Cahiers de Psychologie Politique

N° 20 | 2012
Les nouvelles idéologies Janvier 2012

Dépenses Publiques : à propos de quelques idées reçues

Marc BOUSSEYROL

Édition électronique :
URL :
https://cpp.numerev.com/articles/revue-20/1520-depenses-publiques-a-propos-de-quelques-idees-recues
DOI : numerev_696
ISSN : 1776-274X
Date de publication : 10/01/2012

Cette publication est sous licence **CC BY-NC-ND** (Attribution - No commercial - No derivatives).

Pour **citer cette publication** : BOUSSEYROL, M. (2012) Dépenses Publiques : à propos de quelques idées reçues. *Cahiers de Psychologie Politique*, (20). https://doi.org/10.34745/numerev_696

Mots-clés :

Cela fera 5 ans en mai 2012 que le *pacte social* est devenu un point de passage obligé du discours politique, particulièrement du discours présidentiel, quand il s'agit de stigmatiser la nécessité politique de réformer et moderniser l'État, conséquence des bouleversements que génèrerait la mondialisation dans toute démocratie.

L'expression *pacte social*, poussiéreuse pour beaucoup d'intellectuels, renvoie aux Lumières, aux fondations de la démocratie et au Contrat Social1. La Science politique définira plus tard le *pacte social* comme une « convention par laquelle les hommes sont unis en société et défèrent pouvoir et autorité à certains d'entre eux »2.

A la libération, le pacte social qui émerge des réflexions du GPRF prend la forme d'un compromis social institutionnalisé tri partite (Etat-syndicats patronaux-syndicats salariés) qui scelle les relations sociales dans notre pays dans des domaines tels que le travail, la santé et la protection sociale, l'école, créant un modèle d'Etat Providence à la Française doté d'une certaine originalité3.

Le pacte social est donc cette confiance qui lie le peuple à la nation, ce lien de subordination de la volonté individuelle à la volonté publique qui associe les femmes et les hommes à l'Etat et à ceux qui les gouvernent.

En Décembre 2009, G. Larcher, président du Sénat déclarait, après la publication d'une enquête d'opinion « regards croisés Grand Public/Sénateurs » sur le pacte social 4 : « Notre pacte social est usé. Il laisse trop de gens sur le bord de la route, tout particulièrement les jeunes, d'autant que nous ne sommes plus au temps de l'emploi à vie », rajoutant même que « les bases sur lesquelles nous avons fondé l'essentiel de notre système social sont dépassées ».

Grand Public et Sénateurs sont a peu près d'accord pour considérer que ce pacte repose sur 5 piliers essentiels, le système de santé, le système de protection sociale, le système de retraite, l'accès à l'emploi, l'égalité des chances, loin devant le dialogue social et les services publics, le syndicalisme arrivant bon dernier. L'accord vaut aussi pour les « cinq éléments et valeurs les plus menacés », même si l'ordre des réponses varie : le système de retraite, le système de santé, l'accès à l'emploi, les services publics, le système de protection sociale.

Les secteurs que le Grand Public souhaite voir renforcé (accès à l'emploi, égalité des chances, système de retraite, dialogue social, protection contre le licenciement, services publics) qui sont de gros consommateurs de financement publics sont très exactement ceux qui ont été mis à mal et dérégulés par les pouvoirs publics depuis 20 ans.

A l'évidence, la modernisation du pacte social n'est pas perçue de la même façon par Ceux qui gouvernent et fabriquent la politique de la France, désireux de réaliser de substantielles économies et de diminuer les dépenses publiques , sous couvert de rationalisation budgétaire (donc de modernisation) de respect des contraintes Européennes et de celles issues des marchés financiers (la notation de la dette souveraine)– et Ceux qui, subissant de plein fouet la crise contemporaine espèrent naïvement que le respect de ce pacte n'est pas conditionné à l'existence de marges de manœuvre budgétaires, et que sa modernité est synonyme de pérennité.

La question politique et économique autour de la préservation financière du pacte social « à la française » est désormais la suivante, et embarrasse les candidats à la candidature du parti Socialiste, dont les positions sur la nécessité de réduire la dette publique ne se distinguent pas (pour 5 d'entre eux sur les 6) de celles de la droite présidentielle : Faut-il contraindre la dépense publique, voire la diminuer, pour préserver et moderniser le pacte social, ou bien au contraire, faut-il garantir un financement public conséquent, à découvert, pour cela ?

On montrera ici que contre tout bon sens et de façon parfaitement hypocrite, le pacte social est sacrifié sur l'autel de la rigueur budgétaire.

1°)La dette publique serait une entrave au pacte social : il faut alors réduire la dette, ou redéfinir le pacte

a) Dette publique, ordre social, confiance et pacte social

La société française à mal à sa dette depuis fort longtemps, convaincue qu'elle est génératrice d'instabilité[5].Pour Jacques Rueff, brillant économiste libéral père du nouveau franc et de la comptabilité nationale, la paix sociale repose sur le bon fonctionnement d'un système de droits de propriétés[6]. La dette publique (ou le déficit budgétaire) entraîne la création *de faux semblants- faux droits* [7] injectés dans l'édifice social par la production des services publics -et de *fausses créances, nécessaires pour sa socialisation*, qui nuit à l'ordre social.

Le Gouvernement *à faux droits* est source de désordre social, parce qu'il dépense mais

ne prélève pas préalablement la somme nécessaire.8 Jacques Rueff conclut son analyse de l'ordre social ainsi : « …C'est par le déficit que les hommes perdent la liberté…qu'on écarte, impitoyablement, de toute activité gouvernementale ceux qui prétendent donner sans prendre, gouverner sans prélever, mentir sans expier… »9. Le message est clair, rien ne justifie l'endettement public, qui ne peut être en aucun cas la fondation du pacte social puisque qu'il débouche sur une forme radicale d'esclavage financier10. L'observateur assidu de la vie politique contemporaine ne peut qu'être impressionné par la façon avec laquelle la pensée libérale (ultra ?) de J. Rueff a pu se diffuser parmi les leaders politiques de la gauche parlementaire ! ! Malgré toutes les mises en garde de Jacques Rueff, la Dette publique et le déficit Budgétaire n'ont cessé de croître en France, au rythme capricieux des soubresauts de la conjoncture et de la nécessité politique de garantir la continuité de l'État Providence à la française mis en place à partir de 1945. Pour Yann Algan et Pierre Cahuc11, ce pacte social construit dans la liesse des rues de Paris libérée, scellant une solidarité sans équivalent entre les femmes et les hommes du peuple de France libéré aurait construit, au fur et à mesure que l'État protecteur prend de l'importance dans notre pays une société de défiance, alimentée par le corporatisme et l'Étatisme du modèle social français : celle-ci serait basée sur une moindre confiance de tous les instants- que les auteurs s'autorisent à qualifier de défiance - dans l'autre, dans les vertus de l'économie de marché ou de la mondialisation, dans tout ce qui échappe à la figure tutélaire de l'État. En retour, le manque de confiance des Français entraverait leurs capacités de coopération, ce qui conduit l'Etat à tout règlementer et à vider de son contenu le dialogue social. Ce pacte social qui crée de la défiance, est alors à moderniser, et la participation de l'État, sous toutes ses formes, à repenser. S'il faut diminuer la dépense publique pour rétablir la confiance, soit 12 !Le financement par endettement du pacte social que Pierre Rosanvallon stigmatise en 1981 comme un des piliers de la crise de l'État Providence serait donc dangereux parce qu'il crée désordre et incivisme.

b) Des conséquences « économiques » automatiques et quasi immédiates de la dette publique sur le pacte social

L'économiste, expert et conseiller du prince, a coutume d'affirmer que la dette (ou le déficit) génère des dommages irréversibles et presque immédiats13 dont pâtira le peuple, et qui mettra à mal la cohérence du pacte social. Un accroissement de la dette débouchera sur une augmentation de la pression fiscale dans le futur, augmenter les recettes de demain est une manière prudente de pouvoir dépenser plus aujourd'hui. Mais si un choix politique de diminution de la pression fiscale a été fait, ce sont les dépenses qu'il faut modérer, celles qui cimentent le pacte social comme les autres (une économie de dépense va permettre une réduction d'impôts).

L'augmentation de la dette publique entraîne un accroissement de l'inflation ainsi qu'une hausse des taux d'intérêts, parce que les pouvoirs publics n'hésiteront pas à monétiser leurs dettes, et à proposer sur le marché des titres aux rémunérations

attractives. Encore une fois, si le choix politique est fait en faveur du contrôle de l'inflation (comme le cadre européen l'impose depuis le Traité de Maastricht), et s'il est impératif de sauver le triple A[14] , garant de la capacité de l'État français à emprunter sur le marché a des taux qui ne soient pas usuraires, le choix sera fait en faveur de la réduction de la dépense : la rigueur annoncée au début du mois de septembre par F. Fillon va dans ce sens, tout comme la réforme du système de retraite qui a augmenté le nombre d'année de cotisations des salariés, leur faisant supporter une part importante de l'effort de financement. En même temps, la spirale de l'endettement peut forcer un État à s'endetter aujourd'hui pour rembourser une partie de la charge d'intérêt du passé sans toucher au capital, générant un effet boule de neige. Et cet endettement croissant crée un clivage entre les générations, puisque ce serait les français de demain qui auraient à payer pour la dette contractée par la génération d'aujourd'hui. On parle ainsi de Transfert intergénérationnel du poids de la dette. Ce clivage entre générations témoigne, poussé à son extrême d'un échec flagrant du *pacte social*, caractérisé alors par une logique de fractionnement social. Il faut donc, encore et toujours réduire la dette publique, parce que les conséquences vertueuses de cette réduction de la dépense publique permettront de garantir la préservation des fondations d'un pacte social qu'il est par ailleurs nécessaire de moderniser. Autrement, les marchés ne le supporteraient pas ! !

Depuis plusieurs mois, les principales places financières du monde ont le hoquet, agitées par les soubresauts spéculatifs autour des dettes souveraines. Grèce, Islande, Irlande, Portugal, Italie, États-Unis, la liste des pays qui subissent les foudres des agences de notation, qui évaluent la capacité des pays endettés (émetteurs souverains) à rembourser leurs dettes à l'échéance, n'en finit pas de s'allonger. Depuis la crise Grecque, les pays de la Zone Euro ont décidé d'accroître encore le cadre communautaire du contrôle de la dépense publique. La Commission Européenne a proposé la création d'un tableau de bord permettant d'évaluer les politiques économiques des pays membres dans le cadre de la procédure du semestre de conditionnalité : nulle trace d'un indicateur de chômage[15] ! ! !

2°) Il faut à tout prix préserver le pacte social

Il faut à tout prix préserver le pacte social, et la dépense qui est consacrée à cela ne doit pas être contrainte par une quelconque règle d'équilibre comptable. Plus la pauvreté s'accroît, plus le chômage augmente, plus cette proposition devient une simple évidence ! !

a) Des limites de l'expertise économique en matière

de dette publique

L'évaluation des politiques publiques est un exercice délicat qui devrait inciter à la modestie, particulièrement lorsqu'il s'agit d'apprécier les conséquences de l'endettement public sur l'activité économique. Ainsi, la relation mécanique et systématique qui lierait l'augmentation de l'endettement avec la croissance de l'inflation, du taux de l'intérêt ou de la pression fiscale n'a rien de systématique et d'automatique16 ! S'il est possible d'établir une corrélation entre l'évolution de ces deux grandeurs, même si l'époque contemporaine invite à une grande prudence, il ne s'agit pas pour autant d'une relation de causalité. De la même manière, on peut être particulièrement sceptique sur l'hypothèse du transfert inter générationnel, en lui préférant la constatation d'un transfert intra -générationnel qui modifie la répartition du revenu entre catégories sociales de la même génération : dés l'instant ou un emprunt public nouveau est émis, une infime partie de la population (appartenant aux 10 %, 1 %, ou 0,1 % les plus élevés de la répartition du revenu national) va acquérir des titres de dette, et bénéficier du versement de l'intérêt dont va s'acquitter le reste de la population par l'intermédiaire de l'impôt 17, le poids de la dette ne repose pas de manière exclusive sur les épaules des générations futures . Le financement par endettement du pacte social serait alors beaucoup moins dommageable qu'il n'y paraît, car l'ampleur des dommages constatés ne peut être appréciée que de façon fort approximative, si dommage il y a véritablement. Le problème est de même nature lorsqu'il s'agit d'apprécier la soutenabilité de la dette ou de la dépense, de qualifier au fond ce qu'est une dépense productive. L'économiste prétend, sur de son savoir que la dépense publique financée par endettement est productive si elle contribue à créer de la croissance en des proportions telles que la croissance du revenu national (la création de richesses) que l'on peut lui imputer est plus importante que la charge d'intérêt supplémentaire qu'elle entraîne. Sommes nous toujours certains de pouvoir mesurer les effets d'une dépense, quelle que soit la période considérée ? Toutes les dépenses publiques ont-elles des retombées tangibles et mesurables de manière monétaire ou en pourcentage de croissance du PIB ? La réponse est non, à l'évidence ! Un simple exemple urbain permet d'illustrer ce qui ressemble fort à une impasse statistique. Supposons qu'à Paris, le nombre de lignes de métro ou la fréquence des rames augmente. Cette dépense d'infrastructure, financée ou non par endettement, génère automatiquement de la croissance, parce qu'elle fait travailler Alsthom, le fabriquant des rames, ainsi que tous les équipementiers spécialistes de ce type d'infrastructure de transport. Mais elle fabrique aussi de la croissance de façon plus masquée statistiquement mais toute aussi importante qualitativement : en améliorant le réseau de transport, les pouvoirs publics (État ou collectivités locales) améliorent les conditions de transport des usagers, diminuent leur fatigue et leur anxiété, accroissent leur sérénité et leur productivité... créent de la croissance. Alors que le premier gain de croissance est mesurable, le deuxième, tout aussi réel, ne l'est pas, ou fort difficilement. Cette difficulté est classique et connue depuis longtemps. "*Dans le cadre d'une politique de plein emploi, on ne peut pas introduire de biais entre deux projets utiles de dépense en capital sous prétexte que l'un va rapporter directement de l'argent et que l'autre n'aura qu'un rendement social ou un rendement monétaire indirect*" affirmait Keynes

déjà en 1943.

b) Dépenses publiques, croissance du pacte social et croissance économique

Se dessine ainsi une toute autre réalité : les dépenses publiques destinées au pacte social ne doivent pas être contraintes par une règle d'équilibre budgétaire « à la Rueff », qui les feraient dépendre de ressources fiscales préalables. Elles participent à ce que Keynes appelle la « socialisation de l'investissement »18, interventions de l'investisseur public dans des domaines qui garantissent la cohésion sociale. Qu'il s'agisse de dépenses à caractère social (transferts sociaux en nature, prestations sociales ou autres transferts en espèce) ou de liées à l'activité de production de biens ou de services publics non marchands offerts gratuitement aux usagers, elles augmentent le revenu disponible des ménages19, participent au soutien de l'activité et à la création de richesses : elles sont source de croissance économique ! Qui plus est, elles génèrent automatiquement leur propre autofinancement, même si une partie de ce calcul s'exprime en termes non monétaires20.

Pourquoi de tels atermoiements ? La contrainte budgétaire est une fausse contrainte et un alibi politique pour sacrifier à la tyrannie des marchés financiers21.

Une politique ambitieuse de dépenses publiques destinée à un positionnement Industriel (pas nécessairement manufacturier) peut contribuer au renforcement du pacte social tout en posant les bases d'une croissance durable pour le futur. Elles peuvent d'abord prendre la forme de dépenses éducatives22, qui permettraient de lutter contre l'inégalité sociale en matière de réussite scolaire, d'accroître le niveau moyen de formation et de lutter efficacement contre le chômage. Ceci ne peut se faire sans une augmentation substantielle des moyens, que l'on peut estimer au moins de 7 %23 des crédits ministériels, à consacrer prioritairement à un recrutement supplémentaire d'enseignants affectés dans le primaire.

Elles peuvent ensuite être consacrées au renforcement d'un industrie de la formation supérieure et de l'innovation24 et permettraient à l'enseignement supérieur français d'absorber durablement une hausse des effectifs étudiants essentiellement due à un afflux croissant d'étudiants étrangers, en recrutant des enseignants et du personnel administratif, et en créant de nombreux pôles universitaires. Selon P. Askenazy, un budget supplémentaire de 4 Milliards d'euros annuels sur la décennie permettra la construction des infrastructures nécessaires, un financement des études et le recrutement de 50000 agents.

Enfin, elles peuvent être utilisées dans le secteur de la santé, qui peut être un moteur essentiel de la croissance française25 : il vaut mieux accompagner l'expansion de ce secteur, et activer l'innovation médicale et pharmaceutique, plutôt que de chercher à rationner les dépenses ! Ceci aurait des conséquences bénéfiques sur l'emploi : la France manque cruellement de personnel médical : il y a environ 4000 nouveaux

médecins en France dans une année, là ou il y en a 6000 outre Manche et 8000 de l'autre coté du Rhin. Une rallonge de 11 milliards d'Euros permettrait ainsi la « montée en puissance des personnels hospitaliers26.

Conclusions

On pourrait continuer à énumérer les exemples de dépenses publiques qui renforcent le pacte social et sont en même temps génératrices de croissance.

On pourrait même affirmer qu'elles le sont toutes, même si on ne peut pas nécessairement mesurer leurs retombées en termes monétaires de manière précise.

Il ne faut pas alimenter la paranoïa actuelle : les marges de manœuvre existent, et les gouvernements peuvent mener à bien des politiques de renforcement du pacte social qui auront des retombées économiques significatives.

Non seulement ils le peuvent, mais ils le doivent : l'accroissement de la pauvreté les y oblige27.

1 « Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale ; et nous recevons encore chaque membre comme partie invisible du tout. » Contrat Social, I, VI

2 Pour Robespierre, « l'acte par lequel un peuple est agrégé ou conservé à la nation, est un acte du pouvoir constituant, c'est un acte du pacte social »Robespierre, Discours, 1793, p596.

3 On peut lire dans le préambule de la Constitution de 1946 : « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

4 Sondage TNS Sofres/Senat, Volet Grand Public 17 et 18 novembre 2009, 1000 interviews face à face, quotas, Volet Sénateurs du 26 septembre au 18 novembre, questionnaire papier auto-administré envoyés à tous les sénateurs, 108 réponses.

5 Lire à ce propos Marc Bousseyrol « Vive la dette », chapitre 1, Thierry Magnier, 2009

6 « Le droit de propriété est une catégorie particulière de droit qui attribue à une personne la liberté de jouissance et de disposition d'une chose » J. Rueff, L'ordre social, p679, Œuvres complètes t4, Plon 1981.
« La structure sociale, produit à chaque instant, d'une évolution historique, entièrement déterminée, à partir d'un état initial arbitraire, par la seule volonté des titulaires des droits de propriété. » Ibid.

7 « L'insaisissabilité et l'inaliénabilité du domaine public rendent possible la formation de faux droit, dés que le produit des impôts ne fournit pas les ressources qu'exige la totalité des engagements du Trésor….Pour que de faux droits prennent naissance, il faut qu'un débiteur, dépourvu de capital ou protégé par un régime exorbitant du droit commun, réussisse à emprunter, et qu'il impose l'achat de ses créances à un cours supérieur à leur valeur sur le marché. Ces deux conditions ne sont pratiquement remplies que par l'Etat, la première du fait de l'insaisissabilité et de l'inaliénabilité du domaine public, la seconde par l'acte de souveraineté qui impose l'achat de certains avoirs…à un prix fixé par voie d'autorité au dessus du prix du marché. » Rueff, Op. Cit, p181-182

8 « Le gouvernement à faux droits est l'instrument des réalisations spectaculaires. Il permet d'édifier des pyramides et des arènes, des autostrades et de somptueuses mairies…Le faux droit est l'instrument des politiques à but inavoués ou inavouables. Il permet de les imposer aux peuples parce qu'il n'en révèle pas le coût ». Rueff, Op Cit., p642

9 J. Rueff, Op. Cit, p. 659.

10 « Depuis Hitler, l'option des gouvernements à faux droits n'est plus que théorique : tout déficit important et prolongé conduira nécessairement à l'esclavage ». Rueff, Op. Cit, p682.

11 Yann Algan et Pierre Cahuc, « La société de défiance », 2007, Edition ENS rue d'Ulm.

12 Sur le Travail de Y. Algan et P. Cahuc, on peut lire deux analyses critiques : Eloi Laurent, revue de l'OFCE, janvier 2009 et Rodriguez et J.M. Wachsberger, 2009, Revue française de sociologie.

13 Pour plus de détails, Marc Bousseyrol, Op. cit., chap 2 et 3.

14 Selon l'expression de Lagarde et François Barouin au printemps dernier

15 Non contente d'avoir une « Banque centrale indépendante » de tout pouvoir démocratique, la Commission propose la création d'une « institution budgétaire indépendante » qui vérifierait le respect des règles budgétaires européennes. Afin d'assurer la quasi automaticité des sanctions, elle réclame l'obligation d'une majorité qualifiée au Conseil pour s'opposer aux mesures et aux sanctions qu'elle préconise. La Commission se propose de surveiller les déséquilibres macroéconomiques excessifs en suivant un tableau de bord de variables (coût salarial, déficit extérieur, dettes publique et privée), parmi lesquelles le taux de chômage ne figure évidemment pas. Mais la surveillance ne tirera que vers le bas : on ne sanctionnera pas les pays qui pèsent sur les autres par des politiques budgétaire et salariale trop restrictives. On ne les incitera pas à Reforme du traité : Une Europe plus solidaire avec les marchés ? , Note de travail, Economistes atterrés, mars 2001

16 Pour plus de détails, Marc Bousseyrol, Op. cit.

17 Ibid.

18 Le contenu de la politique de socialisation de l'investissement a évolué entre 1925 etc1943 dans l'analyse de Keynes : on est passé d'un action publique exclusivement concentrée sur le domaine logistique de la gestion du bien public à une intervention publique qui se substitue à l'initiative privée moribonde pour déboucher sur un contrôle social de l'investissement, qui permettra à la société civile d'exercer un droit de regard sur l'investissement nouveau.

19 Pour la dernière catégorie ce transfert s'opère de façon non monétaire, il reste à évaluer ce montant : quelle valeur attribuer à une place assise pour un usager d'un métro gratuit aux heures de pointe ?

20 Conf. Note 19.

21 « Malgré le choc de la crise grecque et l'appel à la rigueur en Europe, évacuons immédiatement une fausse contrainte : la contrainte budgétaire. L'Etat en France dispose de marges de manœuvre considérables. L'accumulation de dispositifs ou « niches » couteux, inefficaces voire inéquitables laisse certes présentement un important déficit budgétaire mais justement soluble ». Philippe Askenazy, « les décennies aveugles », Seuil, janvier 2011, p. 279

22 « Le budget fédéral américain pour 2011 comporte une hausse de 30 %des dépenses...et surtout augmentation du nombre et du montant de bourses d'études supérieures pour les étudiants défavorisés...les dépenses fédérales pour ces dernières vont atteindre 32 milliards de dollars ...et bénéficier à 8,4 millions d'étudiants. Une somme colossale en comparaison des 1,5 milliards d'euros pour un demi million de bénéficiaires, alors que les Etats-Unis ont seulement 5,5 fois plus de jeunes de 18 à 25 ans. »P. Askenazy, Op. Cit, p. 282

23 P. Askenazy, Op.cit., p. 289.

24 P. Askenazy, Op. cit., p. 290-291

25 « De fait, a l'opposé des visions qui considèrent le secteur de la santé comme un coût pour la société, il peut être vu comme un atout pour l'économie française tant sur le plan intérieur qu'extérieur », P. Askenazy, Op.cit., p. 298

26 P. Askenazy, Op. cit., p. 300.

27 « Les Niveaux de vie en 2009 » INSEE, aout 2011.