

Finances publiques de l'État

Leçon 5 : Les charges de l'État

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. La nature des charges de l'Etat.....	p. 2
§1. La diversité des charges publiques.....	p. 2
A. Les classifications traditionnelles des charges publiques.....	p. 2
1. La classification financière.....	p. 2
2. La classification administrative.....	p. 3
3. La classification économique.....	p. 3
B. La présentation des charges dans la loi de finances française.....	p. 4
1. Le regroupement des charges par missions et programmes.....	p. 4
2. La globalisation des crédits et la redéfinition des titres budgétaires.....	p. 7
§2. La diversification des charges de l'Etat.....	p. 10
A. Le développement qualitatif et l'accroissement quantitatif des charges de l'Etat.....	p. 10
B. La charge de la dette.....	p. 12
Section 2. Les incidences économiques des charges publiques.....	p. 14
§1. Charges de l'Etat et contraintes économiques.....	p. 14
A. La nécessaire maîtrise des charges publiques.....	p. 14
1. La question de la compressibilité des dépenses de l'Etat.....	p. 14
2. Les obstacles à une maîtrise raisonnée des charges de l'Etat.....	p. 16
B. Contraintes européennes et charges budgétaires des Etats.....	p. 17
§2. Charges de l'Etat et interventionnisme économique.....	p. 18
A. Stratégies budgétaires et charges de l'Etat.....	p. 19
B. Portée et limites des actions économiques par les charges publiques.....	p. 20

D'une manière générale, les charges des Etats se sont considérablement **accrues** et **diversifiées** au cours des dernières décennies. Quasi exclusivement régaliennes à l'époque des finances publiques dites "classiques", elles constituent aujourd'hui, dans le cadre des finances publiques "modernes", un **outil essentiel de l'action économique des Etats** (cf. leçon 1).

Après avoir défini la nature de ces charges, il importera de mettre en évidence leurs possibles **incidences économiques** et par conséquent **l'étendue et les limites des stratégies budgétaires de l'Etat**.

Section 1. La nature des charges de l'Etat

L'expression "**charges de l'Etat**" recouvre une grande diversité de "**dépenses publiques**".

Remarque

La distinction entre "**charges**" et "**dépenses**" apparaîtra ci-après, dans la classification financière.

Mais il faut ici préciser ce qui distingue les charges ou les dépenses **de l'Etat** des charges ou des dépenses **publiques**.

En effet, les "**charges**" ou les "**dépenses**" de l'Etat ne constituent qu'une partie des charges ou des dépenses publiques. Outre les charges ou les dépenses de l'Etat, constituent également des charges ou des dépenses publiques celles des collectivités territoriales, celles des administrations de sécurité sociale, et celles des administrations qui leur sont rattachées.

Leur inventaire doit permettre de préciser ces notions et, simultanément, de les distinguer. Mais on peut d'ores et déjà considérer qu'il s'agit dans tous les cas de "**décaissements**", à savoir de sommes d'argent qui vont sortir de la "caisse de l'Etat". Après avoir constaté cette diversité, il conviendra de s'interroger sur les causes et les conséquences de la diversification contemporaine des charges publiques.

§1. La diversité des charges publiques

Les charges de l'Etat font communément l'objet de multiples classifications, qu'il convient tout d'abord d'esquisser brièvement. Mais ces approches sont souvent trop conceptuelles, et les Etats adoptent le plus souvent des modes de présentation de leurs lois de finances qui combinent ces différentes approches, au gré de l'évolution de leurs mécanismes budgétaires. C'est ainsi que l'Etat français a profondément modifié la présentation de ses charges lorsque la LOLF a introduit, en 2001, une logique de résultats dans sa gestion budgétaire (cf. leçon 3).

A. Les classifications traditionnelles des charges publiques

Il y a évidemment autant de classifications possibles que de critères auxquels on choisit de se référer. On pourrait par exemple (cf. leçon 1) distinguer les dépenses d'un Etat au regard d'un critère de neutralité, qui permettrait ainsi de considérer comme "non neutres" (et donc "interventionnistes") celles des dépenses de l'Etat qui visent délibérément à faire modifier le comportement de certains agents économiques.

Ici, on retiendra plus particulièrement trois classifications qui influencent toujours aujourd'hui, bien qu'à des degrés divers et plus ou moins visiblement, la structure des budgets des Etats. Mais on verra ultérieurement que la diversification continue des charges publiques a conduit à relativiser les contenus-mêmes de ces classifications.

1. La classification financière

On se réfère ici au poids effectif des charges dans le budget de l'Etat, ce qui renvoie plus globalement à la distinction entre opérations définitives et opérations temporaires. Ainsi, on oppose les "**dépenses définitives**" aux "**charges temporaires**".

Il faut en l'occurrence insister particulièrement sur la terminologie : une conception stricte rattache en effet le terme "dépense" à un décaissement définitif, de sorte que l'expression "dépense définitive" constituerait un pléonasme, toute "dépense" étant par essence définitive. En revanche, le terme "charge" est considéré comme plus générique, désignant indifféremment les décaissements définitifs et/ou temporaires. Ce rigorisme apparaît quelque peu dépassé aujourd'hui, du moins dans le vocabulaire financier usuel, mais il reste pertinent sur le plan juridique.

Cela étant, l'essentiel des décaissements de l'Etat est constitué de **décaissements définitifs**, en ce sens qu'ils ne seront **pas compensés par un encaissement ultérieur** : il s'agit, notamment, de la rémunération des fonctionnaires de l'Etat, de subventions à des entreprises, de l'exécution financière des marchés publics, de certaines allocations sociales, etc....

Mais certains sont des **décaissements temporaires**, dans la mesure où ils feront l'objet d'un **encaissement compensateur** : ainsi lorsque l'Etat consent un prêt ou une avance (par exemple à un Etat étranger dans le cadre de l'aide au développement ou d'accords commerciaux), ce décaissement sera en principe ultérieurement compensé par l'encaissement que constituera le remboursement de la somme prêtée.

En savoir plus : Les dépenses d'opérations financières

Les charges temporaires de l'Etat s'inscrivent dans la catégorie des **dépenses d'opérations financières** au sens de l'article 5 de la LOLF, et doivent être comptabilisées distinctement, en raison, précisément, de leur caractère temporaire ; ainsi par exemple, les prêts et avances de l'Etat sont pour l'essentiel retracés dans des "**comptes de concours financiers**", catégories de comptes spéciaux qui leur servent de support juridique (Sur le régime juridique et comptable de ces comptes spéciaux, cf. Le principe d'unité budgétaire, leçon 6).

On comprend ainsi que ces deux types de décaissements n'ont pas le même impact financier dans le budget de l'Etat, et que l'on ne peut évidemment pas les assimiler lorsque l'on examine la solidité de sa situation financière ou simplement le solde annuel de la loi de finances.

2. La classification administrative

Il peut en réalité y avoir plusieurs formes de classifications administratives, selon le critère retenu.

On se limitera à évoquer ici celle qui a été appliquée aux lois de finances françaises dans le cadre de l'**ordonnance organique du 2 janvier 1959**, et ce jusqu'à la LOLF (cf. leçon 3).

Les charges y étaient classées **par ministères et par titres**, et c'est ainsi qu'elles étaient votées par le Parlement. Cette classification était en l'occurrence directement liée à la logique de moyens établie par cette ordonnance.

Elle a eu pour avantage de permettre d'identifier précisément les dépenses de l'Etat **par nature** (les titres) et **par destination** (les ministères) ; mais elle a présenté l'inconvénient important – et de plus en plus pesant au fil du temps – de n'autoriser qu'une souplesse très limitée dans l'exécution de l'autorisation parlementaire.

Pour autant, cette présentation s'accommodait fort bien de la reconduction annuelle des crédits budgétaires par le biais des services votés ; elle a été remise en cause par la LOLF, n'étant pas directement compatible avec la nouvelle logique de résultats.

3. La classification économique

La classification économique des charges est indiscutablement celle à laquelle on fait le plus souvent référence ; on verra néanmoins (cf. §2) que la diversification continue des dépenses publiques peut conduire à la remettre partiellement en cause. Cela étant, elle se fonde sur l'**influence que la dépense publique est susceptible d'avoir sur l'économie nationale**, et est donc à ce titre en étroite corrélation avec le développement de l'interventionnisme. Elle identifie trois catégories de dépenses publiques.

- **Les dépenses de fonctionnement** : parfois également qualifiées de dépenses "courantes" ou de dépenses "ordinaires", ce sont elles qui, comme leur nom l'indique, permettent à l'Etat de fonctionner, en faisant face aux besoins courants de ses services. A ce titre, elles sont souvent considérées comme économiquement improductives. Au sein de cette catégorie, on distingue traditionnellement les dépenses de personnel, et les dépenses en matériel (on verra – cf. B – que la LOLF adapte quelque peu ce schéma). D'un strict point de vue économique, la part la plus importante des dépenses de fonctionnement de l'Etat est constituée de ses **dépenses de personnel** (que la LOLF comptabilise désormais distinctement) ; il s'agit d'une part de la rémunération (le "traitement") des fonctionnaires de l'Etat en activité, y compris les charges sociales correspondantes, et d'autre part des pensions de retraites de ces fonctionnaires (ces dernières sont désormais comptabilisées dans un compte d'affectation spéciale (CAS), le CAS "Pensions" (Sur les CAS, Cf. Leçon 6).

Les dépenses de fonctionnement sont également constituées, dans une proportion moindre, des **dépenses en matériel** : elles permettent l'acquisition de biens et services nécessaires au fonctionnement de l'Etat (fournitures diverses, électricité, travaux d'entretien, etc....).

- **Les dépenses d'investissement** (ou dépenses d' "équipement", dépenses "en capital", ou encore dépenses "extraordinaires") : elles permettent la création ou l'acquisition de biens nouveaux (gros équipements, biens immobiliers, véhicules, etc...) et sont dès lors considérées, bien qu'il faille nuancer, comme productives. Leur impact économique potentiel en fait un vecteur déterminant des politiques industrielles publiques, soit que l'Etat investisse directement, soit qu'il verse des subventions d'investissement à divers organismes (collectivités territoriales, entreprises publiques, voire entreprises privées).
- **Les dépenses de transfert**, ou dépenses "de redistribution" : elles permettent à l'Etat d'orienter une partie des ressources qu'il a perçues vers des secteurs qu'il entend soutenir. Ces dépenses de redistribution constituent une catégorie assez hétérogène, mais le plus souvent elles ont une finalité économique ou sociale.

En matière **économique**, les dépenses de transfert permettent à l'Etat de venir en aide à des entreprises ou à des secteurs d'activités (agriculture notamment) qui connaissent des difficultés.

En matière **sociale**, elles visent à apporter un soutien financier à certaines catégories de la population (chômeurs, personnes âgées, personnes handicapées, etc....).

Les dépenses de transfert peuvent en outre avoir des objectifs éducatifs et culturels (aides aux établissements d'enseignement privé par exemple), ou être effectuées au profit des collectivités territoriales (par le biais notamment de subventions de fonctionnement). Elles recouvrent enfin ce que l'on appelle le "secteur extérieur", à savoir les contributions de l'Etat au budget des organisations internationales, et les aides aux pays en développement.

Dans la pratique, la présentation des dépenses de l'Etat dans la loi de finances emprunte, à des degrés divers, à ces trois classifications.

B. La présentation des charges dans la loi de finances française

On sait que jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF, la structure générale de la loi de finances renvoyait essentiellement à une approche administrative des dépenses, présentées et votées par ministères et par titres (cf. *supra* A – 2).

Désormais, la nouvelle architecture budgétaire inhérente à la logique de résultats s'éloigne notablement de ces schémas, tout en conservant évidemment certains éléments typologiques ; elle donne un sens nouveau au principe du consentement à l'impôt (DDHC – article 14), au travers des objectifs maintenant expressément assignés à la dépense publique.

1. Le regroupement des charges par missions et programmes

On sait que la mise en œuvre d'une logique de résultats nécessite que le budget de l'Etat présente ses dépenses par "**missions**", qui correspondent chacune à une **politique publique** nationale (cf. leçon 3 – et plus particulièrement la section 3).

Se référant aujourd'hui aux **objectifs** de ces politiques budgétaires, les missions de la loi de finances en "mode LOLF" ne sont ainsi directement rattachables à aucune des classifications classiques précédemment évoquées. Toutefois, la LOLF impose que ces missions soient composées de "**programmes**", et précise que lesdits programmes sont nécessairement ministériels.

Dès lors, on se rapproche malgré tout d'une structuration du budget autour des ministères. Mais celle-ci diffère néanmoins sensiblement de la présentation des dépenses dans le cadre de l'ordonnance de 1959 : en effet, dans la configuration actuelle, chaque ministère a à gérer plusieurs programmes qui, tous, entrent évidemment dans le champ de ses compétences ; cependant, ces programmes ne se rattachent pas nécessairement à une même mission dès lors qu'ils contribuent à la réalisation de politiques publiques distinctes.

Le ministère n'est donc plus l'unité essentielle – voire exclusive – de la présentation des dépenses de l'Etat dans la loi de finances ; il est supplanté dans ce rôle par la mission. On sait en effet, et ceci constitue l'une des innovations majeures introduites par la LOLF, que **les autorisations parlementaires de dépenses sont désormais accordées par politiques publiques**, en fonction des **objectifs** de ces politiques, et au regard des **résultats** qui en sont attendus (cf. leçon 9).

Certes, lors de l'élaboration gouvernementale du projet de loi de finances (cf. leçon 8), les demandes de crédits budgétaires demeurent, comme auparavant, définies et évaluées par les ministères au niveau de chacun de leurs programmes : ceci doit être mis en corrélation avec le fait que l'exécution budgétaire relève de ces ministères (le programme constitue en effet l'unité d'exécution de la loi de finances). Néanmoins, les programmes ministériels, au niveau tant de leur élaboration que de leur exécution, doivent s'inscrire dans les enveloppes budgétaires plus globales que constituent les missions.

Dans la loi de finances, les dépenses de l'Etat se présentent donc désormais par missions, elles-mêmes divisées en programmes.

En savoir plus : Les missions et programmes du budget général de l'Etat pour 2023

Action extérieure de l'Etat - Action de la France en Europe et dans le monde - Diplomatie culturelle et d'influence - Français à l'étranger et affaires consulaires

Administration générale et territoriale de l'Etat - Administration territoriale de l'Etat - Vie politique - Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture - Allègement du coût de travail en agriculture

Aide publique au développement - Aide économique et financière au développement - Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement - Solidarité à l'égard des pays en développement - Restitution des « biens mal acquis »

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et lien avec la Nation - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale

Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables - Aide à l'accès au logement - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire - Interventions territoriales de l'Etat - Politique de la ville

Conseil et contrôle de l'Etat - Conseil d'Etat et autres juridictions administratives - Conseil économique, social et environnemental - Cour des comptes et autres juridictions financières

Crédits non répartis - Provision relative aux rémunérations publiques - Dépenses accidentelles et imprévisibles

Culture - Patrimoines – Création - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture - Soutien aux politiques du ministère de la culture

Défense - Environnement et prospective de la politique de défense - Préparation et emploi des forces - Soutien de la politique de la défense - Equipement des forces

Direction de l'action du Gouvernement - Coordination du travail gouvernemental - Protection des droits et libertés

Ecologie, développement et mobilité durables - Infrastructures et services de transports - Affaires maritimes, pêche et aquaculture - Paysage, eau et biodiversité - Expertise, information géographique et météorologie - Prévention des risques - Energie, climat et après-mines - Service public de l'énergie - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires

Economie - Développement des entreprises et régulations - Plan « France Très haut débit » - Statistiques et études économiques - Stratégie économique - Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

Engagements financiers de l'Etat - Charge de la dette et trésorerie de l'Etat (crédits évaluatifs) - Appels en garantie de l'Etat (crédits évaluatifs) – Epargne - Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'Etat (crédits évaluatifs) - Dotation du Mécanisme européen de stabilité - Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement - Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque - Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19

Enseignement scolaire - Enseignement scolaire public du premier degré - Enseignement scolaire public du second degré - Vie de l'élève - Enseignement privé du premier et du second degrés - Soutien de la politique de l'éducation nationale - Enseignement technique agricole

Gestion des finances publiques - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières - Facilitation et sécurisation des échanges

Immigration, asile et intégration - Immigration et asile - Intégration et accès à la nationalité française

Investir pour la France de 2030 - Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche - Valorisation de la recherche - Accélération de la modernisation des entreprises - Financement des investissements stratégiques - Financement structurel des écosystèmes d'innovation

Justice - Justice judiciaire - Administration pénitentiaire - Protection judiciaire de la jeunesse - Accès au droit et à la justice - Conduite et pilotage de la politique de la justice - Conseil supérieur de la magistrature

Médias, livre et industries culturelles - Presse et médias - Livre et industries culturelles

Outre-mer - Emploi outre-mer - Conditions de vie outre-mer

Plan de relance - Ecologie - Compétitivité - Cohésion

Pouvoirs publics - Présidence de la République - Assemblée nationale – Sénat - La Chaîne parlementaire - Indemnités des représentants français au Parlement européen - Conseil constitutionnel - Haute Cour - Cour de justice de la République

Recherche et enseignement supérieur - Formations supérieures et recherche universitaire - Vie étudiante - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires - Recherche spatiale - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle - Recherche duale (civile et militaire) - Enseignement supérieur et recherche agricoles

Régimes sociaux et de retraite - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins - Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers

Relations avec les collectivités territoriales - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements - Concours spécifiques et administration

Remboursements et dégrèvements - Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (crédits évaluatifs) - Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)

Santé - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins - Protection maladie - Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience (FRR) européenne au titre du volet "Ségur investissement" du plan national de relance et de résilience (PNRR)

Sécurités - Police nationale - Gendarmerie nationale - Sécurité et éducation routières - Sécurité civile

Solidarité, insertion et égalité des chances - Inclusion sociale et protection des personnes - Handicap et dépendance - Egalité entre les femmes et les hommes - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales

Sport, jeunesse et vie associative - Sport - Jeunesse et vie associative - Jeux olympiques et paralympiques 2024

Transformation et fonction publiques - Performance et résilience des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs - Transformation publique - Innovation et transformation numériques - Fonction publique - Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques

Travail et emploi - Accès et retour à l'emploi - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail

Remarque

Une mission "**Plan d'urgence face à la crise sanitaire**" avait été introduite dans le budget de l'Etat par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020, afin de prendre en compte les dépenses rendues nécessaires par la **pandémie de Covid-19**. Elle perdure en 2021 et 2022, mais n'apparaît plus dans les lois de finances à partir de 2023.

La mission "**Plan de relance**" a été créée par la loi de finances initiale pour 2021.

2. La globalisation des crédits et la redéfinition des titres budgétaires

La logique de résultats et son architecture budgétaire en missions et programmes vont immanquablement de pair avec la globalisation des crédits budgétaires, c'est-à-dire des autorisations de dépenses. On sait en effet (cf. leçon 3 – section 3) que **la logique de résultats implique que les gestionnaires publics puissent disposer d'une plus grande liberté dans la mise en œuvre de l'autorisation budgétaire**, liberté en contrepartie de laquelle ils doivent rendre des comptes sur l'**efficacité** de leur gestion au terme de l'exercice budgétaire.

C'est dès lors la **globalisation des crédits** qui constitue l'instrument primordial de cette nouvelle "**liberté/responsabilité**" des gestionnaires publics, en accroissant considérablement leurs marges de manœuvre lors de l'exécution de la loi de finances. En outre, par le biais de la **fongibilité**, ces gestionnaires sont autorisés

à redéployer leurs autorisations de dépenses au sein de chaque programme dont ils assurent l'exécution : concrètement, ils peuvent, sous certaines réserves (fongibilité asymétrique), prélever des crédits dans un titre pour en abonder un autre.

En savoir plus : La fongibilité des crédits

La **fongibilité des crédits** (cf. leçon 3 – section 3) donne aux gestionnaires publics une grande marge de manœuvre à l'intérieur de chaque programme – unité d'exécution du budget – en leur permettant de ne pas être liés par la répartition initiale des crédits par titres :

Exemple

par exemple, des crédits de fonctionnement peuvent être utilisés pour des dépenses d'investissement, et inversement.

Néanmoins, cette liberté est délibérément limitée. Le législateur organique de 2001 a voulu éviter tout accroissement du nombre des fonctionnaires hors autorisation parlementaire donnée dans la loi de finances, et pour ce faire, il a interdit que les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel puissent, à l'exécution, être abondés par des crédits autres (mais l'inverse est possible) : la fongibilité est donc dite "**asymétrique**".

Néanmoins, les **titres budgétaires** – dont il faut rappeler qu'ils constituaient, avec les ministères, les unités de vote dans le cadre de l'ordonnance de 1959 – n'ont pas disparu.

Ils figurent donc toujours, au sein de chaque programme ; mais ces titres, dont la nomenclature a été modifiée, ont essentiellement pour objet aujourd'hui de permettre aux ministères de mieux structurer leurs prévisions de dépenses, et donc leurs demandes de crédits.

LOLF – article 5 :

« I. - Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les **titres** suivants :

- 1° Les dotations des pouvoirs publics ;
- 2° Les dépenses de personnel ;
- 3° Les dépenses de fonctionnement ;
- 4° Les charges de la dette de l'Etat ;
- 5° Les dépenses d'investissement ;
- 6° Les dépenses d'intervention ;
- 7° Les dépenses d'opérations financières.

II. - Les dépenses de personnel comprennent :

- les rémunérations d'activité ;
- les cotisations et contributions sociales ;
- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'Etat comprennent :

- les intérêts de la dette financière négociable ;
- les intérêts de la dette financière non négociable ;
- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent :

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat ;
- les subventions pour charges d'investissement.

Les dépenses d'intervention comprennent :

- les transferts aux ménages ;
- les transferts aux entreprises ;
- les transferts aux collectivités territoriales ;
- les transferts aux autres collectivités ;
- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

- les prêts et avances ;
- les dotations en fonds propres ;
- les dépenses de participations financières ».

En savoir plus : La nouvelle nomenclature des titres budgétaires

La nomenclature des titres budgétaires a été modifiée par la LOLF ainsi que l'indique le tableau suivant :

	ORDONNANCE DE 1959	LOLF
Titre 1	Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	Dotations des pouvoirs publics
Titre 2	Pouvoirs publics	Dépenses de personnel
Titre 3	Moyens des services	Dépenses de fonctionnement
Titre 4	Interventions publiques	Charges de la dette de l'Etat
Titre 5	Investissements exécutés par l'Etat	Dépenses d'investissement
Titre 6	Subventions d'investissement accordées par l'Etat	Dépenses d'intervention
Titre 7	Réparation des dommages de guerre	Dépenses d'opérations financières

Cette comparaison amène à plusieurs constats :

- La "**charge de la dette de l'Etat**" qui constituait le titre 1 (ordonnance de 1959) figure maintenant au titre 4 (LOLF).
- Le titre 2 (ordonnance 1959), "pouvoirs publics" devient le titre 1 "**dotations des pouvoirs publics**" : il s'agit des dépenses relatives au fonctionnement des grandes institutions de l'Etat (Présidence de la République, Assemblée nationale et Sénat, Conseil constitutionnel, Haute Cour de justice et Cour de justice de la République).
- Le titre 3 (ordonnance 1959), "moyens des services", correspondait aux dépenses de fonctionnement au sens de la classification économique des dépenses. On retrouve désormais ces dépenses respectivement au titre 3 (LOLF) sous l'intitulé générique "**dépenses de fonctionnement**", mais également au titre 2 (LOLF) "**dépenses de personnel**", et ce parce que les dispositions de la LOLF imposent, pour des raisons de rationalité budgétaire précédemment évoquées, que soient prises en compte distinctement les dépenses relatives aux fonctionnaires et personnels assimilés.
- Le titre 4 (ordonnance 1959), "interventions publiques" se retrouve au titre 6 (LOLF) : il s'agit des "**dépenses d'intervention**", dites aussi dépenses "de transfert" ou "de redistribution" au sens de la classification économique.
- Les titres 5 et 6 (ordonnance 1959), qui distinguaient entre les dépenses d'investissement, au sens de la classification économique, selon que ces investissements étaient effectués directement ou indirectement

par l'Etat, se retrouvent, sans distinguer désormais, au titre 5 (LOLF), sous l'intitulé "**dépenses d'investissement**".

- Le titre 7 (ordonnance de 1959), "réparation des dommages de guerre", disparaît : il s'agissait d'opérations de restauration et de reconstruction dans des régions dévastées par la deuxième guerre mondiale, et qui n'ont désormais plus de raisons d'être (cf. leçon 1).

Le nouveau titre 7 (LOLF), "**dépenses d'opérations financières**", apparaît avec la LOLF, qui impose désormais la comptabilisation des opérations de trésorerie. Il s'agit ici, au sens de l'article 5 de la LOLF, des prêts et avances, des dotations en fonds propres et des dépenses de participations financières.

Il importe en outre de préciser que la LOLF (article 7 - II) tire expressément les conséquences de la fongibilité qu'elle instaure par ailleurs, en disposant que désormais "**la présentation des crédits par titres est indicative**".

Ces modifications en profondeur de la présentation des charges dans la loi de finances française constituent la manifestation immédiate de la logique de résultats adoptée en 2001. Elles permettent par ailleurs indirectement de mieux prendre en compte la diversification croissante des charges de l'Etat.

§2. La diversification des charges de l'Etat

Par rapport au PIB, le montant des charges de l'Etat semble aujourd'hui s'être stabilisé en valeur relative. Mais la structure de ces charges s'est sensiblement transformée au cours des dernières décennies. Parmi elles, la charge de la dette constitue désormais l'un des postes les plus importants.

A. Le développement qualitatif et l'accroissement quantitatif des charges de l'Etat

Les modifications affectant les charges de l'Etat sont aussi bien qualitatives que quantitatives, ces deux caractéristiques étant évidemment liées puisque le fait de faire face à de nouvelles catégories de dépenses (développement qualitatif) est de nature à engendrer une augmentation du volume global de ces dépenses (accroissement quantitatif). On sait que ces modifications ont d'abord été concomitantes au passage des "finances publiques classiques" aux "finances publiques modernes", traduisant les nouvelles nécessités économiques auxquelles l'Etat a dû faire face et les transformations des conceptions relatives à son rôle (cf. leçon 1). Mais cette évolution ne suffit pas à rendre compte, sur la durée, de l'ensemble de ce phénomène, et divers autres facteurs doivent être pris en considération.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut d'abord se référer aux **rapports financiers que l'Etat entretient respectivement avec les collectivités territoriales et avec les systèmes de protection sociale**.

S'agissant des collectivités territoriales, plusieurs vagues successives de décentralisation administrative ont fortement modifié ces rapports. La décentralisation a pour conséquence directe de décharger l'Etat de l'exercice des compétences qu'il transfère aux collectivités décentralisées. Mais elle ne diminue pas pour autant systématiquement et immédiatement le volume de ses charges, puisque l'un des principes majeurs de la décentralisation française est que « ***tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice*** » (Constitution – article 72-2). La mise en œuvre de cette compensation financière implique que seule la nature de la dépense de l'Etat se trouve en principe modifiée : aux dépenses antérieurement liées au financement direct par l'Etat des compétences désormais transférées se substitue, dans son budget, une dotation versée aux collectivités nouvellement en charge de ces compétences. La modification qualitative de la dépense ne s'accompagne donc pas, en principe, d'une variation quantitative.

Remarque

A l'occasion de diverses questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a clairement précisé qu'aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, l'Etat n'est tenu, vis-à-vis des collectivités

territoriales, que « de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert » : cf. notamment décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, dont le sens a été confirmé depuis.

Il n'en va pas toujours de même dans les rapports financiers d'une grande complexité technique qui existent entre l'Etat et les systèmes de protection sociale. Il n'est évidemment pas question d'entrer ici dans le détail de ces rapports. Mais on peut brièvement indiquer, d'une part, qu'un nombre croissant de contributions financières émanant du budget de l'Etat viennent alimenter directement certains régimes de sécurité sociale, d'autre part, que l'Etat a pris lui-même en charge les cotisations sociales de certaines catégories de personnes, pour des raisons de solidarité ou d'équité. Cette diversification des **soutiens de l'Etat aux systèmes de protection sociale** se traduit ici à la fois par un développement qualitatif et un accroissement quantitatif de ses dépenses.

Dans le même sens, et d'une manière plus générale, le développement de l'Etat-Providence a pour conséquence directe et inéluctable de faire augmenter ses dépenses, d'autant que des textes fondamentaux ont institutionnalisé des droits économiques et sociaux (cf. leçon 1).

Il suffit de rappeler ici certaines dispositions du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958) :

« La Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

L'Etat a ainsi vu s'accroître sensiblement ses dépenses, bien au-delà des secteurs de ses actions traditionnelles, notamment en matière éducative et culturelle, dans les domaines du sport et des loisirs, dans le secteur des nouvelles technologies, etc.... De même, il finance largement bon nombre d'activités de recherche ("R&D" : recherche et développement).

Au-delà de la question posée par ailleurs de la "rentabilité économique" de ces dépenses et par conséquent de leur "productivité" (cf. section 2), elles sont aujourd'hui pour la plupart considérées comme inéluctables, tant en termes de **compétitivité** (ainsi, les dépenses affectées à la recherche sont des dépenses porteuses de progrès), que de **solidarité nationale**. Dans tous ces secteurs, le développement qualitatif des dépenses de l'Etat s'accompagne donc d'un fort accroissement quantitatif ; elles grèvent désormais lourdement le budget de l'Etat.

Il convient enfin d'évoquer ici l'**augmentation des dépenses de personnel** au cours des dernières décennies, consécutivement à la diversification des actions de l'Etat que l'on vient de rappeler. Or le statut actuel de la fonction publique française exclut, pour les fonctionnaires, les licenciements, pour raisons économiques notamment : c'est ce à quoi on se réfère lorsqu'on évoque communément la « sécurité de l'emploi dans la fonction publique ».

Remarque

A cet égard cependant, lors qu'en janvier 2018 le Gouvernement a engagé une réflexion générale en vue de rénover en profondeur le cadre de gestion des ressources humaines dans la sphère publique, il évoquait, entre autres, la possibilité de mettre en place des « *plan(s) de départs volontaires pour ceux qui souhaiteraient partir, en conséquence de la réforme de l'État* ». Cette réflexion a été suivie de l'adoption, le 6 août 2019, de la "loi de transformation de la fonction publique", qui pose le cadre général de modifications à venir, notamment sur ces questions.

Cela étant, pour tenter d'**encadrer et endiguer cette évolution à la hausse**, diverses mesures ont été prises par le passé. On peut notamment évoquer ici la décision de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, prise dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) pratiquée à partir de 2007 - à laquelle s'est substituée en 2012 la **modernisation de l'action publique** (MAP) -, décision qui avait pour objectif de permettre la suppression de 150 000 emplois de fonctionnaires sur la période 2008-2012. En outre, le caractère asymétrique de la fongibilité des crédits instaurée par la LOLF interdit d'abonder des crédits de personnel par des crédits initialement prévus pour d'autres dépenses.

Dans cet accroissement quantitatif des dépenses de l'Etat, il convient de faire une place à part à la charge de la dette.

B. La charge de la dette

Il faut être très vigilant dans l'usage de cette expression, et sur le sens qui lui est donné. Elle est en effet souvent abusivement utilisée pour désigner indistinctement l'ensemble des charges financières qui résultent pour l'Etat des emprunts qu'il a contractés : à savoir à la fois le remboursement du capital emprunté et les intérêts qui courent – comme pour tout emprunteur – pendant toute la durée de l'emprunt.

Or il est impératif de distinguer radicalement ces deux éléments.

Effectivement, selon la stricte terminologie financière, la **"charge de la dette" désigne exclusivement le montant du paiement annuel des intérêts des emprunts**. La charge de la dette constitue ainsi une **dépense définitive**, qui se retrouve annuellement dans le budget de l'emprunteur, l'Etat en l'occurrence.

Remarque

Classiquement, la charge de la dette est considérée comme une dépense de transfert au sens de la classification économique des dépenses. Mais ce rattachement est souvent contesté aujourd'hui.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la charge de la dette (au sens de l'article 5) est retracée dans un des programmes composant la mission "engagements financiers de l'Etat", dont elle constitue l'essentiel en volume. Les dépenses de l'Etat liées à la charge de sa dette constituent aujourd'hui le quatrième poste budgétaire en dépenses, après l'enseignement et la recherche, la défense et la sécurité, et les politiques sociales.

Il importe de nouveau de rappeler la corrélation directe entre le montant total de l'endettement de l'Etat et le montant annuel de la charge de la dette. Néanmoins, cette corrélation doit être relativisée. En effet, **la charge de la dette n'augmente pas nécessairement dans les mêmes proportions que l'endettement proprement dit**. Si le montant annuel des intérêts est, bien sûr, directement tributaire du **montant** total des sommes empruntées (l' "encours de la dette"), il est aussi, évidemment, fortement dépendant de la valeur des **taux** d'intérêts appliqués. Lorsque ces taux sont bas, la charge de la dette est susceptible de rester stable – voire de diminuer – d'une année à l'autre, alors même que dans le même temps l'endettement continue de s'accroître.

Ainsi, on sait que l'endettement de l'Etat, en pourcentage du PIB, s'est considérablement accru au cours des dernières décennies (cf. leçon 4 – section 2), sous l'effet, entre autres causes, de crises mondiales, et ce bien que les normes imposées par l'Union économique et monétaire plafonnent l'endettement public.

Dans le cadre de l'UEM l'endettement public concerne non seulement l'endettement de l'Etat, mais aussi celui des collectivités territoriales et des organismes de protection sociale. Il doit être inférieur à 60 % du PIB (cf. Leçons 2 et 3).

Mais cette augmentation de l'endettement n'a pas été suivie d'une hausse corrélative de la charge de la dette. Ainsi, de 2005 à 2012, l'endettement de l'Etat est passé de 52,3 % à plus de 70 % du PIB, alors que sur cette période **la charge de la dette par rapport au PIB est restée stable**, voire a diminué.

Bien plus, si, en 2019, les intérêts de la dette de l'Etat ont représenté plus de 39 milliards d'euros, soit 11,4 % des charges budgétaires de l'État, ils n'ont été "que" de 34 milliards d'euros en 2020 (11 % des charges), malgré l'endettement accru sous l'effet de la pandémie de Covid-19, et ce en raison de taux d'intérêts alors très faibles, voire négatifs.

Néanmoins, la charge de la dette pèse lourdement sur le budget de l'Etat, et peut le conduire à limiter corrélativement - et souvent de façon préjudiciable sur le plan économique et social - l'ensemble de ses autres dépenses : gel du traitement des fonctionnaires, limitation drastique des investissements, révision à la baisse de la plupart des dépenses de redistribution, etc....

Pour ces raisons notamment, et comme déjà indiqué précédemment (Cf. Leçon 4), la **loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques** (Cf. Leçon 3) a introduit dans la LOLF une disposition qui oblige désormais le Gouvernement à présenter « *avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs* ». Les parlementaires disposeront

ainsi formellement d'une information actualisée sur l'endettement de l'Etat, préalablement à toute décision en matière de dépenses.

Ce constat particulier démontre bien que les charges de l'Etat, et d'une manière plus générale les charges publiques, ont des incidences économiques considérables.

Section 2. Les incidences économiques des charges publiques

Les charges de l'Etat, et d'une manière plus générale les charges publiques, ne peuvent être considérées du seul point de vue financier. Elles doivent être replacées dans leur contexte économique, parce que **le budget de l'Etat constitue à la fois l'enjeu et le moyen des politiques économiques nationales** : d'une part, le budget est soumis à des contraintes et des contingences économiques qui vont se répercuter sur le montant et la nature des charges de l'Etat, d'autre part il peut permettre à l'Etat, en modulant ses dépenses, d'influer sur l'économie nationale.

§1. Charges de l'Etat et contraintes économiques

On sait que les charges de l'Etat ont considérablement évolué, quantitativement et qualitativement. Il faut donc s'interroger sur l'éventuelle capacité de l'Etat à maîtriser ces évolutions : peut-il juguler ses charges, ou du moins les circonscrire, en fonction du contexte économique ? Cette question est primordiale de nos jours, dans le double contexte de l'interdépendance des économies inhérente à la "mondialisation" et de l'Union économique et monétaire.

A. La nécessaire maîtrise des charges publiques

La quasi-totalité des Etats ont vu leurs dépenses s'accroître de manière exponentielle au cours des dernières décennies. Les "Etats-Providence" sont aujourd'hui largement sollicités pour apporter leur soutien notamment à des secteurs économiques en difficulté ou en extension, et à des catégories de population plus vulnérables. En outre, les Etats sont eux-mêmes enclins à ce type d'interventions, susceptibles de participer au développement économique national.

Non régulées, ces charges financières pèseraient très lourd dans le budget de l'Etat, et la question se poserait par conséquent de leur financement, eu égard aux limites de la pression fiscale (cf. leçon 4). Il faut donc s'interroger successivement sur la compressibilité des dépenses publiques, et sur les obstacles à la maîtrise raisonnée de ces dépenses.

Remarque

Il va de soi que des **circonstances particulièrement graves** sont susceptibles de remettre en cause, sur une durée par définition difficile à évaluer a priori, cette nécessité de maîtriser les dépenses de l'Etat.

Ainsi, la **pandémie de Covid-19** apparue au début de l'année 2020 a contraint pratiquement tous les Etats du monde à s'en affranchir - d'abord pour des raisons sanitaires évidentes, puis pour tenter de relancer une activité économique quasi totalement mise en veille -, et à engager rapidement et massivement des dépenses publiques supplémentaires.

La France a ainsi été amenée à adopter 4 lois de finances rectificatives pour l'année 2020, puis à tenir compte de ces exigences économiques dans les lois de finances pour 2021 et 2022. Les lois de finances pour 2023, 2024 et 2025 ont dû prendre en compte les répercussions économiques de la **guerre en Ukraine**.

Pour la seule année 2020, la Cour des comptes a constaté que les dépenses publiques « *ont représenté 61,8 % du PIB, contre 55,4 % en 2019. (...) La hausse des dépenses publiques a principalement concerné l'Etat (+ 11,0 %) et les administrations de sécurité sociale (+ 5,6 %). En revanche les dépenses des collectivités territoriales ont été peu affectées par la crise sanitaire (- 0,9 %)* ».

1. La question de la compressibilité des dépenses de l'Etat

Faut-il limiter par principe les dépenses de l'Etat ? Pour certains, ce serait indispensable pour contenir les tentations tentaculaires d'une puissance publique qui se voudrait omniprésente, et qui pourrait de surcroît légitimer ses intentions hégémoniques derrière de prétendus objectifs d'égalisation économique et sociale. Pour d'autres à l'inverse, limiter les dépenses de l'Etat reviendrait à entraver toute possibilité d'intervention économique que les circonstances pourraient pourtant rendre nécessaire.

Ce débat est en réalité plus politique qu'économique ou financier, et il n'est pas récent. Dès la fin du XIX^{ème} siècle en effet, donc bien avant que ne s'installent des vraies pratiques interventionnistes, l'économiste allemand **Adolph Wagner** (1835-1917) avait énoncé une "**loi de croissance continue des dépenses publiques**" (aussi connue sous d'autres dénominations : "loi d'extension croissante de l'activité publique" ou "loi d'extension croissante des besoins financiers"). Malgré le contexte du moment, encore marqué par la stabilité monétaire et le libéralisme économique des Etats industrialisés, A. Wagner avait observé non seulement que les dépenses s'accroissaient inmanquablement, mais encore et surtout que cet accroissement était supérieur à celui de la richesse nationale. Il voyait dans ce phénomène une conséquence du progrès économique qui amenait les Etats à accroître leurs dépenses à la fois pour faire face à des besoins nouveaux en matière d'investissements (infrastructures de communication par exemple) et pour répondre aux nouvelles attentes collectives des populations (aspirations à des "services publics" plus diversifiés).

Si l'on s'interroge sur la portée actuelle du constat établi par Wagner, on observe que la réalité a généralement corroboré ses affirmations dans la durée, avec toutefois quelques nuances. Cette croissance des dépenses publiques n'est en effet pas toujours linéaire : elles ont parfois connu des périodes de stagnation (notamment par la mise en œuvre de politiques nationales dites "de stabilisation"), en dehors desquelles elles évoluent souvent par à-coups, au gré des "crises" qui jalonnent l'époque contemporaine, et/ou du contexte politique des Etats. En outre, il est clair aujourd'hui que ce sont les stratégies interventionnistes des Etat qui constituent le déterminant essentiel des variations en volume des dépenses publiques.

Mais l'un des apports marquants de cette théorie est d'avoir mis en évidence l'importance du **rapport entre croissance des dépenses publiques et croissance du revenu national** ou du PIB. En termes d'efficacité économique, c'est effectivement la capacité de l'Etat à dépenser qui importe, plus que le volume même de ses dépenses. Or aujourd'hui le montant des dépenses publiques (Etat, collectivités territoriales et organismes sociaux) représente une part de plus en plus considérable de la production nationale.

ÉVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES EN % DU PIB

1872	11
1912	12,6
1920	32,8
1947	40,8
1960	34,6
1974	39,3
1975	43,4
1980	45,5
1985	51,9
1990	49,5
1995	53,5
2000	51,4
2003	54,5
2004	53,4
2005	53,4
2006	52,7
2007	52,3

2008	53,3
2009	56,8
2010	56,6
2011	55,9
2012	56,8
2013	57,0
2014	57,3
2015	56,8
2016	56,6
2017	56,5
2018	55,7
2019	55,4
2020	61,5
2021	59,2
2022	58,2

Si l'Etat doit freiner l'évolution de ses dépenses pour qu'elles n'augmentent pas plus vite que le PIB, la question est alors de savoir lesquelles peuvent être le plus aisément réduites ; mais à travers cette question, il ne faut pas perdre de vue celle, tout aussi fondamentale, de l'efficacité de ces dépenses.

- Les **dépenses de fonctionnement** (au sens large, c'est-à-dire en y incluant les dépenses de personnel), essentielles aux actions de l'Administration, sont par définition difficilement compressibles (on a vu précédemment que le statut de la fonction publique française constitue un frein à la réduction des dépenses de personnel), sauf, à la marge, à réduire le "train de vie" de l'Etat ; en dépit d'efforts récurrents de réduction, elles constituent encore aujourd'hui une part largement prépondérante des dépenses de l'Etat (54 %).
- Les **dépenses de transfert** seraient a priori plus techniquement malléables puisqu'elles traduisent des actions que l'Etat pourrait moduler à tout moment. Mais, dans la mesure où elles répondent essentiellement à des objectifs de solidarité et d'équité économiques et sociales, leur diminution marquerait un désengagement de l'Etat préjudiciable à la fois économiquement et déontologiquement ; en réalité, elles augmentent régulièrement, pour se situer aujourd'hui autour de 40 % des dépenses.
- Les **dépenses en capital** sont donc les dépenses le plus aisément compressibles, et de fait leur part (entre 4 et 5 %) diminue sensiblement dans le budget de l'Etat , alors même que la réduction des investissements constitue toujours un risque à terme pour l'économie nationale.

On verra par ailleurs que si le Gouvernement annonce régulièrement un plafonnement de l'augmentation de ses dépenses futures, ces engagements ne sont pas toujours respectés ; en outre, toute action de l'Etat sur ses charges demeure de toute façon aléatoire dans ses effets.

2. Les obstacles à une maîtrise raisonnée des charges de l'Etat

Même lorsque les Etats décident de modérer la croissance de leurs dépenses, ils se heurtent à des obstacles difficilement contournables.

- Une première série d'obstacles tient à l'**absence d'autonomie des finances publiques**, ce qui se traduit par trois types de contraintes susceptibles d'entraîner un accroissement des dépenses publiques. Il s'agit d'abord de nombreuses **contraintes juridiques** qui pèsent sur les finances publiques, en ce sens qu'elles doivent respecter dans la durée de nombreuses normes législatives et/ou réglementaires. Outre le statut de la fonction publique, déjà évoqué, qui entrave la réduction de ses dépenses de personnel, il suffit de se référer aux engagements que l'Etat a pu prendre – unilatéralement ou par contrat – à l'égard de partenaires économiques (subventions à certains secteurs économiques, dotations aux collectivités territoriales, etc....), ou de catégories sociales (indemnisation du chômage, allocations diverses....). Certes, ces contraintes juridiques sont en principe modifiables à tout moment par l'Etat lui-même, mais

elles ont été édictées pour répondre à des nécessités économiques, et les modifier ou les supprimer serait susceptible de faire apparaître de préjudiciables déséquilibres.

On rejoint ici la deuxième marque de l'absence d'autonomie des finances publiques, au travers des **contraintes économiques** auxquelles les Etats ne peuvent échapper, même si leur poids financier est souvent très lourd : des exigences de compétitivité économique, des impératifs technologiques ou les nécessités de la recherche sont autant d'éléments que les Etats ne peuvent négliger, sous peine de se discréditer tant au plan national que dans le contexte économique mondial à l'heure de l'interdépendance des économies.

C'est alors la troisième série de contraintes qui se fait jour, les **contraintes internationales** : au-delà même de la nécessité d'être compétitifs sur la scène économique mondiale, les Etats, et particulièrement les Etats industrialisés, sont engagés par des accords internationaux d'où découlent des obligations financières. Il en est ainsi notamment de leur participation aux budgets des organisations internationales et/ou régionales dont ils sont membres, de la contribution aux actions dont ces organisations sont le support, ou encore des aides aux pays en développement. Ces diverses contraintes se traduisent pour les Etats par des dépenses auxquelles ils ne peuvent se soustraire sauf à revenir sur leurs engagements.

- Une seconde série d'obstacles renvoie à des considérations de **politique économique**. D'un strict point de vue économique, le volume des dépenses peut en principe être augmenté tant que leur financement peut être assuré par des ressources ordinaires ; on sait en effet (cf. leçon 4) que la pression fiscale connaît d'incontournables limites, et que le recours à l'emprunt est susceptible d'avoir des effets préjudiciables. La diminution des dépenses publiques devrait donc devenir, pour les Etats, un impératif à la fois économique et politique de bonne gestion, dès que leurs ressources fiscales ne suffisent plus à couvrir leurs dépenses ordinaires.

Néanmoins, en termes politiques, la décision de diminuer les dépenses de l'Etat – et plus particulièrement certaines d'entre elles – a un **impact psychologique** dont les répercussions peuvent être défavorables non seulement électoralement mais surtout économiquement : diminution de l'activité des secteurs impactés s'il s'agit de dépenses d'investissement de l'Etat ou de dépenses économiques de transfert, ralentissement de la consommation si ce sont les dépenses en personnel ou les dépenses sociales de transfert qui sont concernées. En outre, l'Etat se prive ainsi d'une partie de ses moyens d'**intervention économique**.

La pratique démontre bien que les efforts des Etats pour limiter leurs dépenses ne sont pas toujours couronnés de succès.

Exemple

Aux Etats-Unis, le "Plan Reagan" en est une parfaite illustration : adopté en 1981, il avait pour objectif, programmé sur plusieurs années, une réduction de la dépense publique qui devait s'accompagner simultanément d'une diminution de la pression fiscale ; après des résultats satisfaisants au tout début de son application, l'impossible poursuite de la diminution des dépenses – alors même que les ressources continuaient à être réduites – a conduit à de lourdes difficultés budgétaires, qui se sont traduites à terme par une paupérisation des classes les moins favorisées.

Les "crises" récentes (crise économique de 2008, pandémie de Covid-19 et guerre en Ukraine) ont donné de nombreux exemples des obstacles politico-économiques à la réduction des dépenses des Etats - alors même que l'urgence est majeure - non seulement au regard des réactions de la population et des agents économiques, mais surtout en termes de perte par les Etats d'une part substantielle des moyens qui leur permettent ordinairement d'agir sur la vie économique nationale.

Ces derniers exemples conduisent à examiner les contraintes que supportent plus particulièrement les Etats membres de l'UEM en ce qui concerne leurs dépenses.

B. Contraintes européennes et charges budgétaires des Etats

Le contenu de ces contraintes, de même que leurs fondements et leur portée, sont examinés par ailleurs (cf. leçon 2). Pour les confronter ici à la question de la maîtrise par les Etats de leurs charges publiques, il

suffit de rappeler qu'en 1992 le Traité de Maastricht a introduit dans le TCE des dispositions qui se réfèrent à une « **situation saine des finances publiques** » (art. 109E TCE) et qui précisent que « *les Etats membres évitent les déficits publics excessifs* » (art. 104C TCE – aujourd'hui art. 126 TFUE). Les dépenses publiques ne sont donc pas expressément concernées par ces textes ; mais elles le sont implicitement car des dépenses correctement maîtrisées participent à une gestion financière saine et contribuent à limiter les déficits.

Réduire la dépense publique pour réduire les déficits reste toujours aujourd'hui un impératif de l'UEM, d'autant que, le déficit générant l'endettement (lequel est également plafonné dans le traité de Maastricht), il est susceptible de provoquer un nouvel accroissement des dépenses des Etats liées à la charge de la dette.

Remarque

A l'époque, ces dispositions devaient être respectées pour que la monnaie unique puisse être adoptée, chaque Etat restant libre du choix des moyens pour y parvenir.

La France a initialement concrétisé sa démarche dans une "loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques" du 24 janvier 1994, dont l'objectif était de diminuer annuellement le déficit du budget de l'Etat de 0,5 point de PIB ; une annexe à cette loi préconisait diverses mesures ambitieuses en matière de dépenses publiques et notamment leur plafonnement : elles ne devaient pas progresser plus vite que les prix. Cette corrélation entre une donnée financière (les dépenses) et une donnée économique (les prix) visait à établir une référence fiable pour entamer un processus de réduction des dépenses de l'Etat.

Néanmoins, si au terme de l'application de cette loi d' "orientation" la France respectait bien les "critères de Maastricht" et à pu ainsi adopter la monnaie unique, force est de constater que c'est moins en ayant suivi ses préceptes en matière de maîtrise des dépenses qu'en ayant pratiqué des augmentations de ses ressources fiscales et des débudgétisations [sur les débudgétisations, cf. leçon 6, et plus particulièrement le principe d'unité budgétaire].

Cela étant, l'évocation de cette loi ici, alors même qu'elle n'est évidemment plus en vigueur, est instructive : d'une part, elle permet d'illustrer le poids des contraintes européennes sur les mesures budgétaires des Etats et corrélativement les difficultés à trouver un mécanisme efficient ; d'autre part, d'aucuns l'ont invoquée récemment pour mettre certains de ses éléments et de ses objectifs en parallèle avec ceux des lois de programmation pluriannuelles des finances publiques que la France pratique depuis 2008 (cf. leçons 3 et 6).

Pour autant, plus de vingt-cinq ans après la signature du traité de Maastricht, et bien que les textes européens n'y fassent souvent qu'indirectement référence, **la maîtrise des dépenses publiques demeure au cœur des préoccupations des Etats membres et des instances européennes**, en tant que l'un des éléments déterminants de la réduction des déficits et de l'endettement publics.

En l'état actuel du droit de l'Union, les Etats demeurent en principe toujours maîtres des moyens pour respecter ces exigences, en dépit de diverses obligations de communiquer leurs données financières à la Commission et/ou au Conseil avant l'adoption parlementaire des budgets nationaux, et de recommandations - voire de sanctions si lesdites exigences ne sont pas respectées - que les instances européennes peuvent être amenées à formuler.

Toutefois, le TSCG (cf. leçon 2) vise à modifier la donne : outre l'inscription de la limitation du déficit structurel à 0,5 % du PIB dans une norme nationale qui s'impose aux lois de finances, les dispositions de ce traité relatives au renforcement de la coordination des politiques économiques des Etats membres et à l'amélioration de la gouvernance de la zone euro sont censées imposer aux Etats des procédures et des valeurs quantitatives de nature à encadrer la réduction de leurs dépenses publiques.

Remarque

Il convient de rappeler ici que la **pandémie de Covid-19** apparue début 2020 a conduit à actionner les clauses dérogatoires respectivement prévues par le Pacte de stabilité et de croissance et par le TSCG (cf. leçon 2).

La **guerre en Ukraine** a amené à proroger ces dérogations jusqu'au 31 décembre 2023.

Ultérieurement, **le PSC a été révisé le 23 avril 2024** (Cf. Leçon 2 - section 3 - § 2 - C).

L'action des Etats pour maîtriser leurs charges relève donc de mécanismes complexes, et incertains dans leurs effets. Mais dans leurs décisions en la matière, ils doivent combiner ces préoccupations avec la nécessité de se garantir, autant que faire se peut, les moyens de politiques interventionnistes efficaces.

§2. Charges de l'Etat et interventionnisme économique

Le budget est le vecteur essentiel des politiques économiques des Etats modernes, légitimement désireux de disposer d'outils efficaces pour **agir sur le tissu économique national**. A ce titre, ils doivent évidemment se donner les moyens des politiques publiques qu'ils entendent mener directement (grands services publics, actions de développement des infrastructures publiques, politiques sectorielles – en matière éducative ou de protection de l'environnement par exemple –, etc...). Mais ils doivent également être en mesure d'orienter si nécessaire le secteur économique privé sur leur territoire, afin d'**harmoniser le développement économique national** et d'**accroître leur compétitivité internationale** (sur les différentes approches de l'interventionnisme, cf. leçon 1). Pour ce faire, diverses stratégies sont possibles, mais leur efficacité est contingente.

A. Stratégies budgétaires et charges de l'Etat

Le seul usage du terme "stratégie" marque une nette rupture avec le principe de neutralité budgétaire (cf. leçon 1) : les Etats modernes, dans leur détermination à mettre en œuvre des actions coordonnées visant des buts précis, pratiquent délibérément une "non-neutralité" subjective. La question qui se pose désormais est donc celle de déterminer la nature des dépenses sur lesquelles l'Etat peut jouer en fonction des répercussions économiques attendues. Ce n'est plus en termes de réduction des dépenses publiques qu'il faut raisonner ici, mais en termes de choix entre les diverses catégories de dépenses de l'Etat.

A cet égard, plusieurs distinctions doivent être opérées en amont. Classiquement, il est patent que les Etats peuvent, par le biais de leurs dépenses, avoir une action directe ou une action indirecte sur l'économie nationale. En outre, en fonction de choix à la fois économiques et politiques, les Etats peuvent décider de relancer la production ou la consommation, cette alternative étant lourde de conséquences même s'il existe évidemment des "effets liés" : une action visant à faire augmenter la consommation peut en effet entraîner une augmentation corrélative de la production pour répondre à une demande accrue ; de même, une action visant un accroissement de la production peut avoir des incidences sur la consommation, non seulement par une potentielle baisse des prix mais aussi par une augmentation du pouvoir d'achat liée à de nouveaux recrutements ou à des heures supplémentaires.

Très schématiquement, s'agissant des **effets économiques directs** des dépenses de l'Etat sur la **production**, ce sont deux types de dépenses qu'il convient d'actionner : les **dépenses d'investissement**, puisque, notamment à travers ses "marchés publics", l'Etat va pouvoir relancer les secteurs dans lesquels il passera ses commandes ; au sein de ses dépenses de fonctionnement, les **dépenses en matériel** sont également susceptibles d'avoir des répercussions comparables.

Pour avoir des effets économiques directs sur la **consommation**, il est nécessaire d'augmenter le pouvoir d'achat : ceci peut résulter d'une augmentation des **dépenses de personnel** de l'Etat (rémunération des fonctionnaires), ou d'une augmentation de ses **dépenses de redistribution** ; mais ces effets sont le plus souvent à relativiser dans la mesure où la multitude des personnes concernées empêche que ces augmentations soient suffisamment importantes pour qu'un effet de masse soit effectif.

S'agissant des **effets économiques indirects** des dépenses de l'Etat, il faut se référer ici à des mécanismes qui renvoient à la théorie du "multiplicateur d'investissement" de Keynes. Succinctement, une dépense d'investissement (de l'Etat en l'occurrence) a des incidences économiques potentielles qui peuvent aller, quantitativement, au-delà des effets directs attendus de cet investissement, par le jeu des effets liés qui vont créer une "**onde de dépenses**". Ainsi, les effets d'un investissement pourront se faire sentir indirectement sur la consommation, qui pourra à son tour générer un accroissement de la production si la demande augmente, induisant de nouveaux effets sur la consommation, et ainsi de suite....

L'Etat doit donc prendre la mesure de ces effets indirects potentiels avant de décider de telle ou telle dépense d'investissement, d'autant que les théories keynésiennes mettent clairement l'accent sur le fait que ces

répercussions successives restent tributaires de l'attitude des agents économiques, susceptibles d'enrayer le processus s'ils préfèrent épargner plutôt que dépenser.

On touche ici aux limites des stratégies budgétaires par les dépenses de l'Etat.

B. Portée et limites des actions économiques par les charges publiques

Il faut donc poser de nouveau la question de savoir si les Etats peuvent se dispenser de tenter d'agir sur le tissu économique – en l'occurrence par leurs dépenses – ou si au contraire il est devenu indispensable qu'ils s'efforcent de le modifier pour le réguler : c'est le **débat récurrent entre "libéralisme" et "interventionnisme"**, qui prend aujourd'hui une tout autre signification au regard des sens que l'on donne désormais à ces deux termes.

La revendication contemporaine d'un libéralisme plus ou moins marqué n'exclut pas pour autant que les Etats soient de nos jours présents – sinon omniprésents – dans la vie économique nationale, et par répercussion internationale. C'est désormais la forme de ces interventions, plus que leur principe, qui est l'objet de débats (cf. cette même interrogation à propos des ressources de l'Etat : leçon 4).

C'est alors sur la **capacité réelle des Etats à réguler l'économie nationale par leurs dépenses** qu'il faut s'interroger, et sur leur aptitude à trouver, dans ces dépenses, des leviers efficaces pour **rétablir des équilibres économiques** qu'ils estiment perturbés (chômage, hausse des prix, pauvreté, etc....), ou pour **relancer certains secteurs de l'économie nationale** dont la compétitivité est affectée.

A cet égard, deux éléments sont notamment susceptibles de constituer des freins à l'efficacité économique des tentatives des Etats d'agir par leurs dépenses.

- Au titre de ces obstacles on doit d'abord évoquer un certain nombre de considérations qui renvoient à ce que l'on a désigné usuellement par l'expression **"crise de l'Etat-Providence"**.

Remarque

L'expression est attribuée à Pierre ROSANVALLON, historien français dont les thèmes de recherche portent essentiellement sur le rôle de l'Etat et sur la justice sociale. Elle est même le titre d'un ouvrage dont il est l'auteur – Paris, Seuil, 1981.

On sait que les premières immixtions de l'Etat dans l'économie nationale ont été justifiées, dans l'entre-deux guerres, par les nécessités de l'intérêt général. Au fil du temps, cet intérêt général s'est notablement diversifié, et on peut donc considérer que **l'exigence d'une économie nationale équilibrée et compétitive constitue de nos jours l'une des composantes de cet intérêt général** : les Etats sont ainsi fondés à intervenir dans cette économie, et les attentes des citoyens se multiplient d'ailleurs en ce sens.

Cette "demande d'Etat" est multiforme et pluridisciplinaire, et touche désormais des domaines où l'Etat n'avait pas, initialement, une vocation intrinsèque à intervenir (culture, loisirs, écologie, etc....). Or le montant des dépenses publiques qui permettraient de faire face efficacement à la diversité de ces demandes est sans commune mesure avec les moyens financiers dont l'Etat peut réellement disposer. Dès lors, pour répondre néanmoins à ces attentes, il est contraint de limiter les dépenses consacrées aux unes et aux autres. On aboutit ainsi à un **"saupoudrage financier"** qui a certes pour effet de satisfaire psychologiquement les citoyens, mais qui ne saurait apporter des réponses efficaces en termes financiers et économiques. C'est donc bien une **crise d'efficacité** de l'Etat-Providence, qui se traduit par une **dilution des effets de l'action économique par les dépenses publiques**.

- Une deuxième limite à cette action, qui n'est pas sans lien avec la précédente, tient à l'**inégalement rentabilité des dépenses publiques**. Il faut préciser que la rentabilité dont il est ici question ne s'analyse pas tant en termes de profit (l'intérêt général doit en principe être distingué du profit qui sous-tend les activités privées) qu'en termes d'**efficacité des résultats économiques**.

A cet égard, les dépenses de fonctionnement et certaines dépenses de transfert (celles qui ont un objectif social), considérées par ailleurs comme improductives, ont une faible rentabilité économique : elles "ne

produisent rien", sauf pour l'Etat à en attendre des effets sur la consommation, mais qui ne seraient en tout état de cause que marginaux et ne concerneraient le plus souvent que des produits de première nécessité.

Dès lors, les dépenses publiques susceptibles d'être économiquement rentables sont essentiellement les dépenses d'investissement et, dans une moindre mesure, les dépenses de transferts économiques. Il faut cependant relativiser ces effets potentiels en fonction de la destination de ces investissements (civils ou militaires), et, parmi les investissements civils, selon leur nature.

Exemple

Ainsi, à volume égal d'investissement, les dépenses liées à la construction d'un barrage seront plus immédiatement "rentables" que celles consacrées à la construction d'un établissement de soins ou d'enseignement.

Or l'Etat ne peut pas, parmi les multiples tâches qui lui incombent au nom de l'intérêt général et qu'il doit donc financer, se concentrer exclusivement sur les dépenses qui sont de nature à créer une richesse économique immédiate.