

Pierre Robert

ISBN : 978-2-7440-7305-2

---

## Chapitre 6 : Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale

### Plan détaillé n° 4 : Les dépenses publiques favorisent-elles la croissance économique ?

NB : Vous appuierez votre argumentation sur l'expérience des grands pays industrialisés depuis 1929.

#### Répondre aux attentes des examinateurs

##### Le décryptage de l'énoncé

Comme toujours, il faut commencer par définir les termes clés du sujet.

Notez d'emblée que **la croissance** est un processus de long terme qui ne doit pas être confondu avec celui de l'expansion, qui est d'ordre conjoncturel. Agir sur la croissance et agir sur les fluctuations de la conjoncture, ce n'est pas la même chose. Chercher à atténuer les fluctuations de la conjoncture peut avoir un effet sur la croissance, mais il faudra montrer par quel biais.

**Les dépenses publiques** sont les dépenses des administrations publiques, c'est-à-dire de l'État, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale.

Ces dépenses sont de trois ordres : elles peuvent être de fonctionnement, d'équipement ou de transfert.

**Remarque** : Le sujet est borné chronologiquement. Il n'est pas demandé de remonter au-delà de la crise de 1929. Après avoir travaillé ce sujet, entraînez-vous sur un sujet très voisin tombé à l'ESSEC qui était libellé de la même façon (Les dépenses publiques favorisent-elles la croissance économique ?) mais ne comportait pas de précision sur le cadrage chronologique. Demandez-vous en quoi cela aurait modifié votre manière d'argumenter.

##### Les erreurs à ne pas commettre

L'erreur serait ici de ne pas avoir appris quelques ordres de grandeur de leur progression au xx<sup>e</sup> siècle pendant lequel, en France, leur part dans le PIB a plus que quadruplé.

Plus précisément :

- À la veille de la Première Guerre mondiale elles représentent 12,6 % de cet agrégat.
- À la veille de la Seconde Guerre mondiale, ce pourcentage s'élève à 21,8 %, mais à 27,6 % en 1950, puis 38,5 % en 1973, lors du premier choc pétrolier, à 46,4 % en 1980 lors du second (soit plus huit points en - sept ans), et à 54,4 % en 1995 (soit à nouveau plus huit points, mais en quinze ans).

Pour schématiser, elles sont de l'ordre de 10 à 15 % du PIB avant la guerre de 14, de 20 à 25 % dans l'entre-deux-guerres, mais s'élèvent à 54 % aujourd'hui en France.

Pour l'OCDE la moyenne est de 40,8 %.

Dans le cas des États-Unis, les chiffres sont : 10 % en 1930, 18,5 % en 1938 et 36,4 % en 2004. Mais les dépenses de retraite et d'assurance maladie y sont couvertes en grande partie par le secteur privé.

Leur structure a évolué : en France, en 1900, la part de l'État équivaut à 72 %, celle des collectivités locales à 28 %.

Aujourd'hui l'État représente 40 % du total, les collectivités locales 15 % et la Sécurité sociale 45 %.

Les dépenses des organismes de protection sociale ont dépassé celles de l'État en 1995.

Attention : prélèvements obligatoires et dépenses publiques sont corrélés mais ne se confondent pas.

En 1965, le taux des prélèvements obligatoires équivaut à 35 % du PIB français et à 24 % du PIB américain. Aujourd'hui, ces chiffres sont passés à 45 % dans le cas de la France et à 26 % pour les États-Unis.

### **La démarche à suivre**

Cette réflexion préalable débouche sur une question du type : en quoi les dépenses publiques sont-elles liées à la croissance, à sa régulation, à sa stimulation et à son orientation ?

Ce sont ces liens qu'il s'agit d'analyser en évitant un double danger :

- celui d'une problématique trop étroite axée sur les seules questions de régulation de la conjoncture ;
- celui d'une problématique trop large cherchant à traiter du thème du rôle de l'État en général depuis 1929, en oubliant que le sujet ne porte que sur les dépenses publiques.

Selon quels mécanismes, à quelles conditions et avec quels effets collatéraux, les dépenses publiques sont-elles susceptibles de favoriser la croissance ?

De cette interrogation découlent trois thèmes et une ébauche de plan :

- I. Les dépenses publiques comme élément régulateur
- II. Les dépenses publiques comme élément stimulateur
- III. Les dépenses publiques comme élément perturbateur.

### **Les connaissances et les auteurs à mobiliser**

La recherche d'idées et d'arguments conduit à évoquer :

1. La loi de Wagner : elle souligne le fait que la hausse des dépenses publiques accompagne la croissance. Cela ne signifie pas que cette hausse en soit un élément moteur. Cette « loi » est de l'ordre du constat. De plus, elle n'a rien de mécanique. Elle joue de manière spécifique à chaque pays, il faut tenir compte du contexte historique et des choix de société.
2. La théorie des effets de déplacement : Peacock et Wiseman montrent que la progression des dépenses publiques se fait par paliers à l'occasion des guerres et des crises, avec un effet de cliquet. Cela permet de penser que les dépenses publiques peuvent contribuer à retrouver la croissance perdue, mais sont rigides à la baisse. À terme, cela peut être source de problèmes.
3. L'école des choix publics : cette analyse montre qu'en démocratie, les dépenses publiques augmentent sous la pression des lobbies, dans l'intérêt des responsables politiques et en raison de l'inertie des contribuables. Elles peuvent entraver la croissance en favorisant une mauvaise allocation des ressources.

L'étape suivante consiste à recenser comment les différentes approches justifient les dépenses publiques :

- Smith montre déjà que l'État a le devoir de prendre en charge certaines actions que l'initiative privée ne peut mener à bien. C'est le cas des services collectifs d'intérêt public. Faute de rentabilité à court terme, aucun agent ne les finance. Or ces dépenses sont collectivement rentables car elles procurent à la nation un avantage supérieur à leurs coûts. Elles sont donc favorables à la croissance.
- Cette analyse a été approfondie par les néo-classiques, en particulier par les théoriciens de l'économie du bien-être, Marshall, Pigou puis Samuelson. Ils ont analysé précisément les cas de défaillances du marché. Ces dernières se manifestent lorsqu'on est en présence de biens collectifs, de monopoles naturels ou d'externalités.
- Les théories de la croissance endogène se situent dans le prolongement des analyses précédentes.
- Keynes ne s'est pas intéressé à la croissance. Mais il a montré qu'une économie pouvait se retrouver durablement dans une situation sous-optimale qu'il appelle équilibre de sous-emploi et qu'il était de la responsabilité de l'État de l'en sortir.

Quel est le lien avec la croissance ? Si le niveau de production d'une économie s'écarte durablement du niveau qu'elle pourrait atteindre en étant au plein-emploi, cela est à l'évidence source de gaspillage et donc de perte de richesse à long terme. Des politiques de type conjoncturel peuvent alors se révéler efficaces mais elles ne sont pas des éléments moteurs de la croissance. De même, des politiques sociales de redistribution peuvent favoriser la cohésion sociale et indirectement la croissance, mais seulement indirectement. Ce dernier aspect n'est pas central ici, mais pouvait être pris en compte, à condition de ne pas transformer la copie en devoir sur l'État providence.

Pour s'y retrouver et clarifier les choses, la référence à la classification de Musgrave était indispensable.

## Rechercher et mettre en ordre les arguments

### **Premier volet de l'enquête : Les dépenses publiques comme élément régulateur de la croissance**

#### **Les éclairages théoriques**

Partez de l'éclairage keynésien en évoquant l'équilibre de sous-emploi, le mécanisme du multiplicateur et l'idée que l'économie de marché n'a pas la capacité de s'autoréguler.

Remarquez que la dépression des années 1930 (qui n'est évidemment pas à traiter en tant que telle) a été l'occasion de la prise de conscience de la nécessité d'une régulation de l'économie et que Keynes en a été un artisan majeur.

L'idée à retenir ici est que la fonction de régulation peut contribuer à la croissance en limitant les fluctuations de la conjoncture et en permettant à l'économie de ne pas s'écarter de son sentier de croissance potentielle. On en déduit que si le maniement de la dépense publique et le creusement délibéré du déficit du budget permettent de réduire l'écart entre croissance effective et croissance potentielle, cela est favorable à la croissance.

#### **La confrontation aux faits**

Évoquez les politiques pré-keynésiennes mises en œuvre dans les années 1930, puis référez-vous aux « *new economics* » américaines des années 1960. Dressez un bilan rapide de leurs résultats.

Remarquez ensuite que s'est produite une évolution notable dans l'utilisation des outils conjoncturels. Dans les années 1960 on faisait preuve de volontarisme en provoquant de toutes pièces le déficit budgétaire pour relancer la croissance, comme ce fut le cas du temps des administrations Kennedy et Johnson. Aujourd'hui, on laisse jouer passivement les stabilisateurs automatiques (*avez-vous bien compris de quoi il s'agit ?*) pour atténuer les récessions.

Ce changement est à relier à l'argumentation de Friedman sur le mauvais *timing* des décisions de politique économique, dont les effets risquent fort de se produire à contretemps. Or, les dépenses publiques engagées pour soutenir la conjoncture ne peuvent être favorables à la croissance si elles déséquilibrent l'économie en accentuant ses mouvements spontanés au lieu de les corriger.

### **Deuxième volet de l'enquête : Les dépenses publiques comme élément stimulateur de la croissance**

#### **Les éclairages théoriques**

Partez de l'approche libérale en termes d'imperfections du marché (« *market failures* ») et évoquez ses prolongements récents avec les théories de la croissance endogène. De ces approches, il résulte que l'État est fondé à intervenir pour améliorer l'allocation des ressources dans les cas où les mécanismes de marché sont imparfaits et ne remplissent pas correctement cette fonction.

Expliquez comment une partie des dépenses publiques agit sur le potentiel productif, et donc la croissance potentielle, en stimulant l'accumulation de capital public, de capital humain, et de capital technologique. Appuyez votre raisonnement sur la notion d'externalité (*en vérifiant que vous avez bien compris de quoi il s'agit*).

Passez à l'approche dirigiste de la question. Dans l'entre-deux-guerres elle est incarnée en France par le courant planiste. Ses animateurs militent pour l'application en temps de paix du système centralisé d'allocation des ressources mis en œuvre pendant le premier conflit mondial (*avez-vous bien compris ce qu'on entend par économie de guerre ?*).

Ces idées sont reprises par le programme du Conseil national de la Résistance. Au lendemain de la guerre, il a inspiré la mise en place d'un commissariat général au plan utilisant l'argent public pour orienter la croissance dans un sens jugé conforme à l'intérêt général. Il a aussi été à l'origine de la création à la Libération d'un vaste secteur d'entreprises nationalisées financées sur fonds publics. Les dépenses publiques sont alors les instruments d'un projet de société qui se déploie également dans le domaine social. C'est à la Libération qu'est édifié un système complet de protection sociale financé par des prélèvements obligatoires. Les dépenses correspondantes ont un caractère redistributif qui permet de corriger en partie la répartition primaire des revenus et d'aller vers une plus grande équité. En ce sens, elles contribuent à la cohésion sociale et par là sont facteurs de croissance économique. De même, le secteur public fut un acteur essentiel dans l'accélération de la reconstruction. Tous ces éléments ont favorisé le dynamisme de la croissance française pendant les Trente Glorieuses avant de produire des effets pervers.

#### **Les évolutions factuelles**

Dans ce domaine aussi constatez qu'il y a eu une évolution des moyens mis en œuvre. Hier, l'État, particulièrement en France, intervenait directement dans la sphère de la production par la voie des nationalisations, de la planification et d'une politique industrielle dirigiste. Il était « constructiviste » pour reprendre une expression de Hayek. Aujourd'hui, il s'est largement désengagé.

## **Demandez-vous pourquoi**

Cela est passé par la voie des privatisations et de la déréglementation. De l'économie mixte on a glissé à la croissance endogène. Les dépenses publiques semblent désormais légitimes si elles sont affectées au développement des infrastructures, de l'éducation et de la recherche, c'est-à-dire d'activités génératrices d'externalités positives et qui rendent le territoire national attractif. Mais les compétences de producteur et de patron de l'État ont été contestées, de même que l'efficacité et l'adaptation des dépenses à caractère social.

Cette évolution n'invalide pas l'idée que l'État doit assumer des fonctions dans le domaine de l'allocation des ressources et de la redistribution des revenus. Mais les modalités de son action ont été reconsidérées, ce qui a conduit à dénoncer le caractère nocif pour la croissance de certaines dépenses publiques.

## **Troisième volet de l'enquête : Les dépenses publiques comme élément perturbateur de la croissance**

Leur remise en cause se manifeste par une double crise.

### **Crise d'efficacité**

- Des dépenses conjoncturelles : les analyses de Friedman et de la nouvelle économie classique atténuent ou réduisent à néant leur impact, y compris celui des stabilisateurs automatiques. Ces auteurs ont montré comment les agents par leurs comportements pouvaient empêcher que ne se produisent les effets attendus des politiques keynésiennes (*pour éclairer ce point, revoyez le théorème d'équivalence ricardienne et revenez sur l'analyse du lien entre consommation et revenu dont les implications de politique économique diffèrent selon qu'on prend en compte le revenu courant ou le revenu permanent*). De plus, les faits montrent aussi qu'en économie ouverte, on ne maîtrise plus toutes les variables, ce qui rend aléatoires les résultats des politiques de relance.
- De certaines dépenses publiques structurelles : le soutien d'activités en perte de vitesse et de « canards boiteux » est apparu stérile, l'argumentation de l'école des choix publics a contesté la notion même d'intérêt général, la théorie de l'agence a montré que l'État ne pouvait pas être un bon gestionnaire.
- Des dépenses de l'État providence. Référez-vous ici aux analyses de Pierre Rosanvallon.

### **Crise de financement**

Sur ce point la réflexion a progressé :

- sur l'impôt avec Laffer ;
- sur l'inflation avec Friedman ;
- sur l'endettement avec le théorème d'équivalence ricardienne, l'effet d'éviction, l'effet « boule de neige » et l'effet de transfert intergénérationnel.

Dans les faits, les problèmes de financement sont devenus aigus et la politique budgétaire a perdu ses marges de manœuvre en raison de l'importance du service de la dette (15 % du budget de l'État en France aujourd'hui).

Les problèmes de financement touchent aussi la protection sociale, et l'idée s'impose que des dépenses sociales devenues excessives pervertissent le système d'incitations et donc la croissance.

Cela conduit au thème de la réforme de l'État, un État qui doit répondre à de nouveaux impératifs en s'adaptant à l'ouverture des économies, et à de nouvelles missions en assumant ses responsabilités en matière d'environnement.

## **Répondre à la question posée**

En conclusion, remarquez que les dépenses publiques conservent un rôle fondamental, mais qu'il ne faut pas en abuser. La priorité est aujourd'hui de retrouver des marges de manœuvre pour qu'elles puissent à nouveau contribuer efficacement à une croissance fondée sur l'initiative des agents privés, et non la freiner. Cela suppose de circonscrire l'État dans un périmètre plus limité et de procéder à une revue générale des politiques publiques. La tâche est difficile, car comme le remarquait Jean-Pierre Raffarin : « La pathologie de la France, ce n'est pas la dette, c'est la dépense publique » (*Le Monde* du 7 février 2007).

On peut aussi observer que l'Europe devient le niveau pertinent pour traiter nombre de questions d'intérêt commun, mais qu'elle ne dispose toujours pas d'un budget digne de ce nom.

« Tout le monde est en faveur d'économies générales et de dépenses particulières. » sir Anthony Eden