



RETOUR SUR L'ÉCONOMIE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les dépenses publiques alimentent beaucoup de commentaires mais, finalement, peu d'analyses, si bien qu'en la matière, trop souvent, « la réponse précède la question ». L'objet du rapport de M. Bernard Angels (Soc, Val-d'Oise) adopté par la délégation du Sénat pour la planification est d'inverser cette séquence en procédant, à partir de comparaisons internationales, à l'examen détaillé de trois questions fondamentales :

1. *Le niveau des dépenses publiques influence-t-il l'utilisation globale des ressources économiques ?*
2. *Les dépenses publiques exercent-elles des effets défavorables sur la croissance économique, le pouvoir d'achat et le bien-être ?*
3. *Les dépenses publiques sont-elles au service de la réduction des inégalités ?*

I – Les dépenses publiques, un « profil » loin des idées reçues

Les **dépenses publiques** recouvrent des **objets si différenciés**, qu'il est **factice**, et finalement trompeur, **de les ranger sous une catégorie unique**. Il faut **distinguer les dépenses de transferts** (principalement des **assurances sociales**) **de celles de production de services**. Elles correspondent à des **rôles très différents de l'Etat**, tantôt **gestionnaire d'assurances sociales**¹, tantôt « **producteur** » de **services publics** (santé, éducation, justice...).

En **Europe**, les **dépenses de transferts l'emportent sur celles de production** (respectivement 60 % et 40 % des dépenses publiques), et **l'Etat est moitié gestionnaire d'assurances sociales, moitié producteur** (20 points du PIB pour chaque fonction). Dans le cadre de l'OCDE, si le niveau des dépenses publiques dans le PIB est inférieur à ce qu'il est en Europe, c'est à des assurances collectives moins développées qu'on le doit et non aux dépenses publiques correspondant à **la production, qui sont souvent plus élevées** (notamment dans les pays anglo-saxons), **contrairement à une idée reçue**. Enfin, partout, les dépenses de production concernent **principalement des activités non-régaliennes** (santé, éducation...), ce qui rend un peu irrélles les suggestions de « recentrer » l'Etat sur ses fonctions régaliennes.

II – Le niveau des dépenses publiques n'influence pas significativement l'utilisation globale des ressources économiques

- Le **niveau général des dépenses publiques varie beaucoup d'un pays à l'autre**, une **partie importante des écarts s'expliquant par la protection sociale** (en lien surtout avec les dépenses de retraite), ce qu'illustre la situation de la France (tableau n° 1) qui, proche de la moyenne pour les dépenses publiques non marchandes, s'en écarte sensiblement pour le total, du fait des dépenses publiques sociales.

¹ Une partie majoritaire des dépenses d'assurances sociales (entre 60 et 80 % selon les pays) correspond à des revenus individuels dont la perception est décalée dans le temps. L'exemple-type en est les retraites. Pour ces dépenses, le rôle de l'Etat est moins celui d'un décisionnaire que d'un gestionnaire.

TABLEAU N° 1

**APERÇUS DE QUELQUES ÉCARTS RELATIFS AUX DÉPENSES PUBLIQUES REPRÉSENTATIVES DE LA PRODUCTION
(HORS SANTÉ) DE BIENS ET SERVICES DANS DIFFÉRENTS PAYS EN 2004 (EN POINTS DE PIB)**

	France	Allemagne	Italie	Suède	Royaume Uni	États-Unis	Moyenne	Écarts France	
								Moyenne des pays	États-Unis
Dépenses publiques liées à la production ¹	23,7	18,6	23,9	24,5	20,5	22,7	22,3	+ 1,4	+ 1,0
Total dépenses publiques	53,4	46,6	48,1	54,6	44,4	37,1	47,4	+ 6,0	+16,3
<i>dont Sécurité sociale</i>	<i>29,7</i>	<i>28,0</i>	<i>24,2</i>	<i>30,1</i>	<i>23,9</i>	<i>14,4</i>	<i>25,1</i>	<i>+ 4,6</i>	<i>+ 15,3</i>

¹ Hors santé.

Mais, **malgré ces différences, l'utilisation globale des richesses**, qui seule importe économiquement, est plutôt **homogène**.

En effet, quand on ajoute aux dépenses publiques, **les dépenses privées** destinées à satisfaire les mêmes besoins (protection sociale, santé, éducation, ...), **l'effet des prélèvements obligatoires** (qui réduit plus ou moins les dépenses publiques brutes) et **les dépenses fiscales, l'utilisation des ressources économiques**, d'apparement très différente, devient **beaucoup plus homogène**. Par exemple, des pays très au-dessous de la moyenne pour les dépenses publiques sociales (les États-Unis : - 6,2 points de PIB, le Royaume-Uni : - 1,8 point de PIB) consacrent, au total, à la protection sociale un niveau de ressources supérieur à la moyenne à la protection sociale (États-Unis : + 4,8 points de PIB ; Royaume-Uni : + 2,5 points de PIB) quand on consolide l'ensemble des dépenses.

Au total, dans les grands pays de l'OCDE, l'utilisation globale du revenu, appréciée par fonction (protection sociale, santé, éducation, sécurité...), est relativement homogène, alors que les niveaux de dépenses publiques sont très diversifiés (avec des écarts relatifs de l'ordre de 20 % en moyenne).

In fine, l'utilisation globale des richesses n'est pas déterminée significativement par le niveau des dépenses publiques, mais par ... le niveau de ces richesses. Les écarts marginaux qui subsistent s'expliquent par des éléments de contexte (les réalités démographiques, par exemple) et par l'effet de la contrainte financière qui, dans certains pays, « rationne » significativement certains agents, en lien avec une plus grande sélectivité des couvertures sociales et des services publics.

Ce constat confirme l'intuition que les agents économiques ont, dans tous les pays, des préférences semblables et qu'ils se distinguent surtout par la capacité de les réaliser. Il conduit aussi à relativiser les enjeux macroéconomiques d'une inflexion des dépenses publiques (mais pas les enjeux microéconomiques et sociaux) dès lors qu'elle serait compensée par une hausse des ressources privées destinées aux mêmes besoins.

III – Les relations théoriques négatives entre les dépenses publiques, la croissance économique et le bien-être sont, dans leur généralité, invérifiées

Le lien négatif entre dépenses publiques, croissance, pouvoir d'achat et bien-être s'appuie sur des **arguments théoriques** (leur impact défavorable sur l'épargne et l'investissement ; leurs effets désincitatifs) **que les faits ne confirment pas**, et sur des **indicateurs de richesses**, qui **sous-estiment systématiquement la contribution des dépenses publiques au pouvoir d'achat** et au bien-être.

- Des arguments théoriques démentis par les faits

Dépenses publiques, épargne, investissement et croissance entretiennent des relations qui n'apparaissent pas comme conflictuelles mais plutôt indéterminées (tableau n° 2 et graphique n° 1).

TABLEAU N° 2

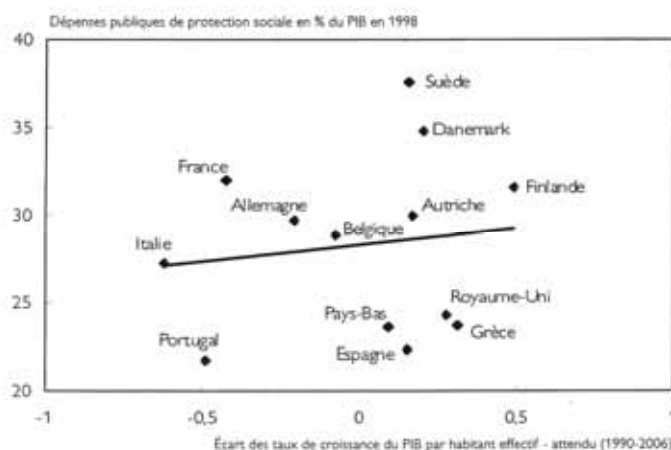
TAUX D'ÉPARGNE, DÉPENSES PUBLIQUES ET CROISSANCE

	Dépenses publiques (en 2005)	Taux d'épargne net des ménages (en 2005)	Taux d'épargne 1995 – 2005	Croissance sur 10 ans 1995 – 2005
États-Unis	34,8	- 0,4	15,5	3,3
Espagne	38,2	2,2	22,4	3,7
Japon	39,5	2,9	28,0	1,6
Royaume-Uni	44,0	- 0,2	15,7	2,8
Pays-Bas	45,4	6,5	26,7	2,6
Allemagne	46,8	10,6	20,3	1,3
Italie	48,1	10,6	21,0	1,3
France	53,5	11,8	20,0	1,9
Danemark	52,5	- 4,1	23,9	2,1
Suède	56,0	7,9	21,8	2,7

Source : OFCE

GRAPHIQUE N° 1

PERFORMANCE ÉCONOMIQUE¹ ET DÉPENSES PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE



¹ Écart entre le taux de croissance observé et le taux de croissance potentiel

Source : Revue de l'OFCE n° 104. Février 2008

Il n'existe aucune corrélation négative solide entre dépenses publiques et taux d'épargne ou croissance économique.

De même, l'effet de désincitation des dépenses publiques n'est pas avéré : ainsi, les taux d'activité – qui mesurent la participation au marché du travail – ne sont pas significativement corrélés avec le niveau des dépenses publiques sociales dans le PIB.

• **Des indicateurs qui sous-estiment systématiquement la contribution des dépenses publiques au pouvoir d'achat et au bien-être**

Les indicateurs de pouvoir d'achat (revenu disponible brut pour les ménages, coin fiscal-social pour les salariés) déduisent du revenu des ménages les prélèvements fiscaux qu'ils acquittent sans reprendre exhaustivement en ressources les prestations que ceux-ci financent et donnent ainsi une image tronquée (à la baisse) du niveau de vie des ménages.

Quant aux conventions de la comptabilité nationale, elles ne restituent pas la contribution réelle des dépenses publiques au stock de capital et à la production nationale. On confond la première avec les dépenses d'investissement des administrations publiques et le PIB ne valorise pas bien la production des services publics.

• Les nouvelles théories de la croissance, au cœur de la « Stratégie de Lisbonne » de l'Union européenne, mettent en évidence l'impact de l'amélioration du capital humain sur le potentiel de croissance par l'éducation, la santé, la recherche... tous domaines dans lesquels les dépenses publiques ont un rôle prépondérant qui, pour devoir être optimisé (le rapport insiste en ce sens sur l'éducation), invite à réfléchir à la maximisation de l'impact économique positif des dépenses publiques plutôt qu'à en nier l'existence par principe.

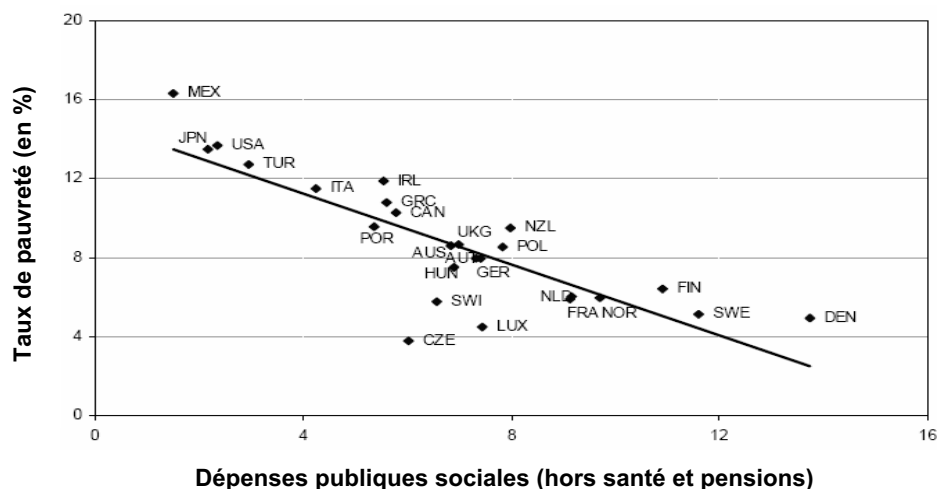
Au demeurant, les pays les plus dynamiques sont souvent aussi ceux où les dépenses de l'Etat-producteur sont relativement élevées, observation qui invite à un effort systématique d'évaluation des dépenses publiques.

IV – Les dépenses publiques et la redistributivité : un bilan positif mais à améliorer

• Le lien entre le niveau des dépenses publiques et la redistributivité monétaire est avéré et consacre, en un paradoxe apparent, les performances des pays où les dépenses publiques financent des prestations ou services universels (graphique n° 2) puisque, dans les pays où l'intervention collective est ciblée sur les plus démunis, la redistributivité est limitée par la faiblesse relative de son niveau.

GRAPHIQUE N° 2

TAUX DE PAUVRETÉ DES PERSONNES EN ÂGE DE TRAVAILLER ET DÉPENSES PUBLIQUES SOCIALES EN 2000
(en points de PIB)



Note : Les dépenses publiques sociales ici prises en compte sont les dépenses publiques sociales hors santé et pensions. La pauvreté est définie relativement au seuil de la moitié du revenu disponible médian des ménages corrigé de leur composition.

Source : OCDE

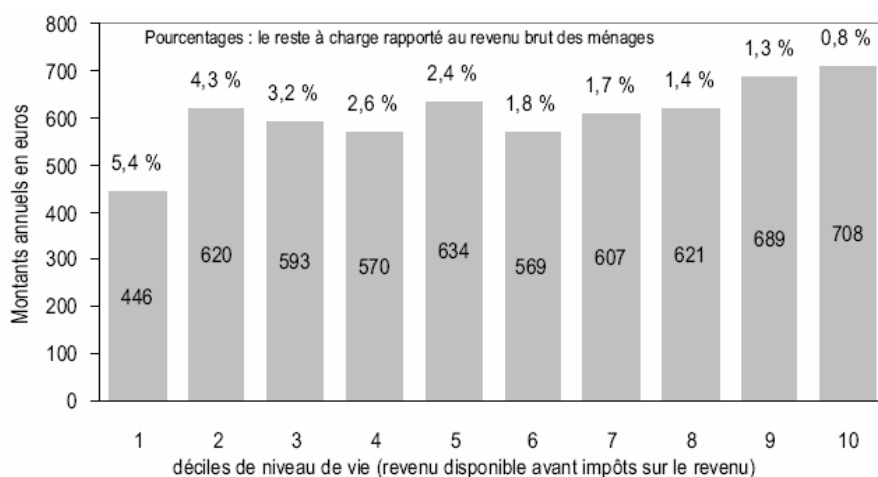
• Toutefois, la **composante redistributive** des dépenses publiques est nécessairement **assez modeste** dans des modèles universels. C'est le cas **en France** où, après les deux plus bas déciles de revenu, les dépenses publiques bénéficient également à tous.

• Par ailleurs, le **diagnostic** favorable sur la redistributivité monétaire des dépenses publiques **peut être inversé en fonction du point de vue adopté et doit faire place au constat des limites qualitatives de la redistributivité.**

Le secteur de la santé illustre la première réserve¹. Malgré l'importance des dépenses publiques de santé, les « restes à charge » des ménages sont fortement contre-redistributifs (graphique n° 3).

GRAPHIQUE N° 3

LE RESTE À CHARGE DES MÉNAGES (INDICATEUR EN NIVEAU) : LES DÉPENSES DE SANTÉ DES MÉNAGES DIMINUÉES DES PRESTATIONS REÇUES (APPROCHE « COMPTES DE LA SANTÉ »)



Sources : « L'assurance-maladie contribue-t-elle à redistribuer les revenus ? », Laurent Caussat, Sylvie Le Minez et Denis Raynaud. DREES, « Les dossiers solidarité et santé », n° 1, janvier-mars 2005.

Quant à la seconde, c'est évidemment le succès tout relatif de l'éducation dans sa mission d'égalisation des chances qui doit être cité prioritairement, tant pour ses conséquences structurelles sur les inégalités tout au long de la vie, que par ses incidences économiques et financières, une partie non négligeable des dépenses publiques en résultant. Il reste donc à enrichir la redistribution monétaire, trop exclusivement compensatrice, d'une dimension plus qualitative pour aller vers une redistribution des chances.

¹ Le rapport en mentionne de semblables pour les retraites et l'éducation.