en France. La Libération a créé une fenêtre d'opportunité, pour les partis au pouvoir en 1946, de voter des lois qui vont modifier la nature du régime économique de la France, et créer à la fois un sentier de dépendance institutionnelle et un effet de blocage. La loi de 1946 sur le statut des fonctionnaires, d'une part, et les ordonnances sur la sécurité sociale, d'autre part, ont déterminé la trajectoire des dépenses publiques de la France sur la période 1945-2018.

La croissance de la dépense publique apparaît ainsi comme la conséquence d'un processus d'autorenforcement danger/loi/dépense et de la transformation de la démocratie française, en 1946, en une forme de technocorporatisme (Nord, 2010), où la gestion de la masse salariale des administrations publiques échappe en grande partie aux élus.

Les conséquences productives de la hausse des dépenses publiques

La croissance de la dépense publique ainsi expliquée, on peut passer à l'ensemble des travaux qui tentent d'en évaluer les conséquences de cette croissance. L'une des raisons des réformes de l'État, de la baisse ou de la hausse des dépenses publiques est le progrès économique. Baisser les dépenses publiques, si ces dernières sont favorables au progrès économique, ce serait hypothéquer l'avenir et créer des tensions sociales. Le chapitre 5 traite de cette question au combien débattue et importante pour l'avenir des politiques publiques en France et dans le monde. Sur la base d'observations statistiques et d'une vaste littérature empirique, il conclut que la taille du secteur public dans la plupart des pays développés freine le progrès économique, car la relation entre dépenses publiques et production est non linéaire (courbe de BARS). Au-delà d'un certain niveau, la dépense publique a un effet négatif sur la production. Le soutien de la croissance économique dans les pays développés et la France en particulier passe dans ces conditions par un programme de baisse des dépenses publiques.

Une telle conclusion conduit à reposer la question des périmètres d'intervention de l'État. Car il ne suffit pas de réduire les dépenses publiques, encore faut-il réduire les dépenses publiques improductives et augmenter la part des dépenses productives. Qu'est-ce qu'une dépense productive ? Le chapitre 6 répond à cette question en discutant des bases conceptuelles de la théorie de la croissance endogène et de l'existence de courbes de BARS par dépenses.

Comment réussir à mettre en œuvre une politique publique favorable au progrès économique ?

L'excès de dépense publique peut expliquer pourquoi l'Allemagne, la Suède, l'Irlande ou le Canada ont réduit leurs dépenses, mais échoue à expliquer le *statu quo* français. Le chapitre 7 présente les résultats de l'économie politique des réformes pour comprendre le *statu quo* français et décrire les conditions qui permettraient à la France de réformer son secteur public. La France est confrontée à deux types de blocage (*lock in*) : les conditions de production des représentations de l'intérêt général et le pouvoir d'influence des groupes d'intérêt pro-dépenses sur les choix de politique publique.

HISTOIRE COMPARATIVE DES DÉPENSES PUBLIQUES

SOMMAIRE

1	Histoire des dépenses publiques dans le monde	27
2	Histoire des dépenses publiques en France	42
3	Histoire de la structure des dépenses publiques	50
4	Conclusion	65

INTRODUCTION

Ce chapitre fait un état des lieux de l'évolution sur longue et courte période du niveau et de la structure des dépenses publiques, dans les pays développés et en voie de développement.

En toute rigueur, l'histoire des dépenses publiques et l'histoire des dépenses de l'État ne devraient pas être confondues, car les dépenses publiques peuvent être au service du public ou au service des hommes et femmes d'État, autrement dit des personnes qui ont l'autorité que confère le contrôle de l'appareil d'État. L'histoire des dépenses publiques peut être pensée comme l'histoire d'une transformation : celle qui a conduit à faire des dépenses de l'État des dépenses qui concernent tout le monde, et non des dépenses financées par tout le monde, mais qui ne bénéficient qu'à un petit nombre.

DES FINANCES PUBLIQUES EN RUPTURE AVEC LES BUDGETS DES ÉTATS D'ANCIEN RÉGIME

Initialement, en effet, la dépense de l'État était associée à l'impôt et à l'arbitraire du monarque. La dépense de l'État est devenue dépense publique à partir du moment où l'impôt d'ancien régime a fait place à l'impôt moderne.

Les finances publiques modernes des États développés n'ont pas toujours existé. La science des finances publiques était en fait une science des budgets de l'État. Le mot « budget » dérive de l'ancien français « bougette », de « bouge » signifiant sac ou valise, et désigne sous sa forme anglaise le sac du trésorier. Il apparaît en France en 1764 (Guéry, 1978). Il désigne le revenu (recette) et la dépense d'une famille, d'une entreprise ou d'un État. Le Trésor royal tient les comptes du monarque. Le budget public est un état prévisionnel des dépenses, voté par le parlement qui en contrôle l'exécution. L'histoire du budget du monarque, de l'État, d'une nation est en ce sens fondamentalement une histoire comptable. Elle est autant une histoire des impôts et de leur composition qu'une histoire de la dépense.

L'histoire des budgets d'Ancien Régime reste mal connue. Il est acquis, cependant, que la principale dépense du monarque est de nature militaire. C'est la concurrence entre les monarques et les seigneurs qui composent l'Europe qui détermine leurs choix et le montant de leurs budgets. L'histoire comptable est donc intimement liée à l'histoire militaire, qui elle-même est la conséquence de la concentration du pouvoir autour d'un pouvoir central d'un seul monarque.

Le mot État, comme l'entité État, n'a pas toujours existé. En français, le mot État vient du mot état ou *estate* qui signifie manière d'être. Ce mot (*estate*) apparaît en Europe à la fin du x^v^e siècle. L'un des premiers à l'utiliser fut Machiavel pour décrire un pouvoir politique stable, fort et permanent. Lorsqu'il prend une majuscule, il change de sens et devient « *une autorité souveraine s'exerçant sur l'ensemble d'un peuple, d'un territoire déterminé* ». La majuscule marque la souveraineté de l'État. Si l'État est souverain, il n'a rien au-dessus de lui. Un État souverain n'obéit pas, il commande. Il devient l'autorité supérieure ou souveraine, qui ne reconnaît point de puissance concurrente. Cette souveraineté qualifie son autorité. L'autorité donne le pouvoir de commander, d'imposer l'obéissance. Car le pouvoir est « *la capacité de déterminer la conduite des hommes, d'influer sur le cours des événements* » (Aron, 1958, p. 849).

Raconter l'histoire du budget de l'État n'est pas, en ce sens, écrire l'histoire d'un budget quelconque, mais d'une organisation qui a la capacité de déterminer la conduite des êtres humains et d'influencer leurs choix budgétaires. C'est parce que l'État impose des relations de

commandement et d'obéissance que ses choix budgétaires influencent les choix de toutes les personnes qui vivent sur le territoire qu'il contrôle.

D'un point de vue budgétaire, la principale caractéristique des finances publiques est le financement par l'impôt. Ce qui caractérise l'État par rapport à un simple groupe armé, c'est qu'il transforme le butin en impôt (Charbonneau, 1987, p. 26). L'Empire romain est le prototype de l'État primitif. Il organise ses recettes autour du fisc (*fiscus*) et son budget autour d'un trésor (*aerium*). La colonisation romaine de la Gaule explique que les rois francs aient organisé leur budget sur cette base.

L'anarchie chrétienne³ qui régna au Moyen Âge a momentanément démantelé ce système fiscal central, et favorisé la privatisation de l'impôt, chaque seigneur s'arrogeant le droit de lever l'impôt sur ses terres, mais l'idée de l'État souverain était inscrite dans l'histoire de nombreux pays occidentaux, du fait de cette occupation. On peut lire l'histoire de l'État moderne, en Europe et en France en particulier, comme l'histoire de la recentralisation de la collecte de l'impôt autour d'une seule organisation. L'État d'Ancien Régime réussit progressivement à reprendre le contrôle de l'impôt (Hincker, 1971). Il en a même acquis le monopole et exclut l'église et les seigneurs de cette activité. L'État moderne est l'héritier de ce mouvement de concentration.

Sous l'Ancien Régime, cependant, l'impôt reste extraordinaire, car la population est très attachée à sa liberté de consentement (Hincker, 1971, p. 19). La création d'États généraux est un moyen de répondre à cette exigence de consentement. Les États généraux ouvrent la discussion sur l'impôt et sa légitimité. Les premiers États généraux sont convoqués par Philippe le Bel en 1302 pour financer la guerre de Cent Ans. Ils conduisent à la refondation du système fiscal sur quatre impôts : les impôts indirects, sur la vente et le transport des marchandises (aides), la gabelle sur le sel, la mise en place de droits de douane en provinces (traites) et d'impôts indirects perçus sur les roturiers (fouage). C'est ce système fiscal qui sera, d'une part, remis en cause lors de la révolution de 1789 et, d'autre part, à l'origine de ce mouvement révolutionnaire. Tout le drame de la monarchie ayant été de ne pas avoir eu un système fiscal stable, capable de lui donner les moyens de ses guerres.

C'est aussi ce système fiscal qui accompagne la dynamique des dépenses. Les travaux très fragmentaires que l'on possède sur la dynamique des budgets des monarques français indiquent une montée des dépenses sous François 1^{er} et Henri II et une forme de plafonnement des dépenses à partir de 1567 (Guéry, 1978, p. 223). Pour faire face à cette montée des dépenses, induite par une stratégie militaire hasardeuse du roi François 1^{er}, les intendants du roi vont chercher à trouver d'autres instruments de financement. Ils vont recourir à i) la dette publique, ii) la vente d'offices royaux et iii) le papier-monnaie.

- i) Le développement de la rente perpétuelle par le roi François 1^{er} à partir de 1522 est le premier acte de cette stratégie. Une rente perpétuelle est un titre de dette qui prévoit à échéance infinie le paiement régulier d'intérêts (coupons fixes), mais pas le remboursement du capital. Les cités-États du nord de l'Italie et certaines villes de Flandres avaient déjà utilisé ce type de rente pour se libérer des prêts à court terme fait auprès des marchands-banquiers, et contourner ainsi les lois sur l'usure. Les taux d'intérêt d'un contrat de rente perpétuelle étaient faibles. La rente perpétuelle exigeait, cependant, des sources de financement alternatives, car le prêteur devait avoir confiance en la parole du roi. Il devait identifier des sources régulières de revenu. En l'absence d'une telle

3. Expression de Bernard Charbonneau (1987).

assurance, il fallait donner aux prêteurs la possibilité de vendre leur contrat de rente à un tiers, ce qui était possible et annonçait la généralisation du papier-monnaie.

- ii) La vente d'offices royaux peut être une autre source de revenus. Le roi délègue à des offices un certain nombre de ses monopoles, et notamment la perception de l'impôt. Il vend ses offices comme il vend les titres de noblesse. La vénalité des offices a trois effets : le financement de la dépense publique, la création d'une clientèle politique et la monétisation de l'économie. L'office est indissociable de la dette parce qu'il est l'une des principales sources de revenu de l'État (Forbonnais, *Recherches et Considérations sur la finance de la France de 1595 à 1721*). Il crée une clientèle politique, car il permet d'associer au pouvoir la bourgeoisie des villes. Lors des guerres de religion, les villes protestantes devront même racheter leur liberté. La finance, l'achat d'offices donne aux roturiers la reconnaissance du pouvoir et sa fidélisation. Elle crée une dépendance interpersonnelle qui rompt avec les traditionnels soutiens de la monarchie, à savoir l'Église et l'aristocratie. Le dernier impact de la vénalité des offices est la monétisation de l'économie. Chaque percepteur d'impôt, d'octroi ou de péage est payé en monnaie d'or ou d'argent. Il verse ensuite cet argent au roi. Ces échanges monétisent ainsi les relations sociales et font circuler l'argent thésaurisé (Thiveaud, 1994, p. 125).
- iii) La généralisation de la monnaie papier est l'ultime alternative. Malgré ces innovations, dès la fin du XVII^e siècle et durant tout le XVIII^e, la monarchie reste financièrement très fragile. Elle s'engage alors dans une autre direction : la création de papier-monnaie, afin de remédier à la pénurie d'argent. En 1701, le Trésor propose les billets de monnaie. Cette innovation annonce le système de Law et la crise de 1720. Cette crise est la conséquence de l'achèvement de la guerre de succession d'Espagne en 1713, et des nombreuses guerres du roi Louis XIV. Le régent Philippe d'Orléans tentera de payer cette dette par l'émission en grande quantité de papier-monnaie.

La généralisation du papier-monnaie explique la crise financière de 1720 et la longue méfiance des Français vis-à-vis de ce type de monnaie.

L'institutionnalisation de la Bourse de Paris est l'autre conséquence de cette crise. Les financiers du roi n'ont plus d'autres moyens que de créer une bourse des valeurs pour amortir la dette royale (Thiveaud, 1995, p. 145).

La conséquence la plus importante de ces difficultés financières chroniques des monarques français fut la révolution de 1789. C'est bien le rejet, par le parlement de Paris, de la réforme fiscale de 1787 qui a accéléré la tenue des États généraux de 1789 et créé les conditions du mouvement révolutionnaire. Les révolutionnaires affirment alors trois principes en matière de fiscalité : le caractère indispensable d'une contribution commune pour financer les dépenses d'administration, une répartition égale de la charge de l'impôt et le principe du consentement à l'impôt. Ils annoncent ainsi des régimes où l'impôt est indissociable de la représentation et où les recettes commandent la dépense.

Le principe du consentement à l'impôt conduit l'Assemblée nationale du 17 juin 1789 à déclarer nuls et illégaux tous les impôts existants (Ardant, 1972, chapitre V). La priorité donnée aux recettes sur la dépense crée les conditions d'un État financièrement vertueux, capable de respecter la neutralité budgétaire et de garantir l'existence d'un État minimal. Un État dépensier et engagé dans la guerre est, à cette période, associé à un État d'Ancien Régime cherchant par tous les moyens à financer ses dépenses exorbitantes. La crise de 1720, ainsi que la crise des assignats, furent l'une et l'autre les conséquences d'une mauvaise gestion du Trésor royal.

La crise de 1720, on l'a appelé, était la conséquence des guerres du roi Louis XIV ; la crise des assignats était aussi une tentative de Necker pour payer les dépenses de l'État. Il avait imaginé cette monnaie papier gagée sur les biens du clergé pour desserrer la contrainte fiscale. Un État trop dépensier était, dans ces conditions, un risque qu'il ne fallait pas prendre. L'État devait être minimal et ses dépenses limitées par des contributions justement réparties et consenties par les représentants du peuple. C'est cette philosophie générale qui inspire le système fiscal français jusqu'au début du xx^e siècle (Ardant, 1972, p. 168), et qui progressivement va être démantelée. Ce démantèlement va permettre la croissance de la dépense.

Ce que nous apprend cette histoire concernant la dynamique des dépenses publiques dans les pays en voie de développement, c'est qu'il existe un lien très fort entre démocratie et légitimité des dépenses et, *in fine*, acceptation de l'impôt. Le concept d'État fragile relève de cette discussion. Un État fragile est un État qui a un système fiscal peu développé et des dépenses souvent jugées illégitimes par la population (Mouton, 2012). Il est un peu dans la situation du monarque d'Ancien Régime. Ses ressources ne sont pas assurées, ses marges de manœuvre budgétaire faibles.

Dans un État fragile, le consentement à l'impôt est moindre et le financement de la dépense publique peu assuré. La question maintes fois posée par les spécialistes de la fiscalité des pays en voie de développement, et des pays d'Afrique francophone en particulier, n'a pas de réponse hors de son contexte institutionnel et de la manière dont les citoyens se représentent la dépense. Si celle-ci est perçue comme publique, l'impôt sera mieux accepté que si elle est perçue comme un bien privé financé par l'impôt et bénéficiant à un petit groupe de privilégiés. Lorsque les spécialistes de l'impôt dans les pays en voie de développement cherchent à savoir comment faire face aux besoins de recettes induits par la dépense publique (Bodin, 2012), ils se placent dans la même position que les intendants du roi. Ils cherchent à mettre en place un système de financement qui permet de couvrir les dépenses qui leur apparaissent nécessaires.

La démocratie représentative a initialement cherché à inverser le problème. On fixe ce qu'est une dépense légitime qui concerne tout le monde, et on discute ensuite de la manière de la financer, du type d'impôt et de la répartition de la charge. Vient en premier la légitimité de la dépense, ensuite la discussion sur comment on la finance. La structure et le volume des dépenses dépendent probablement fortement du régime politique (démocratie *versus* autocratie), et de la manière dont les citoyens se représentent ce qui concerne tout le monde.

L'histoire du volume de la dépense publique est en ce sens indissociable de l'histoire de l'impôt et de la transformation de la dépense d'État en dépense publique. On peut alors s'attendre à ce que la démocratie modifie la composition des dépenses publiques autant que son volume. Les élus n'ont pas en effet les mêmes contraintes que les monarques. Cela ne signifie pas qu'ils ne sont pas confrontés aux mêmes arbitrages. Ils peuvent vouloir reporter la charge de la dépense sur les générations futures en finançant leurs dépenses par l'emprunt, ils peuvent vouloir ne pas faire voter l'impôt en recourant à l'impôt d'inflation, ils peuvent enfin acheter leurs clientèles politiques en augmentant les dépenses publiques à destination de leurs électeurs et en baissant leurs impôts. L'histoire de la dépense publique en démocratie peut alors ressembler plus que prévu à celle qui a été esquissée en monarchie.

ÉCRIRE L'HISTOIRE BUDGÉTAIRE

L'histoire des budgets publics est donc une histoire comptable qui ne peut être dissociée ni de l'histoire militaire de l'État ni du régime politique qui préside aux décisions financières des gouvernements en place.

L'histoire des dépenses publiques est une partie de l'histoire du budget qui se compose en partie double de recettes fiscales d'un côté, de dépenses de l'autre. L'augmentation des dépenses publiques observées dans la plupart des pays développés au cours du xx^e siècle, dans des proportions très différentes d'un pays à l'autre, est indissociable de l'histoire de la hausse des prélèvements publics obligatoires, mais aussi de tous les moyens dont dispose l'État pour desserrer sa contrainte fiscale (hypothèse du Léviathan fiscal, chapitre 3). On pense ici aux entreprises publiques (vente d'offices), à la dette publique et à l'impôt d'inflation (papier-monnaie). Malgré le caractère indissociable de ces histoires, seule celle du volume et de la structure des dépenses publiques sera retracée dans ce chapitre.

L'histoire budgétaire est naturellement plus quantitative que l'histoire des crises économiques ou des grandes guerres. Il existe, pourtant, en théorie économique plusieurs manières de traiter l'histoire.

- i) L'économie politique classique pense l'histoire uniquement comme un triste spectacle dont l'économie se sert, mais qui ne fournit aucune méthode de raisonnement (Say, 1972 [1803], p. 9; Courcelle-Seneuil, 1868). L'histoire a une fonction narrative. Elle ne peut jamais conduire à la découverte des lois de l'économie. Sans le travail de la raison, elle n'est qu'une suite de faits singuliers sans cohérence.
- ii) L'école historique allemande ou institutionnaliste a une position très différente, puisqu'elle fait de l'économie une branche de l'histoire. La monographie est le principal exercice des économistes qui se réclament de cette méthode.
- iii) L'économie politique des finances publiques contemporaines adopte plutôt la méthode de l'hypothèse. Elle utilise l'histoire comme un moyen de valider ses hypothèses théoriques. Cela explique pourquoi elle mobilise d'importantes ressources pour écrire l'histoire sur la base de données statistiques précises. L'histoire des finances publiques est une branche de la cliométrie, littéralement la mesure de l'histoire (Demeulemeester et Diebolt, 2006).

Ce chapitre utilise largement les séries statistiques pour fixer les ordres de grandeur, et résumer en un chiffre des comparaisons historiques qui auraient pu être l'objet de livres entiers. Il n'a pas la richesse des monographies par pays sur des périodes très courtes, mais il permet de présenter les matériaux statistiques qui seront utilisés par les économètres lors de leurs tentatives d'explication de la dynamique budgétaire et d'évaluation de l'impact des dépenses sur la croissance économique d'un pays.

PLAN

Ce chapitre est ainsi l'occasion de présenter dans le détail les données mises à disposition par les instituts de statistiques nationaux et internationaux. Il complète les données françaises par des séries originales et actualisées par agent (État central, collectivités locales et administration de sécurité sociale) et postes de dépense. Il s'organise autour de trois sections.

La première section traite de l'histoire du ratio dépenses publiques sur PIB dans le monde. Elle rappelle l'importance des inégalités entre les nations. Les pays ont des niveaux de développement économique et des ratios dépenses publiques sur PIB très différents. Cette hétérogénéité s'observe dans le temps et l'espace. Les niveaux de développement économique de pays comme la Belgique, le Canada ou la France ont beaucoup progressé de 1870 à nos jours (temps), et sont très différents d'un continent à l'autre (espace).

La seconde section se focalise sur l'histoire du ratio dépenses publiques sur PIB en France, sur la période 1870-2018. Elle est l'occasion de décomposer le ratio des dépenses publiques sur PIB par agents du secteur public : l'État central, les administrations publiques locales (communes, départements et régions) et les administrations de sécurité sociale et de montrer que progressivement, l'État régalien a laissé la place à un État social, et que la principale source d'augmentation des dépenses publiques dans un pays comme la France est la hausse des dépenses de protection sociale.

La troisième section fait finalement écho à cette conclusion en présentant et en comparant la structure des dépenses publiques dans le monde. Elle rappelle les différentes classifications des dépenses proposées par la littérature et fixe son attention sur la décomposition fonctionnelle. La classification fonctionnelle (COFOG) confirme que les dépenses de protection sociale ont progressé pratiquement dans tous les pays, mais pas au même rythme, et qu'il existe bien une singularité française. C'est en effet l'un des seuls pays développés à ne pas avoir vu ses dépenses de protection sociale stabilisées. L'autre observation intéressante qui sera faite lors de la présentation de ces indicateurs de structure des dépenses, c'est la très grande différence qui existe entre la composition des dépenses publiques des pays développés et celle des pays en voie de développement.

1 HISTOIRE DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE MONDE

L'histoire des dépenses publiques se fait désormais sur la base d'un ratio, le ratio dépenses publiques sur produit intérieur brut (PIB) (1,1). Ce ratio suppose que l'on connaisse le montant du PIB (1,2). L'histoire des dépenses publiques s'est ainsi faite en parallèle à celle de la production (1,3).

1.1 *Les raisons d'un ratio*

L'histoire financière d'un pays n'est pas facile à retracer, car elle expose souvent l'historien à compter deux fois les mêmes dépenses et à surestimer ainsi le montant des dépenses, mais aussi parce qu'elle utilise des documents administratifs qui n'utilisent pas toujours les mêmes méthodes pour comptabiliser les dépenses des administrations publiques.

Cette histoire est encore plus difficile à faire lorsque l'on souhaite opérer des regroupements de dépenses par fonctions et que l'on ne se contente pas d'utiliser les sources administratives, qui généralement prennent les découpages ministériels comme des données. Un problème récurrent est, de plus, la comptabilisation ou non dans les dépenses publiques totales des dépenses de la dette publique, *c.-à-d.* du paiement des intérêts et de l'amortissement⁴. Certaines séries excluent l'amortissement, d'autres pas. Il n'est pas aisé, non plus, de savoir comment délimiter les agents publics. Faut-il y inclure les entreprises publiques comme les chemins de fer, le tabac et les allumettes, la télévision publique et l'électricité (EDF pour la France, Hydro-Québec au Canada, fondée en 1944). Le dernier problème est encore plus délicat : il consiste à s'assurer que les dépenses de sécurité sociale de l'État ne sont pas comptées deux fois dans le total des administrations publiques.

Ces questions sont généralement traitées par les instituts de statistique de chaque État ; l'INSEE pour la France, Statistique Canada⁵, StatBEL⁶ pour la Belgique. Chaque pays possède de telles

4. L'amortissement est une opération économique destinée à prendre en compte le vieillissement des biens de production, afin d'en prévoir le remplacement.

5. Site Statistique Canada (<https://www.statcan.gc.ca/fra/debut>) (consulté avril 2020)

6. Site de l'Institut belge des statistiques (<https://statbel.fgov.be/fr>) (consulté avril 2020).

Une synthèse unique de la littérature contemporaine sur la dépense publique !

Ce livre présente des **données originales** sur l'histoire des dépenses publiques françaises et leur composition sur la période 1870-2015, une **analyse comparative** avec les pays du G8 et de la zone francophone, une **revue exhaustive des explications et des travaux économétriques** sur les conséquences productives de cette dynamique financière.

Il observe, comme dans de nombreux pays développés, que les dépenses publiques en France ont augmenté plus vite que la production durant quasiment tout le XX^e siècle et que, contrairement à de nombreux pays et l'Allemagne en particulier, cette hausse ne s'est pas démentie au XXI^e siècle. Comment expliquer cette histoire ? Quelles en sont les conséquences productives ? Pourquoi la France, contrairement à l'Allemagne ou à la Suède, n'a pas redéfini le périmètre d'intervention de ses administrations publiques ?

Pour écrire l'histoire des dépenses publiques, il faut abandonner l'idéal de l'explication unique et accepter la pluralité des causes qui sied mieux aux jeux des équilibres politiques qui caractérisent les choix financiers de l'État. Il faut, aussi, se dégager de l'idée pourtant partagée par de nombreux observateurs selon laquelle l'État social ou providence se serait vu arracher des pans entiers de ses prérogatives du fait de politiques néo-libérales. Contrairement à ce qui est arrivé dans de nombreux pays, cette évolution n'a pas eu lieu en France. Pour évaluer les conséquences de la croissance des dépenses, il est aussi important de ne pas être manichéen. Les dépenses publiques ne sont pas toujours mauvaises ou toujours bonnes pour la croissance et l'emploi. Elles sont mauvaises pour la croissance au-delà d'un certain niveau. Il est acquis, enfin, que le statut de la fonction publique de 1946, l'existence d'effets d'asymétries et le poids des syndicats jouent un rôle non négligeable dans l'absence de réforme du secteur public en France. Mais ce diagnostic ne doit pas masquer le rôle décisif des représentations de l'intérêt général et de ce qu'il est convenu d'appeler le régime de connaissance qui, dans un pays comme la France, est très favorable à l'interventionnisme public, au paternalisme d'État.

Ce livre intéressera non seulement les étudiants en économie publique et économie politique (L3-M1-M2), mais aussi les spécialistes des finances publiques, agents publics, citoyens éclairés et hommes politiques.

François Facchini est Professeur Agrégé des Universités en Sciences Économiques. Il est en poste à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et est responsable du Programme Politiques Publiques du Centre d'Économie de la Sorbonne (CES).

ISBN 978-2-8073-3168-6
ISSN 2030-2061



deboeck
SUPÉRIEUR

www.deboecksuperieur.com



Dans le cadre du Système Européen de Transfert de Crédits (E.C.T.S.), ce manuel couvre le niveau Licence (Baccalauréat/Bachelor).

