

DÉPENSES, DÉFICITS ET ENDETTEMENTS PUBLICS : REPARTIR DES FONDAMENTAUX

Pierre Bauby

04/09/2016

Dans le cadre du projet « 2017-2027 » lancé par France Stratégie visant à analyser les enjeux de la décennie qui suivra la prochaine élection présidentielle, le directeur de l'Observatoire de l'action publique, Pierre Bauby, répond à la note Dette, déficits et dépenses publiques : quelles orientations ?.

On était en droit d'attendre de France Stratégie qu'il pose les enjeux **stratégiques** pour les dix années à venir de l'évolution des dépenses, des déficits et de l'endettement publics. Au lieu de cela il nous livre **un document** bien plus technocratique que stratégique et politique.

Il pose par moments des questions pertinentes – « faire preuve de prudence dans la comparaison des dépenses publiques » (p. 7) ; « augmenter certaines dépenses pour préparer l'avenir ? » (p. 10) ; procéder à « une réforme du cadre européen des finances publiques qui fasse place à une gestion intertemporelle de la dette des Etats » (p. 5) – mais reste prisonnier d'une « pensée unique » la plus convenue : les dépenses publiques sont trop importantes, il faut réduire les déficits et l'endettement.

Le document ne fait qu'effleurer les questions pourtant fondamentales : pourquoi et pour quoi les dépenses publiques ? Que sont les dépenses publiques ? Les déficits publics sont-ils tous de même nature ? En dehors des politiques contra-cycliques, quelles autres finalités et justifications possibles des déficits ?

Essayons donc de repartir des fondamentaux.

Sortir du faux concept de la « dépense publique »

Même s'il prend quelques distances avec les *leitmotive* habituels – l'évolution de la dépense

publique française « résulte de choix collectifs » (p. 6) –, l'ensemble du document est assis sur le faux concept de « dépense publique » passée de « 46% du PIB en 1980 à 57% en 2015 » (p. 2) : « le poids des dépenses publiques dans le PIB (57% en 2015, sans compter les allègements de cotisations sociales) a très fortement augmenté depuis vingt ans, plaçant la France tout en haut du classement des pays les plus dépensiers : au sein de l'OCDE, seule la Finlande avec un ratio de 58,3% dépense davantage » (p. 6).

Nous avons déjà montré que le concept de « dépense publique » englobe d'un côté les dépenses de l'État et des collectivités territoriales, de l'autre, des transferts liés à la protection sociale et aux solidarités » >[https://www.jean-jaures.org/nos-productions/prelevements-obligatoires-pib-de....](https://www.jean-jaures.org/nos-productions/prelevements-obligatoires-pib-de...)

Or il est complètement abusif d'englober dans la même « dépense publique » d'un côté les dépenses de fonctionnement des administrations, qui sont pour l'essentiel stabilisées, et de l'autre les transferts sociaux, plus élevés en France que dans la plupart des autres pays européens, tout simplement parce qu'ils sont plus « socialisés ». Seuls devraient entrer dans la catégorie « dépense publique » les frais de fonctionnement du système de protection sociale et les régimes d'intervention publique (soit environ 9% de l'ensemble des prestations sociales, le reste étant financé par des régimes de protection sociale).

D'autre part, comparer les pays sur l'indicateur global des « dépenses publiques » n'a pas de sens. Car tout dépend de l'organisation qu'a choisie la société pour répondre aux besoins sociaux. Recourt-on davantage à des acteurs privés pour assurer les soins de santé (comme c'est en particulier le cas aux Etats-Unis), les systèmes de retraite ou l'éducation, auquel cas, les dépenses engagées ne font pas partie de la « dépense publique ». Ou bien ces dépenses reposent-elles davantage sur la solidarité et la socialisation (comme c'est en particulier le cas en France), ce qui gonfle d'autant la « dépense publique ». Qui plus est, les prestations sociales n'atteignent pas le même niveau selon les pays, leurs histoires et les rapports de force qui les ont structurés. La répartition entre acteurs publics et privés dans la prise en charge de la santé et de la protection sociale ou de l'éducation n'est en effet pas identique et les comparaisons hâtives entre pays et leurs « dépenses publiques » n'ont guère de sens.

Ainsi, en France, les dépenses de protection sociale représentent 30,8% du PIB, contre 27,9% pour la moyenne de la zone euro, 27,2% pour l'Italie, 27,1% pour la Suède, 22,3% pour le Royaume-Uni. Hors protection sociale et éducation (dont la prise en charge est également différente selon les pays), les « dépenses publiques » ne représentent plus que 19,7% du PIB en France, exactement comme au Royaume-Uni, contre 19,2% pour l'Italie, 18,1% pour la Suède et 18% pour la zone euro.

Le document souligne le « degré de socialisation important de services comme l'éducation et la santé » (p. 8) ou un « système de retraite plus largement socialisé » (p. 7), mais dérape lorsqu'il le qualifie de « généreux » (p. 1 et 7), alors que compte tenu du choix d'un système fondé sur la répartition (et non sur la capitalisation), il ne s'agit que d'honorer le « contrat » passé avec les générations actuellement en retraite : en cotisant tout au long de leurs activités professionnelles, la collectivité leur garantissait une retraite décente. Où est la « générosité » ?

Enfin, la « dépense publique » agrège d'un côté des dépenses de fonctionnement des administrations publiques et des collectivités territoriales et de l'autre des dépenses pour des investissements d'avenir, en particulier en matière d'infrastructures, qui auront des effets de long terme et qui pourront générer des effets multiplicateurs positifs.

Globalement, en matière de « dépense publique », la France n'est pas l'exception que caricaturent certains commentateurs. Il aurait été du devoir de France Stratégie, en ouvrant les enjeux 2017-2027, de soulever ces différentes incohérences du concept de « dépense publique » plutôt que de le reprendre à son compte. Car il engendre toute une série d'erreurs d'appréciation et de fausses pistes.

Il y a dette et... dette

On retrouve le même type de problèmes à propos de la « dette publique » : « La dette publique française atteint un niveau sans précédent depuis l'après-guerre » (p. 1). Là encore, il faudrait remettre sur le métier le contenu même de la « dette publique ». Celle-ci n'est pas de même nature selon qu'elle :

- finance des dépenses de fonctionnement des administrations publiques,
- finance des dépenses de solidarité, de cohésion, sociale, de lien social,
- finance des investissements structurels et de long terme pour les générations actuelles et futures.

Toute proportion gardée, il faut distinguer la situation d'un ménage selon qu'il s'endette pour financer ses fins de mois, ou pour être solidaire avec un enfant qui traverse une période de chômage ou pour acheter son logement...

Le document avance à juste titre qu'« un taux d'intérêt nul sur les obligations d'Etat à dix ans offre une opportunité exceptionnelle de financer des investissements dans les infrastructures, la transition écologique, la recherche ou la formation » (p. 5). Il souligne à juste titre qu'« éducation,

formation continue, dépenses actives pour l'emploi, transition énergétique, diffusion du numérique, nombreux sont les postes budgétaires qui peuvent servir de leviers pour une croissance plus forte, inclusive et soutenable » (p. 10).

Il faut donc sortir des présupposés ultra-libéraux revenus à la mode depuis les années 1980, selon lesquels tout endettement public est à combattre car venant entraver la libération des forces du marché... Il s'agit de développer des stratégies adaptées finement aux réalités, enjeux et perspectives et mettre en cause l'atemporalité de règles européennes décidées à Maastricht dans un tout autre contexte, entérinées par un « Pacte de stabilité et de croissance » qui demande des adaptations comme l'a déjà initié le plan Juncker. Car les règles européennes n'existent que pour servir les intérêts communs des Etats membres de l'Union européenne, non pour être des carcans d'une orthodoxie dépassée.