

« Préface. Les dépenses publiques en France »

Auteur

Claude Diebolt

Document de Travail n° 2020 – 50

Novembre 2020

Bureau d'Économie
Théorique et Appliquée
BETA

www.beta-umr7522.fr

 @beta_economics

Contact :
jaoulgrammare@beta-cnrs.unistra.fr

À paraître dans l'ouvrage de François Facchini,
Les dépenses publiques en France, Editions De Boeck Supérieur, Louvain-La-Neuve.

Préface

Les dépenses publiques en France

Résumé : Préface à l'ouvrage de François Facchini sur les dépenses publiques en France dans une perspective historique et comparative.

Mots-clefs : Dépenses publiques, finances publiques, économie publique, histoire économique, cliométrie, France.

Codes JEL : A2, B41, C82, E6, H5, N3, N4.

*"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

Références bibliographiques

- André, C., Delorme, R., 1983/1, « Matériaux pour une comparaison internationale des dépenses publiques en longue période. Le cas de six pays industrialisés », *Statistiques & Études Financières*, n°390, pp. 3-56.
- Barro, R.J., 1990, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5, pp. S103-S125.
- Brecht, A., 1932, *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, B.G. Teubner, Leipzig.
- Ciriacy-Wantrup, S. von, 1936, *Agrarkrisen und Stockungsspannen. Zur Frage der langen "Welle" in der wirtschaftlichen Entwicklung*, P. Parey, Berlin.
- De Faria, V., Diebolt, C., 1999, « Histoire quantitative et cycles économiques. Enquête sur les salaires de la fonction publique en France aux XIX^e et XX^e siècles », in Archambault, E., Boëda, M. (Eds.), *Comptabilité nationale. Nouvelles frontières*, Editions Economica, Paris, pp. 101-116.
- De Faria, V., Diebolt, C., 2000, "Trends in Public Employment and Wages. The Case of France in the Nineteenth and Twentieth Centuries", *Historical Social Research*, vol. 25, n°1, pp. 3-24.
- Diebolt, C., 1995, *Éducation et croissance économique. Le cas de l'Allemagne aux XIX^e et XX^e siècles*, Editions L'Harmattan, Paris.
- Diebolt, C., 2000a, *Dépenses d'éducation et cycles économiques en Espagne aux XIX^e et XX^e siècles*, Editions L'Harmattan, Paris.
- Diebolt, C., 2000b, „Die Erfassung der Bildungsinvestitionen im 19. und 20. Jahrhundert. Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien im Vergleich“, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, vol. 3, n°4, pp. 517-538.
- Diebolt, C., 2003, „Vergleichende Wirtschaftswissenschaft“, in Kaelble, H., Schriewer, J. (Eds.), *Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Editions Campus, Frankfurt am Main, pp. 101-116.
- Diebolt, C., Fontvieille, L., 2001, "Dynamic Forces in Educational Development: A Long-Run Comparative View of France and Germany in the 19th and 20th Centuries", *Compare*, vol. 31, n°3, pp. 295-309.
- Delorme, R., André, C., 1983, *L'Etat et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France (1870-1980)*, Seuil, Paris.
- Fontvieille, L., 1976, *Évolution et croissance de l'État français : 1815-1969*, Numéro spécial de la revue *Économies et Sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Série AF, n°13, pp. 1655-2149.
- Fontvieille, L., 1982, *Évolution et croissance de l'Administration Départementale Française 1815-1974*, Numéro spécial de la revue *Économies et Sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Série AF, n°14, pp. 1-189.
- Kendrick, S., assisted by M. Wehle, 1953, *A Century and a Half of Federal Expenditures*, N.B.E.R., Princeton.
- Leineweber, N., 1988, *Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben. Eine kritische Analyse*, Mit einem Geleitwort von Horst Claus Recktenwald, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Marczewski, J., 1961, « Histoire quantitative, buts et méthodes », in *Cahiers de l'I.S.E.A.*, Série AF, n°1, pp. III-LIV.
- Musgrave, R.A., 1959, *Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Peacock, A.T, Wiseman, J., assisted by J. Veverka, 1961, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, N.B.E.R., Princeton.

- Piketty, T., 2001, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistribution, 1901-1998*, Editions Grasset & Fasquelle, Paris.
- Samuelson, P.A., 1954, "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, n°4, 1954, pp. 387-389.
- Timm, H., 1961, „Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“, *Finanzarchiv*, New Series, vol. 21, n°2, pp. 201-247.
- Toutain, J.-C., 1987, *Le produit intérieur brut de la France : 1789-1982*, *Économies et Sociétés*, Série AF, n°15, pp. 1-237.
- Toutain, J.-C., 1997, *Le produit intérieur brut de la France, 1789-1990*, *Économies et Sociétés*, Série HEQ, n°1, pp. 5-136.
- Wagner, A., 1863, *Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes, mit besonderer Rücksicht auf den Ausgabe-Etat und die Staatsschuld*, Verlag von Carl Gerold's Sohn, Wien.