

Dépenses publiques, croissances et développement : prolégomènes

Autor(en): **Soguel, Nils**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **62 (2004)**

Heft 1: **Dépenses publiques, croissances et développement**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141500>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DÉPENSES PUBLIQUES, CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT : PROLÉGOMÈNES

Nils SOGUEL

*Professeur ordinaire, Chaire de finances publiques
IDHEAP—Institut de hautes études en administration publique
nsoguel@idheap.unil.ch, www.idheap.ch > finances publiques*

Le 26 novembre 2000, la population suisse se prononçait sur une initiative populaire exigeant une réduction de moitié du budget militaire en dix ans (Umverteilungs-Initiative). Lors de la campagne qui précéda le scrutin, le responsable du Département militaire fédéral d'alors, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, combattit l'initiative en déclarant volontiers « l'armée est utile et elle crée des emplois ». Pour lapidaire qu'il fut, l'argumentaire trouva un écho puisque 62% des votants rejetèrent l'initiative. L'analyse VOX de suivi du vote montre cependant que l'argument lié à l'utilité de l'armée porta bien davantage que celui lié aux places de travail (Sidler et al. 2001). Il n'en demeure pas moins que le propos du ministre met clairement et conjointement en avant deux des rôles essentiels de l'Etat (Musgrave 1989). Tout d'abord l'Etat doit intervenir lorsqu'il s'agit de fournir des biens collectifs purs. Or, la défense nationale est un des archétypes de tels biens puisqu'on ne peut techniquement dénier la possibilité d'en profiter à la personne qui refuserait d'en payer le prix. Dans ces conditions, il est illusoire d'attendre du secteur privé qu'il prenne l'initiative d'offrir ce bien. Ensuite, l'argument invoque le rôle macroéconomique que l'Etat devrait jouer à travers une politique conjoncturelle ou structurelle de l'emploi dont le levier d'action serait les dépenses de la Confédération et des cantons. Evidemment, ce second aspect nous intéresse au premier chef dans le cadre de ce volume.

Historiquement et pendant longtemps, l'Etat n'a pratiquement pas exercé d'action volontaire sur l'économie. En effet, avant la mise en œuvre de la politique du *New Deal* aux Etats-Unis et la diffusion des idées keynésiennes après la Seconde guerre mondiale, la politique budgétaire étatique —et en particulier la politique des dépenses— n'est pas utilisée pour réguler la conjoncture économique. Elle permet uniquement de financer un certain nombre de services qui ne peuvent être produits par les entreprises.

L'affirmation des idées keynésiennes dote l'Etat de nouvelles responsabilités dans le fonctionnement de l'économie : cette dernière, livrée à elle-même, peut s'équilibrer durablement dans le chômage (équilibre de sous-emploi). La dépense publique par le jeu du multiplicateur est susceptible de relancer l'activité et la création d'emplois. La nécessité de déséquilibres transitoires nécessaires pour relancer l'activité économique en période de récession se substitue à la règle de l'équilibre budgétaire qui était jusqu'alors le symbole d'une saine gestion.

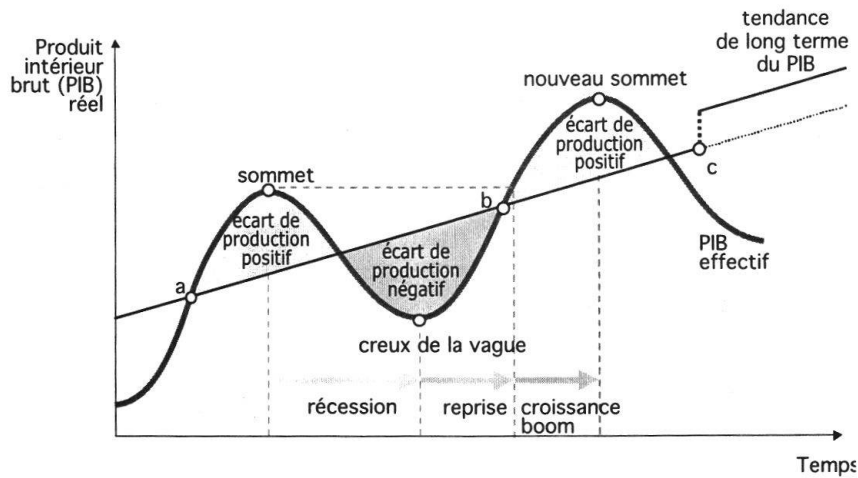
La dégradation des finances intervenue depuis le début des années 1980 remet sérieusement ce discours en question. Selon d'aucuns, l'Etat est devenu si dispendieux que lorsque survient une récession, il ne lui est plus possible de dépenser davantage. Les périodes d'expansion ne sont plus utilisées pour reconstituer la marge de manœuvre budgétaire. De plus et selon certains auteurs, le niveau structurellement élevé de la quote-part de l'Etat –dépense publique rapportée au produit intérieur brut– menace la croissance économique.

L'objectif de ce volume de la Revue économique et sociale est d'offrir un tour d'horizon du lien existant entre dépense publique et développement. Evidemment il est nécessaire de faire la distinction entre le développement structurel de l'économie et le développement conjoncturel. Dans un cas comme dans l'autre, les avis divergent sur le rôle que l'Etat doit jouer par le biais de ses dépenses. Il s'agit donc également de confronter les points de vue. Cela étant, il ne faut pas oublier l'incidence spatiale des dépenses étatiques et de leur financement. Cet aspect est également couvert en traitant tant de l'échelon local –à travers les retombées économiques de certaines infrastructures– que de l'échelon international –à travers l'aide publique au développement.

1 Développement structurel de l'économie et cycle conjoncturel

A ce stade, il est utile de préciser les notions de développement structurel de l'économie et de cycle conjoncturel. La Figure 1 montre que ces deux éléments sont liés puisque les économies de marché tendent à osciller autour d'une tendance –structurelle– croissante de long terme. Ces oscillations, qui ne sont pas forcément de même ampleur ni de même durée, seraient dues à l'évolution cyclique ou conjoncturelle de l'économie et à des chocs aléatoires (les chocs permanents provoquent des changements de tendances et les autres des écarts temporaires à la tendance)¹. L'axe des abscisses donne le temps et l'axe des ordonnées le produit intérieur brut réel (PIB) (soit un indicateur de la richesse produite par une collectivité). La droite légèrement croissante correspond à l'évolution tendancielle ou structurelle de la richesse d'une collectivité. La courbe à l'allure sinusoïdale retrace l'évolution effective ou observée de cette richesse. La notion d'écart de production (*output-gap*) désigne la différence entre la production observée et la production tendancielle. Lorsque l'écart de production est positif, on dit que l'économie est en phase de surchauffe ou de haute conjoncture avec une tendance à la hausse généralisée des prix comme symptôme marquant. Lorsque cet écart est négatif, on dit de l'économie qu'elle est en phase de sous-emploi des facteurs de production ou de basse conjoncture marquée particulièrement par une remontée du chômage. Un cycle économique ou conjoncturel peut être défini comme la succession de chacune de ces phases. Un cycle complet va par exemple du point a au point b. Cette figure nous aide à préciser différentes notions qui sont parfois utilisées de façon imprécise. La phase de récession ne coïncide pas précisément avec une phase de basse conjoncture, mais s'insère entre le sommet d'un cycle et le creux qui lui succède. La phase de reprise s'étend de ce creux jusqu'au moment où le PIB réel regagne un niveau équivalent à celui qu'il connaissait à l'apogée du cycle précédent. A cette phase de reprise succède une phase de croissance ou de boom : elle s'étend jusqu'au sommet conjoncturel suivant. On constate ainsi que ces phases successives ne correspondent pas strictement aux épisodes de basse conjoncture et de haute conjoncture (Martin & Soguel 2004).

Figure 1: Une économie de marché tend à osciller autour d'une tendance structurelle



Cela étant, la politique conjoncturelle vise spécifiquement à atténuer l'ampleur et à raccourcir la durée des périodes où l'écart de production est positif ou négatif. La politique structurelle poursuit un autre objectif. Elle cherche à modifier en profondeur les structures économiques et sociales du pays pour transformer le mode de fonctionnement du système économique. Ce faisant, il s'agit notamment de placer l'économie sur une tendance de développement à long terme plus élevée que la tendance que suivrait l'économie si elle était laissée à elle-même. Les effets d'une telle politique sont illustrés par le décrochement de la droite de tendance par rapport à son élan initial point c.

2 Dépenses publiques et instruments de politique économique

La politique économique –qu'elle soit conjoncturelle ou structurelle– peut s'appuyer sur différents instruments. Or ces différents instruments mettent souvent en jeu le budget de l'Etat et en particulier les dépenses publiques.

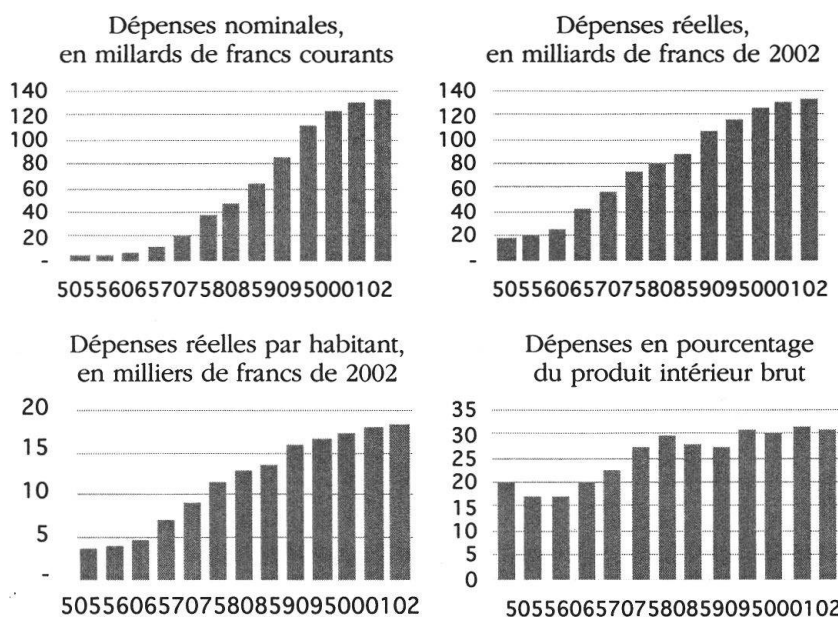
Rappelons brièvement les divers instruments relevant de la politique conjoncturelle. Les deux instruments les plus souvent évoqués sont (a) la politique monétaire et son action sur les conditions de financement de l'économie et (b) la politique budgétaire à travers l'ensemble des mesures –stabilisateurs automatiques et impulsions discrétionnaires– ayant des conséquences sur les ressources ou les dépenses inscrites au budget de l'Etat et visant directement à agir sur la conjoncture². S'y ajoutent d'autres politiques comme celles de l'emploi (actives de création d'emploi ou/et passives de soutien aux sans-emplois), de la santé (prise en charge des dépenses), etc.

Quant à la politique structurelle, elle s'appuie sur des mesures touchant l'emploi, la santé, la fiscalité, la lutte contre les entraves à la concurrence, mais aussi la politique industrielle et agricole, la politique de

l'environnement, la politique de l'enseignement et de la recherche, l'aménagement du territoire, le système de protection sociale (réforme des retraites), etc.

On le constate, les mesures dont il est question utilisent souvent les dépenses de l'Etat comme levier ou comme ressource. Ainsi les dépenses publiques sont le levier d'action de la politique budgétaire. Mais les dépenses de personnel, d'achat de biens et services, de transferts (subventions) ou encore d'investissement offrent également –à des degrés divers– les ressources nécessaires à toutes les autres politiques, à l'exception notoire de la politique monétaire.

Figure 2 : Evolution des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes de 1950 à 2002



Source : AFF (différentes années), calculs IDHEAP.

Note : données comptables pour toutes les années, sauf 2002 (budget).

En guise d'illustration la Figure 2 témoigne de l'évolution qu'ont connue les dépenses fédérales, cantonales et communales entre 1950 et 2002. Evidemment, il est tentant de se référer aux dépenses nominales. Ce faisant, on constate une évolution explosive puisque les dépenses ont été multipliées par un facteur 34,1 sur la période passant de 3,9 à 133,0 milliards de francs. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la valeur du franc s'est passablement érodée entre temps sous l'effet de l'inflation. En corrigeant les dépenses nominales par l'indice des prix à la consommation, on constate que les dépenses réelles n'ont cru que d'un facteur 7,6. En effet, mesurées en francs de 2002, les dépenses s'élevaient déjà à 17,4 milliards de francs en 1950. Cela étant, il faut également tenir compte que ces dépenses sont supportées par une plus large population en 2002 qu'en 1950. Ainsi les dépenses réelles par tête sont de 3692 francs en 1950 et de 18'173 francs en 2002. Tenir compte

de la démographie ramène donc le multiple à 4,9. Reconnaissons par ailleurs que la richesse par habitant est supérieure en 2002 à ce qu'elle était en 1950. Cela nous amène à comparer les dépenses étatiques au produit intérieur brut : de 19,9% qu'il était en 1950, le rapport est passé à 31,1% en 2002 dégageant un multiple de 1,6. Les différentes parties de la Figure 2 montrent bien qu'il est nécessaire de relativiser la croissance des dépenses étatiques selon l'indicateur utilisé. Il n'en demeure pas moins qu'avec un quasi doublement de la part des dépenses au PIB, l'impact de l'Etat sur l'économie s'est fortement accru en un laps de temps somme toute restreint. La croissance a été particulièrement marquée au cours des années 1960 et 1970. Le développement des assurances sociales et des grandes infrastructures a conduit les dépenses étatiques à passer de 17 à 30% du PIB entre 1960 et 1980. Ensuite les dépenses tendent à se stabiliser alors que l'économie croît sensiblement au cours des années 1980. Du coup le rapport dépenses/PIB fléchit un peu. Mais, il s'élève ensuite à nouveau dans les années 1990 sous l'effet de la morosité économique et du surcroît de dépenses que cette morosité a provoqué.

3 Liberté économique et dérogations

Cela étant, le principe de la liberté économique marque profondément les rapports entre l'Etat et l'économie en Suisse. En effet, il est ancré dans le chapitre 2 déjà de la Constitution fédérale (art.27), chapitre consacré notamment aux droits fondamentaux. Ainsi, il constitue la maxime fondamentale d'un ordre économique fondé sur l'économie de marché auquel ni la Confédération, ni les cantons ne peuvent déroger (art.94, 1^{er} al). D'ailleurs, le texte fondamental prescrit que les collectivités publiques sauvegardent les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec l'économie privée à la prospérité et à la sécurité économique de la population (al.2). De plus, le 3^e alinéa n'admet de dérogations au principe de la liberté économique que si la Constitution fédérale les prévoit. En fait, dans le chapitre 7 consacré à l'économie, seuls quatre articles mentionnent une possibilité de dérogation. Parmi eux, deux dispositions nous intéressent particulièrement. Il s'agit de l'article 100 consacré à la politique conjoncturelle et de l'article 103 relatif à la politique structurelle.

L'« article conjoncturel » charge la Confédération de prendre des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture. Toutefois, il tient compte du fait que la voie par laquelle l'objectif de stabilité peut être atteint est controversée tant du point de vue théorique que du point de vue de la stratégie concrète à adopter en matière de politique économique. C'est pourquoi il n'impose pas aux organes de décision compétents de suivre des préceptes théoriques particuliers et n'énumère pas de manière exhaustive les instruments de politique conjoncturelle. Il précise toutefois que l'objectif visant à assurer une évolution conjoncturelle équilibrée revêt deux aspects : (a) prévenir et combattre le chômage, (b) combattre le renchérissement (al.1). Le 3^e alinéa stipule que la Confédération peut déroger au principe de la liberté économique dans le domaine des finances publiques, ainsi que dans deux autres domaines (la monnaie et le crédit ; les affaires économiques extérieures). Toutefois, il souligne qu'une telle dérogation est autorisée uniquement au besoin.

L'« article structurel » vient s'ajouter aux autres dispositions constitutionnelles donnant à la Confédération des compétences spécifiques d'encouragement par domaine (ex. art.64 pour la recherche, art.75 pour l'amé-

nagement du territoire, art.81 pour les travaux publics, art.108 pour le logement et l'accèsion à la propriété). Il donne à la Confédération une compétence générale en matière de soutien régional (régions économiquement menacées) et de promotion sectorielle (branches économiques et professions).

4 Présentation du volume

4.1 Dépense publique et conjoncture

Historiquement, la Suisse a recouru à la politique budgétaire et notamment à des programmes de relance pour lutter contre des périodes de récession et d'écart de production négatif. Les derniers programmes en date reçurent l'aval du Parlement fédéral en 1993 et 1997 sous la forme d'un bonus à l'investissement totalisant un engagement financier de la Confédération de plus de 730 millions de francs. Toutefois, la discussion pour aboutir à ces décisions fut vive et longue : d'abord parce que dès les années 1980 la vision libérale du rôle de l'Etat avait pris le pas sur l'interventionnisme étatique avec comme corollaire le fait que l'on s'en remettait surtout à la politique monétaire ; ensuite parce que les collectivités publiques enregistraient des déficits très importants alors même qu'elles n'avaient de loin pas amorti la dette contractée au cours des précédentes récessions. Toutefois, la multiplication des licenciements et des faillites d'entreprises fit que l'on se décida à prendre des mesures, même si certains doutaient alors de leur efficacité. A posteriori, le débat sur leur efficacité n'est pas clôt et les avis sont –dans ce cas d'espèce comme en général– partagés sur leur opportunité. Concernant le programme de 1997, **Yves Amman** tire le bilan selon lequel ce bonus à l'investissement, même s'il a temporairement soutenu le secteur de la construction, n'a pas donné l'impulsion attendue au PIB et à l'emploi. Les estimations conduites par **Franz Ettlin** et **Serge Gaillard** montrent, quant à elles, que l'effet sur le PIB a été plus important qu'attendu. Cela leur permet de conclure que, même dans une petite économie ouverte comme la Suisse, un programme d'investissement dans la construction influence significativement l'évolution conjoncturelle si l'on considère que la part des importations dans ce secteur est faible.

4.2 Dépense publique et développement structurel

Les efforts ponctuels de relance conjoncturelle menés à travers la politique budgétaire ont tendance à élever graduellement la quote-part de l'Etat dans l'économie –dépenses publiques rapportées au PIB– par effet de cliquet. Historiquement, on peut d'ailleurs constater que la quote-part de l'Etat n'a cessé d'augmenter. On peut dès lors légitimement s'interroger sur les effets à long terme de cette augmentation. C'est précisément l'objet de récentes études et de la contribution de **Nicolas Wallart**. Ce dernier conclut qu'il est tentant de prétendre que les dépenses publiques sont néfastes à la croissance, mais que ce sont plutôt certains impôts, certaines réglementations, certaines dépenses, voire l'absence de certaines dépenses qui portent atteinte à la croissance

Les effets structurels ne se limitent d'ailleurs pas à l'échelon d'un pays. Ils s'exercent également à l'échelle régionale permettant à certaines régions, à certains secteurs économiques de se développer mieux

que d'autres. Ainsi, derrière les politiques de relance économique et plus généralement derrière les dépenses étatiques apparaissent des enjeux de développement régional et de promotion économique. A ce propos, **Jacqueline Maurer-Mayor** relate l'importance de la promotion économique et des moyens qui lui sont donnés pour améliorer les conditions-cadre nécessaires au développement des entreprises sises dans un canton comme le canton de Vaud. Elle souligne cependant que l'action étatique dans ce domaine ne peut et ne doit être que subsidiaire.

Quoi qu'il en soit, en matière de promotion économique comme en matière de programme de relance, la question de l'efficacité des dépenses publiques se pose. Les résultats communément rapportés sont généralement sujets à caution. En effet, la méthodologie d'évaluation utilisée souvent est excessivement simpliste. **Marc-Jean Martin** présente la méthodologie d'évaluation pour parvenir à des estimations robustes et montre que l'opération est assez complexe dans la mesure où elle nécessite la mise sur pied d'un dispositif de collecte de l'information relativement sophistiqué.

A côté des effets de la promotion économique, on s'interroge souvent sur les retombées de telle ou telle infrastructure ou tâche financées par le secteur public. Deux contributions s'y intéressent particulièrement. En s'appuyant sur l'exemple des dépenses dans le domaine universitaire, **Alain Schönenberger** et **Cyril Arnold** présentent avec un regard critique comment l'impact de telles dépenses s'estime. L'impact financier est évidemment d'autant plus élevé que les dépenses en biens et services se font dans la région et que le financement provient de l'extérieur. Mais il en va de même pour toute dépense publique. Par conséquent, l'impact financier n'est souvent pas le bon critère pour juger de la pertinence d'une dépense publique spécifique. Les deux auteurs soulignent ainsi que l'impact des dépenses dans le domaine étudié devrait surtout être considéré en termes de la formation de capital humain, un capital qui est lui-même à la fois une source de richesse et de croissance économique, et un bien public dont les hautes écoles font bénéficier la société en général. **Jean-Loup Chappelet** s'intéresse à l'impact de l'intervention étatique dans le domaine du sport. Il en conclut que, dans ce domaine, la dépense publique a souvent été justifiée par des arguments à l'emporte-pièce fondés sur l'analyse de l'impact financier. Afin d'éviter cela, il est nécessaire de recourir davantage à des analyses coûts-bénéfices afin de juger de la valeur globale d'un événement sportif pour son territoire. Cela permet de dépasser la vision purement financière et de s'intéresser aux véritables gains ou pertes de bien-être collectifs engendrés par ces manifestations.

4.3 Dépense publique et aide publique au développement

Les dépenses consenties par les collectivités publiques helvétiques ne visent pas qu'à favoriser la croissance et le développement à l'intérieur du pays. Il en est qui visent le développement à l'extérieur du pays, typiquement le développement de pays sous-équipés, les pays dits en développement. La contribution d'**Antonella Simonetti** et de **Nils Soguel** analyse et modélise le niveau des dépenses d'aide publique au développement APD des cantons suisses. Elle met en évidence quels sont les facteurs qui expliquent le niveau

des dépenses des cantons dans le domaine comme l'orientation politique du parlement cantonal, la structure d'âge de la population ou les dispositions institutionnelles.

Notons qu'une partie des dépenses d'APD a des retombées sur le territoire suisse à travers notamment les commandes que les pays en développement peuvent passer à des entreprises suisses. Ici encore se pose la question de l'impact sur l'économie suisse de ces dépenses. **Daniel Fino** indique que cet argument reflète les intérêts financiers du monde des affaires. Mais il conclut qu'à long terme il importe surtout de savoir dans quelle mesure les dépenses d'APD contribuent à la résolution des problèmes qui se posent au plan général. Peu importe où les actions entreprises se localisent géographiquement.

BIBLIOGRAPHIE

- AFF-Administration fédérale des finances (différentes années), Finances publiques en Suisse, Département fédéral des finances, Berne.
- Krugman P. (1994), *Peddling Prosperity*, WW Norton & Co., New York.
- Martin M.-J. & Soguel N. (2004), 26 cantons... 27 politiques budgétaires ou aucune ?, Working Paper 2-2004, Institut de hautes études en administration publique-IDHEAP, Lausanne.
- Musgrave R.A. & Musgrave P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 5th ed.
- Sidler A., Rorato M., Serdült U. & Hardmeier S. (2001), Analyse der eidg. Abstimmung vom 26. November 2000, VOX Nr.72, GfS und IPZ, Zürich.

NOTES

- 1 Krugman (1994) présente les principales explications (celles d'inspiration keynésienne et celles d'inspiration classique ou monétariste) données pour expliquer le caractère cyclique de l'évolution économique des économies de marché.
- 2 Rappelons que les stabilisateurs automatiques agissent sur la conjoncture par le surcroît de dépenses publiques (sociales notamment) et l'érosion des recettes publiques intervenant lorsque l'écart de production est négatif. En cas d'écart positif, ils agissent par le biais d'une baisse des dépenses sociales et une hausse des recettes. Evidemment, si des impulsions discrétionnaires interviennent à contretemps, alors l'effet bénéfique des stabilisateurs peut se trouver réduit à néant. C'est notamment le cas d'un programme de relance déployant ses effets alors que l'écart de production est positif. Il en va de même d'un programme d'assainissement budgétaire agissant lorsque l'écart est négatif.