

Professeur Michel Bouvier

09/06/2018

Président de FONDAFIP

Directeur de la Revue Française de Finances Publique

LES DEPENSES PUBLIQUES D'AVENIR

Les finances publiques contemporaines, nées des crises et de l'évolution de la demande sociale, sont caractérisées par un changement de dimension qui a transformé leurs rapports avec l'économie générale. L'État, ou plutôt l'ensemble des collectivités publiques, influe ainsi directement et massivement sur l'efficacité de notre économie, sur la structure des biens mis à notre disposition, et sur la répartition des richesses¹.

Ce changement de dimension des finances publiques, dû à une progression constante de la consommation et de la redistribution collectives, s'est traduit à l'époque contemporaine par deux phénomènes nécessairement liés : la croissance continue des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires.

Cette évolution est d'abord *quantitative* : le poids financier de l'État et de ses composantes par rapport au PIB a considérablement augmenté. Mais elle a également des aspects *qualitatifs*, tout aussi essentiels. Ce n'est pas seulement le volume des flux financiers publics qui s'est accru, mais c'est aussi leur contenu, la nature des décisions dont ils font l'objet, et la façon dont ils sont mis en œuvre qui ont subi de profondes transformations. Celles-ci conduisent à remettre en cause des notions traditionnelles dont les contours deviennent plus flous celle de dépenses publiques suscitent par exemple des problématiques nouvelles, notamment celle de dépenses d'avenir.

Mais il faut, de manière préliminaire, rappeler que la question de la dépense publique a toujours été très débattue et depuis une quarantaine d'années elle a pris une très forte acuité, au même titre d'ailleurs que celle qui concerne la fiscalité. La dépense publique forme, en effet, avec la fiscalité un couple indissociable qui

¹ Cf. M Bouvier, MC Esclassan, JP Lassale, Manuel de Finances publiques . Editions Lextenso-LGDJ 2018. 17^{ème} édition

constitue l'un des principaux instruments de l'action financière de l'État. Elles sont aussi l'objet de controverses multiples et de critiques très sévères voire même radicales ou, inversement, sont considérées comme essentielle à la bonne marche de l'économie et au bien-être des citoyens. Autrement dit, elles ne laissent jamais indifférents.

Ainsi, une réflexion sur la notion de dépenses publiques d'avenir ne peut être séparée de celle relative au bien-fondé ou non de la dépense publique en général. En effet, c'est la question de la légitimité de la dépense publique qui est centrale. Et quelle que soit la valeur des arguments invoqués, une image souvent négative de la dépense publique s'est imprimée dans les esprits de beaucoup au fil de ces quelque quarante dernières années. La crise des années 1970 a remis en cause, non pas tant le principe même de l'intervention de l'État dans la vie économique et sociale, mais l'ampleur et le niveau qu'elle avait atteints dans les trente années précédentes. Elle a suscité une interrogation sur l'efficacité et sur la légitimité de cette intervention.

En même temps, c'est le regard porté par les citoyens sur les dépenses et les recettes publiques qui s'est modifié. L'argent se faisant rare ils se montrent indéniablement plus réceptifs à la question du contrôle des deniers publics, plus intéressés qu'autrefois par l'usage qui en est fait, plus sensibles donc au thème de la maîtrise de la dépense et à son corollaire, l'utilisation des prélèvements obligatoires

Les détracteurs de la dépense publique tendent à considérer que tout accroissement de la consommation publique se fait au détriment de la consommation privée. Elle serait, pour ainsi dire par nature, improductive sachant cependant que les critiques se focalisent plus particulièrement sur les dépenses de fonctionnement de l'État. Ce type de dépenses symbolise, aux yeux de l'opinion publique, le coût de l'État. Par exemple, le nombre de fonctionnaires est souvent jugé excessif, synonyme de bureaucratie quand ce

n'est pas de parasitisme. La consommation de l'État équivaldrait au final à une destruction, effective ou potentielle, de richesses.

En résumé, la dépense publique comporterait des risques importants pour l'économie.

Ainsi lorsqu'elle dépasse certaines limites elle est susceptible de freiner la croissance en favorisant une allocation moins productive des ressources de la collectivité.

Par ailleurs, un excès de dépenses publiques peut également constituer un handicap parce qu'elles pèsent sur la formation du capital.

À cette conception s'oppose la conception inverse : il s'agit de l'idée selon laquelle la dépense publique est, par nature, plus conforme à l'intérêt général que ne l'est l'emploi des mêmes ressources lorsqu'il est décidé par des personnes privées. La dépense publique, dans cette optique, a une double fonction, sociale et économique : elle permet d'assurer une certaine forme de solidarité sociale, et elle joue le rôle de stabilisateur économique.

Par ailleurs, l'existence d'un système social avancé, même financé par des transferts, ne constitue pas fatalement un handicap pour l'économie. Ce qui fait problème, c'est moins la réponse publique destinée à renforcer une solidarité sociale que les modalités d'une redistribution qui, se voulant quasi universelle, est nécessairement coûteuse, trop lourde à gérer, parfois inefficace ou s'accompagnant même d'effets pervers.

Il faut enfin souligner que le rôle productif de certaines catégories de dépenses publiques a été mis en évidence notamment par les théories de la croissance endogène. En effet, un surplus de dépenses publiques peut, dans des secteurs stratégiques, contribuer à améliorer la productivité des entreprises. Mais cette *rentabilité différée* de la dépense publique est difficile à mesurer, puisqu'elle résulte d'effets favorables qui sont exercés sur les autres agents économiques.

Il faut encore noter que l'orthodoxie économique amène à oublier qu'il est « peut-être hasardeux de limiter certains postes du budget de l'État, surtout lorsqu'il s'agit d'infrastructures utiles au développement de l'économie ».²

On doit donc s'interroger sur le bien-fondé d'une condamnation de toute intervention du secteur public qui reviendrait implicitement à conclure que les politiques volontaristes menées par exemple dans les années 1960 en matière d'aménagement du territoire, auraient été au mieux inutiles au pire néfastes. On peut estimer aussi que s'il convient de penser et de pratiquer ces interventions avec doigté, il n'est pas forcément judicieux de les rejeter sur le principe à un moment où demeurent de très importants problèmes économiques et sociaux³.

Mais, outre que porter un jugement absolument négatif sur les politiques interventionnistes est assurément excessif, un désengagement total au profit du marché économique pourrait bien friser l'irresponsabilité.

C'est pourquoi une réhabilitation, même mesurée, de la dépense publique s'avère indispensable à peine de voir se développer des problèmes, principalement sociaux, susceptibles de rejaillir sur la vie économique et politique.

Ainsi la théorie de la « croissance endogène » ou auto-entretenu, propose de développer une politique sélective d'investissement par l'État, sans qu'il soit nécessaire d'être polarisé sur le seul examen du solde budgétaire et en estimant qu'une dynamique économique peut être générée par les dépenses et les recettes publiques. C'est, autrement dit, une reconceptualisation du rôle de

²J. Le Dem, L. Lerais, *Économie et statistiques*, n^{os} 237-238. Cf. également, R. B. Reich, « Accounting the Future », in *The American Prospect*, Fall 1992.

³Sur ces points, cf. R. Heilbroner, W. Milberg, *La crise de la pensée économique moderne*, Economica, 1997.

l'État dont il s'agit, consistant notamment à lui attribuer une fonction d'investisseur dans certains domaines bien précis.

Autrement dit, et sans revenir à une politique d'investissements publics tous azimuts, il est cependant relevé que si certaines dépenses peuvent freiner la compétitivité, d'autres peuvent au contraire la stimuler. Robert Barro a par exemple mis en évidence depuis longtemps une corrélation entre la progression des dépenses d'éducation et le taux de croissance du PIB⁴.

Il faut encore souligner que la critique portant sur le caractère, par nature improductif, des dépenses publiques, et notamment des dépenses de fonctionnement, est loin d'être toujours convaincante, car nombre de ces dépenses – par exemple, celles qui concernent la prévention sociale, l'éducation, la santé, la recherche ou la protection de l'environnement. sont, en réalité, des investissements indispensables pour assurer l'avenir. On le sait, la connaissance, le savoir, la capacité de créer, d'inventer, font partie au sein de la société « cognitive »⁵ qui est maintenant la nôtre, des éléments moteur de la croissance économique au même titre que les autres secteurs précédemment cités.

On considère aujourd'hui que ces dépenses sont cruciales pour le développement futur d'un pays. Elles doivent être considérées comme des investissements stratégiques et cela pour leur totalité, y compris en ce qui concerne celles classées en fonctionnement, comme par exemple les salaires des chercheurs.

A l'égard de ces dépenses, la France a pris la mesure de l'enjeu majeur qu'elles représentent. L'État a mis en place depuis 2010 un programme qualifié de Programme investissements d'avenir. Celui-ci a pour objectif de renforcer l'investissement dans quatre secteurs prioritaires – enseignement supérieur et recherche, industries et PME, développement durable, économie

⁴Cf. Barro in *NBER Working paper*, n° 2855 (étude portant de 1960 à 1985 sur 98 pays).

⁵Cf. M. Bouvier, « L'État intelligent et la nouvelle gouvernance financière publique », in *RFFP* n° 102-2008.

numérique. Les aspects essentiels de ce programme seront présentés dans un instant par Michel Bouvard.

En conclusion, je voudrais insister sur le fait que la société moderne engendre des besoins qui doivent être, de toute manière, satisfaits. Et le choix véritable qui est à faire n'est pas entre la protection et l'absence de protection, mais entre les rôles respectifs à assigner à l'État et au libre choix personnel. C'est un choix qui concerne certes le type de dépenses qui devront être assurées mais tout autant les modes de couverture de ces dépenses, je veux dire par le secteur public ou par le secteur privé.

En ce sens, le concept de dépense publique est un concept politique, parce que l'attitude que l'on adopte à son égard dépend du système de valeurs collectives que l'on défend, et de la plus ou moins grande efficacité que l'on reconnaît à l'État ou à ses démembrements. Et puis, de toute façon, il est clair que « sans organisation politique il n'y aurait pas de but collectif à satisfaire, pas de dépenses publiques pour en assurer la réalisation et par conséquent pas de charges publiques c'est-à-dire pas d'activité financière publique »⁶.

Toutefois, si l'intelligibilité du débat sur la dépense publique est liée à une perspective politique, ce n'est pas tout. On ne doit pas s'y tromper les faits, et en l'occurrence, les contraintes financières, obligent à reposer ce débat autrement qu'à travers une seule approche théorique du budget, interventionniste ou libérale orthodoxes. La question des dépenses publiques, de leur définition et de leur prise en charge, y compris, et même surtout, celles d'avenir, oblige à s'interroger sur le périmètre et l'identification du secteur public dans la société contemporaine et finalement sur les sources de financement de ces dépenses. Une telle interrogation procède de réflexions que Fondafip a lancées ici même ou ailleurs comme par exemple celles sur les sources alternatives de financement du secteur public ou encore les menaces

⁶G. Dehove, « Science et finances, science économique et science politique » in *Deux siècles de fiscalité française*.

qui pèsent sur la fiscalité et sur la souveraineté des Etats. Le colloque d'aujourd'hui, vous l'avez compris, se situe en droite ligne de cette recherche.