



Responsable scientifique : Philippe Batifoulier (CEPN, Université Paris 13)

L'utilité sociale de la dépense publique

SYNTHESE

MEMBRES DE L'EQUIPE

NOM / PRENOM	UNITE DE RATTACHEMENT	QUALITE
ABECASSIS Denis	EconomiX	Maître de Conférences
BATIFOULIER Philippe	CEPN	Professeur
DA SILVA Nicolas	CEPN	Maître de Conférences
DUCHESNE Victor	CEPN	Doctorant en contrat doctoral
MOULIN Léonard	CEPN et INED	Chargé de recherche à l'INED

Octobre 2016

Convention de recherche entre l'UNSA Education et EconomiX (UMR CNRS, Université Paris X-Nanterre) PROGRAMME 2014-1/C41/P10/EconomiX

Ce travail s'inscrit dans un contexte de dénigrement de la dépense publique et de volonté affichée de la réduire. Il vise à la fois à mettre en évidence les mécanismes et représentations qui sous tendent ce mot d'ordre et à établir les effets pervers d'une réduction de la dépense publique quand elle pèse sur le bien être individuel et collectif. Les candidats aux plus hautes fonctions publiques rivalisent de propositions pour couper dans ces dépenses. Cette surenchère est largement médiatisée et l'opinion publique tend à se laisser convaincre qu'il n'y a pas d'autres options possibles que celle de la réduction des budgets publics sans savoir précisément ce que cette réduction recouvre. Pour économiser plusieurs milliards, combien d'emplois d'enseignants et d'infirmières sont à supprimer?

Si la dépense publique est autant dénigrée, c'est parce que la recette publique est critiquée. Or, ce sont les recettes qui alimentent les dépenses. Baisser la dépense publique, c'est plaider pour la diminution des recettes et des prélèvements, l'impôt est ainsi suspect et en particulier l'impôt sur le revenu, mais aussi réduire la dette publique. Les détracteurs de la dépense publique affirment ainsi que les enfants français sont redevables dès leur naissance de près de 30 000 €, en raison du poids de cette dette publique (2000 Milliards d'euros). Pour condamner le niveau des prélèvements obligatoire on dira qu'en France, ce n'est qu'à partir du 27 juillet que l'on commence à travailler pour soi – et non pour l'ogre public, décidément trop dispendieux.

L'évidence de l'analyse, appuyée sur de solides arguments statistiques et des formulations opportunes, conduit inmanquablement à en déduire la réforme de l'action publique. Il faut insister sur la nature de l'opération dont il est question : la déduction logique – et non la préférence ou l'arbitraire. Les discours réformateurs s'appuient sur des évidences naturelles conduisant à des réformes rationnelles, la réforme est alors légitimée sans recours à un choix politique :

- Il faut dépenser moins : il s'agit de réduire les dépenses publiques pour laisser faire le marché. Par exemple : promouvoir l'assurance santé complémentaire pour alléger le « trou de la sécu », et inciter aux comportements vertueux ; faire payer les droits d'inscription à l'université publique.

- Il faut dépenser mieux : il s'agit d'introduire la rationalité entrepreneuriale (marchande) dans l'espace public par le moyen d'outils incitatifs (paiement à la performance) mais aussi, plus simplement, d'objectifs quantifiés. Par exemple : le paiement à la performance médicale pour contrer les tire-au-flanc et les rentes informationnelles ; faire payer le patient (nécessairement) fraudeur (par intérêt économique ou absence de moralité).

Pourtant, ces évidences cachent des analyses économiques et des présupposés idéologiques qui n'ont rien de neutre.

Les économistes face au problème de l'Etat

Partant du constat que la dépense publique existe dans toutes les sociétés développées, faut-il plus ou moins de dépenses publiques dans l'économie ?

Dans ce domaine, plus que dans beaucoup d'autres, les écoles de pensées sont opposées voire contradictoires, le recours à des outils mathématiques, statistiques ou la convocation d'analyses scientifiques ne permet pas de trancher des débats qui relèvent de choix politiques et d'intérêts considérés comme primordiaux. Il ne s'agit pas d'un débat d'experts, l'absence de réponse unique et indiscutable condamne à des réponses sujettes à interprétations, à présupposés. Nos résultats sont construits à partir de l'accumulation d'éléments de preuve empiriques de façon à rendre possible le débat argumenté. Contrairement à certains travaux qui se présentent comme « objectifs », comme le produit de lois de la nature, alors que les hypothèses, les présupposés et les méthodes statistiques retenus ont fait l'objet de choix partiels qui conditionnent les résultats obtenus.

Schématiquement, deux écoles de pensée principales peuvent être mises en évidence pour leur conception de l'Etat: la théorie néoclassique et l'école keynésienne¹.

Pour la théorie néoclassique, constituant le paradigme aujourd'hui ultra dominant en théorie économique, l'intervention publique est structurellement suspecte d'inefficacité. En dépit de quelques nuances.

Pour la pensée keynésienne (Keynes, 1936, Lavoie, 2004), le marché autorégulateur n'a en aucun cas l'efficacité sociale et économique que la théorie dominante lui octroie. Les problèmes ne proviennent pas des imperfections sur les marchés par ailleurs considérés comme un Nirvana (asymétrie d'information, atomisticité, etc.). C'est le marché comme mode de régulation unique et univoque qui est remis en cause parce qu'il est intrinsèquement injuste et inefficace – et non parce que des défaillances l'empêchent de réaliser ses potentialités. Pour Keynes, l'intérêt général n'est pas réductible au jeu des intérêts particuliers ce qui justifie l'intervention de l'Etat non comme béquille du capitalisme mais comme acteur essentiel de l'économie.

Ainsi, dès 1948, Paul A. Samuelson (prix Nobel d'économie 1970) fait remarquer que tous les pays ont une économie mixte, dont une partie fonctionne selon les règles de marché et une partie hors des règles de marché. Cette seconde part représente toujours et partout plus de 30 % de l'activité économique. Selon le pays, le degré de marchandisation ou de dé-marchandisation (Titmus, 1974) de l'économie est variable, et évolue dans le temps, en raison de fortes spécificités nationales et de conjonctures économiques, politiques

¹ Nous ne discuterons pas ici des thèses marxistes sur l'Etat et l'intervention publique bien qu'elles puissent présenter un intérêt dans cette analyse.

ou sociales favorables au développement ou au rétrécissement de la place relative de la puissance publique. Christophe Ramaux (2012) souligne avec force que l'économie de marché pure n'existe pas même dans les pays dits libéraux. Il est en conséquence possible de distinguer plusieurs formes d'activités susceptibles de créer de la valeur économique :

- Le marché joue un rôle essentiel dans les pays développés et constitue le moteur d'une partie importante (souvent dominante) de l'activité économique et de la production de la richesse nationale. Les entreprises inscrites dans l'économie de marché créent des emplois, engagent des investissements et cherchent à dégager des bénéfices. Si elle est souvent dominante, l'activité marchande ne représente qu'une partie de la richesse nationale (exprimée dans le PIB)².

- La puissance publique, par les missions qu'elle assure, les réglementations qu'elle développe et les dépenses qu'elle génère, contribue au développement économique et à la production de richesse. Elle crée des emplois, favorise les investissements et bénéficie des prélèvements obligatoires pour financer ses actions. La dépense publique est productive et cette production est une partie intégrante du PIB. Le périmètre économique de la puissance publique diffère suivant les pays, ce qui explique en partie les écarts constatés dans la dépense publique.

- Les activités « privées » hors marché qui sont constituées de groupes de personnes (syndicats, partis politiques, etc.) et des structures d'économie sociale et solidaire (associations, mutuelles, coopératives, fondations, etc.) génèrent de l'activité économiques, créent des emplois (2,37 millions de salariés qui constitue l'un des 10 premiers employeurs dans chaque département) et contribuent à la création de valeur selon le CNCRES 2015³. L'Insee chiffre, en 2013, la contribution de l'ESS à 6 % du PIB, avec une valeur ajoutée brute créée de 100 milliards d'euros.

- Les activités non marchandes privées : le troc, le bénévolat et activités assimilées qui sont facilitées par le développement d'internet. Ces échanges bien qu'utiles ne sont pas évalués en valeur monétaire, à la différence des autres grandes familles d'acteurs économiques⁴, ils ne contribuent donc pas à la création de valeur dans le PIB.

La répartition entre ces grands blocs n'a ni un caractère figé ni une prédétermination « scientifique ». Elle évolue et ces évolutions sont rythmées par des mouvements de balancier motivés par plusieurs éléments :

- Des priorités idéologiques (promotion de l'individualisme et de la responsabilité personnelle, lutte contre la misère, défense des systèmes écologiques, droit à la santé, à l'éducation, à la sécurité, à la justice,

² Le PIB prend en compte toute la production : marchande et non marchande (avec une définition limitée du marchand : cas où le prix de vente est supérieur au prix de production, ou au moins significatif). A partir de cette lecture issue de la comptabilité nationale, il est possible d'affirmer que la dépense publique est non seulement utile (cf. chapitre 2 et 3) mais aussi productive puisqu'elle contribue à l'augmentation du PIB (ce n'est pas une ponction sur le PIB).

³ Panorama de l'ESS en France – édition 2015, Conseil National des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES).

⁴ L'exemple souvent cité pour montrer certaines difficultés d'évaluation de l'activité bénévole est celui de la personne qui épouse son employé(e) de maison. Le conjoint ne reçoit plus de salaire, donc son travail n'est plus comptabilisé dans le PIB. Cela veut-il pour autant dire que ce travail n'a plus de valeur ?

remise en cause du capitalisme, etc.) qui déterminent les places relatives que l'on accorde à certaines valeurs et contribuent à définir les parts de la puissance publique et celle du marché dans différentes activités.

- Des tendances économiques (crises, cycles, chômage, ouverture ou commerce extérieur, protectionnisme, intensité de la concurrence internationale, etc.), qui modifient les règles de marché.
- Des rapports de force politiques et sociaux qui favorisent les transferts d'activités publiques à la sphère du privé (ou l'inverse), la révision du code du travail, les règles de gestion des activités publiques, etc.
- Des contraintes liées aux accords internationaux ou découlant des modalités d'application de ces accords internationaux (règles communautaires, dérèglementation, ouverture à la concurrence, etc.). Ainsi les critères de convergence du *traité de Maastricht* (1992) imposent des normes arbitraires de plus en plus contraignantes⁵ (déficits publics inférieurs au seuil de 3% PIB, dettes publiques des États membres sous le plafond de 60% du PIB). De plus les modifications successives du traité ont élargi le domaine d'intervention de la Commission Européenne aux domaines sociaux et budgétaires qui relevaient jusqu'alors de la compétence des États (principes de subsidiarité).

Quelques points de débat sur la question de la dépense publique

Tous les économistes s'interrogent sur l'utilité de la dépense publique, en France mais aussi dans d'autres pays, sur sa place et sur son efficacité par rapport à d'autres formes d'activités (privé à but lucratif, associatif, etc.).

La puissance publique contribue à assurer certaines missions (voir ci-dessous), à développer des priorités, qui font (ou ont fait) l'objet d'un consensus dans la société (protection sociale), à assurer des fonctions qui relèvent de l'intérêt général (protection de l'environnement, des personnes fragiles, etc.), à fixer des règlements permettant le fonctionnement de l'activité humaine. Ces règlements contraignent les acteurs économiques et conditionnent les activités privées. Par exemple, la quasi-totalité des activités des compagnies d'assurances sont la conséquence des réglementations (obligation d'assurer sa voiture, sa

⁵ Quatre critères de convergence, alors non-contraignant, conditionnent pour chaque État membre la possibilité d'intégrer l'union monétaire :

1. Stabilité des prix : le taux d'inflation d'un État membre donné ne doit pas dépasser de plus de 1,5 point celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.
2. Situation des finances publiques :
 - a. Interdiction d'avoir un déficit public annuel supérieur à 3 % du PIB.
 - b. Interdiction d'avoir une dette publique supérieure à 60 % du PIB.
3. Taux de change : interdiction de dévaluer sa monnaie ;
4. Taux d'intérêt à long terme : ils ne doivent pas excéder de plus de 2 % ceux des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

Un dépassement « exceptionnel et temporaire » est autorisé à partir de 2005.

maison, etc.), alors que les accidents du travail procèdent de la responsabilité collective (ou responsabilité sociale) et pas de la responsabilité individuelle du salarié ou de l'employeur⁶.

Certaines de ces missions, particulièrement celles qui relèvent d'activité concurrentielles, sont assurées, selon le pays et selon la période, soit par le service public soit par des entreprises privées. Une grande partie des missions publiques entraîne des dépenses (prise en charge totale ou partielle des coûts) qu'il convient de maîtriser et de contenir. Contrairement à ce que pourrait laisser croire certains anathèmes, même pour un keynésien (ou un marxiste) il n'est jamais pertinent de gaspiller les ressources publiques. Aucun économiste ne fait l'apologie de la gabegie.

La suppression, ou la réduction, de certaines dépenses publiques peut entraîner la disparition, ou la diminution, d'un service public, mais peut être justifiée en raison:

- de son inutilité : les cas de dépenses publiques inutiles sont notamment stigmatisés par les rapports de la cours des comptes et par les hérauts du marché.
- de son coût excessif : certaines dépenses publiques peuvent être utiles mais trop coûteuse par rapport à un autre mode d'organisation et de financement de l'activité. Pour de nombreux économistes, un transfert au secteur privé dans le but de réduire les coûts par la mise en concurrence est alors justifié.
- de son degré de généralité excessif : parfois la dépense publique est jugée utile mais uniquement lorsqu'elle est destinée à certaines populations, telles que les plus démunis, les populations solvables devant se tourner vers le marché (retraites par capitalisation, santé, éducation, etc.). Dans la quasi-totalité des situations, la réduction des actions publiques se traduit par une substitution (au moins partielle) par des activités privées.
- Des formes d'organisation sociale et de leurs évolutions (en particulier à l'aide d'internet) qui développement de nouvelles formes de rapports marchands (achats groupés, etc.) ou non marchands (actions de solidarité, etc.).

Dans le cadre de ces controverses, le volume et les formes de dépenses publiques dépendent des rôles et des priorités qui sont attribuées à l'Etat (par la voie démocratique mais aussi par le *lobbying*). Selon les pays et les périodes, l'un ou l'autre de ces rôles devient prioritaire. Ainsi l'Etat doit classiquement :

- Assurer ses fonctions régaliennes (justice, sécurité intérieure et extérieure, la représentation extérieure, etc.).

⁶ La pierre qui tombe sur un salarié et le blesse ne relève ni de la responsabilité de l'employeur ni de celle du salarié, mais de la responsabilité collective.

- Faciliter le fonctionnement du marché là où il est considéré comme le plus efficace. Il s'agit alors de ne pas l'entraver par une concurrence déloyale, par des réglementations trop tatillonnes, par un excès de zèle, par des surcoûts injustifiés (impôts, charges, etc.), mais aussi de construire le cadre dans lequel s'exerce la concurrence entre les acteurs privés (droit commercial, droit de la concurrence, infrastructures logistiques, etc.). Ce faisant le but est d'encourager l'activité privée et la création d'emplois afférente – sans regard sur le contenu de l'activité en question.

- Assurer un certain bien-être social. Certains utilisent en France l'expression d'Etat providence, *Welfare State* pour les anglo-saxons ou *Estado del bienestar* pour les hispaniques. « Elle (la Nation) garantit à tous, notamment à l'enfant, à 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 » article 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

- Répondre aux attentes de la population en termes de démocratie politique, économique et sociale.

- Jouer un rôle contra-cyclique, en apportant son concours à la sortie de crise par un soutien financier aux secteurs ou aux individus les plus touchés. Par exemple en 2008/2009 par un soutien massif des banques privées (plusieurs centaines de milliards), à l'agriculture, ou en accentuant le rôle de stabilisateur automatique des dépenses sociales (lors de l'augmentation du chômage, ...).

Les critiques de la dépense publique et leurs limites

La critique dont fait aujourd'hui l'objet la dépense publique est historiquement située et tranche avec l'éloge raisonné dont elle a fait l'objet dans les années d'après seconde guerre mondiale. Elle ne se confond pas avec la critique de l'intervention de l'Etat, la critique de la dépense publique est (sup)portée par les Etats qui en font une publicité négative. Enfin, la traduction chiffrée de cette critique est contrastée. S'il existe des coupes significatives dans les dépenses publiques, particulièrement dans les dernières années et sur les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur qui apparaissent ainsi comme des terrains d'étude privilégiés, on ne peut pas complètement associer la critique de la dépense publique à sa réduction quantitative. Le discours sur la « nécessaire » réduction de la dépense publique se nourrit de son augmentation comme si l'appel à la réduction avait besoin de cette augmentation pour maintenir la pression. Le dénigrement de la dépense publique est supporté par le plaidoyer partisan de moins de recettes publiques. Il s'appuie aussi sur la critique systématique des ordonnateurs de la dépense : le personnel politique et les managers publics qui décident de la dépense sont désormais largement suspects. Cette critique de la dépense publique vise à désarmer l'argument de la contrepartie. La contrepartie de la dépense publique n'est pas celle que l'on croit. Elle ne sert pas l'intérêt général mais ne fait que satisfaire certains intérêts privés.

Il est commun de parler de la suspicion généralisée, ou d'incompétence, dont souffre le personnel politique ainsi que les managers publics (directeurs d'hôpitaux, d'école, etc.). La matrice argumentaire repose sur l'existence de la captation de l'intérêt général par les intérêts privés. L'Etat n'est plus défini comme une entité globale portant des politiques macroéconomiques mais par des individus qui expriment des intérêts privés dans une optique microéconomique, chaque individu cherchant en toutes circonstances à tirer la couverture en poursuivant son intérêt bien compris, pourquoi épargnerait-on les décideurs politiques et les managers publics ? L'école du « *Public Choice* » a ainsi développé une approche systématique visant à considérer les détenteurs de l'autorité publique comme des homoéconomus. Dans cette perspective, le décideur politique cherche à maximiser sa popularité sous contrainte de réélection. Il instrumentalise la dépense publique dans ce sens. Les choix politiques ne sont donc pas l'émanation d'un intérêt général ou d'une idéologie mais issues d'un calcul intéressé et du clientélisme. Cette construction, qui s'est largement médiatisée, vise à vider la dépense publique de son sens et par conséquent contribue largement à sa disqualification

Le manager public, quant à lui, est assimilé à un bureaucrate, dépositaire de l'autorité publique. Si la tutelle dispose d'un monopole sur la formulation des besoins (seules les autorités de tutelle sont à même de définir les missions de service public), le bureaucrate dispose d'un autre monopole : celui sur l'information. En effet, le bureaucrate est en position de force dans la négociation avec la tutelle. Il peut travestir les véritables coûts de production, surenchérir sur les moyens nécessaires, prétexter des besoins nouveaux, développer de nouvelles activités, etc. de façon à réclamer un budget sans cesse croissant qu'il utilisera à discrétion pour conforter son pouvoir. Ceci se traduit par des dépenses coûteuses pour la collectivité comme l'entretien d'un personnel pléthorique ou l'acquisition d'équipements de plus en plus sophistiqués. La surproduction va de pair avec la sur-qualité et les sur-coûts. Puisque les managers publics ont des stratégies personnelles (réputation, prestige, signaux de compétence et de qualité) parfois bien éloignées des intérêts de la collectivité, il n'y a aucune raison qu'ils se conduisent comme le souhaite cette dernière. Ce décalage entre l'intérêt privé du bureaucrate et l'intérêt général conduit à des gaspillages et à des inefficacités de toutes sortes qui disqualifient la dépense publique.

Cette construction théorique et politique, si elle peut mettre parfois en évidence des biais lors des décisions publiques, propose de comparer systématiquement la dépense publique à un secteur et une décision privés qui sont vus, sous un angle uniquement théorique et donc idyllique. Or, l'inefficacité est aussi bien publique que privée et il existe de redoutables bureaucraties privées et des dépenses instrumentalisées à des fins purement personnelles. De plus, cette conception libérale plaque les outils de la microéconomie sur la science politique oubliant trop facilement que la microéconomie néoclassique décrit un monde fantasmé qui n'a qu'un lointain rapport avec la réalité, le marché pur et parfait n'existe pas. Les défaillances de l'Etat sont réduites aux défaillances des individus et sont jugés au regard du standard du marché qui est considéré comme un nirvana à atteindre.

Ce contraste observé (voir p. 12) entre la volonté proclamée de réduire la dépense publique et son évolution permet de maintenir la pression. La dépense publique reste à réduire et cet objectif demeure immuablement dans l'agenda des gouvernements européens et requiert les « efforts nécessaires ». Dans cette perspective, on va faire dire aux chiffres ce qu'ils ne disent pas spontanément. On va les armer pour le combat.

Il n'y a aucun consensus scientifique pour dire que ce serait trop. Il n'y a pas non plus de niveau optimal de dépense publique. De plus, « 57 % du PIB » est comme son nom l'indique un comptage par rapport au PIB (un ratio dépense publique /PIB). Il peut donc y avoir baisse des dépenses publiques mais hausse du ratio quand le PIB se contracte (comme en Grèce notamment). Les conventions statistiques et les façons de compter ne sont pas neutres. Elles peuvent déboucher sur des interprétations erronées. Ainsi, 57 % de dépenses publiques ne signifie en aucune façon qu'il n'y aurait que 43 % de dépenses privées car ni les dépenses publiques, ni les dépenses privées ne sont des composantes du PIB. Plus simplement, la comparaison de la dépense publique au PIB qui est utile pour les comparaisons internationales, elle représente l'équivalent de 57% du PIB en France, ne signifie pas pour autant que c'est une part du PIB, la dépense privée représente quant à elle 265% du PIB⁷. De plus les comparaisons internationales directes n'ont qu'une valeur indicative, le découpage entre activités publiques et privées étant différent selon les pays. Ainsi, des dépenses privées contraintes découlent généralement de dépenses publiques réduites. C'est le cas par exemple lorsque la sécurité sociale ne couvre pas certaines dépenses de santé, les ménages doivent alors soit y renoncer, soit les payer directement ou par le financement « non obligatoire » d'une complémentaire maladie.

Il n'y a pas de découpage du PIB entre PIB public et PIB privé et les dépenses publiques sont en grande partie (60 %) des transferts en nature (éducation, police, justice, administration, séance de médecin, etc.) ou en espèces (prestations sociales, subventions diverses, etc.) vers les ménages et les entreprises⁸. La dépense publique est de la consommation privée. Elle est donc aussi de la production privée. Au total, s'il y a un consensus médiatique pour dire que 57 % c'est trop, il n'y a aucun consensus scientifique.

On s'est interrogé sur les maux supposés de la dépense publique quand ils sont mis en mots et en chiffres. Comme les données statistiques sur la dépense publique ne sont pas des données mais des constructions sociales, il faut s'interroger sur ce que les chiffres (tout particulièrement ceux de l'OCDE) donnent à voir. Tout d'abord, le ratio dépense publique sur PIB de la France qui est jugé élevé (57 %) n'apparaît pas aussi inquiétant que le discours dominant sur la dépense publique voudrait nous le faire croire. Il n'y a pas de singularité française. Les évolutions de la dépense publique sont similaires pour beaucoup de pays européens sur la période 1995-2015. Les évolutions sont sensibles par construction statistique à l'évolution du PIB (particulièrement en période de crise ou post crise) et le ratio peut se modifier à la hausse ou à la

⁷ Les polémiques sur le niveau de la dépense publique exprimée en % du PIB ont suscité plusieurs décriptages de la part des médias comme <http://rue89.nouvelobs.com/blog/chez-les-economistes-atterres/2014/05/07/calculée-comme-la-dépense-publique-la-dépense-privée-depasserait-200-du-pib-232861>

⁸ Voir le chapitre 1 et Ramaux (2012) pour un développement.

baisse sans que la dépense publique évolue. L’affichage en France d’un niveau trop élevé de dépense publique ne peut pas s’expliquer ou être justifié par une réalité objective chiffrée.

Dans cette perspective, nous avons constaté que les conventions statistiques et langagières reposaient sur des présupposés tels que 3% de déficit public, endettement inférieur à 60 % du PIB, etc., qui peuvent présenter l’avantage de la simplicité et constituer des garde-fous dans certaines circonstances, mais ne relèvent d’aucune vérité scientifique. En situation de crise, en particulier, plusieurs pays qui se sont exonérés de ces contraintes ont rapidement rebondi, comme l’Irlande ou la Malaisie. A l’inverse, des pays comme le Grèce qui s’y sont conformés à la lettre (ou presque) ont une économie profondément affaiblie.

Comparaison des pays en fonction de leur niveau de dépense publique (en % du PIB)⁹

Pays	Dépenses publiques totales en % du PIB ¹⁰													
	1995		2000		2002		2007		2013		2014		2015	
Allemagne	54,66	4	44,75	8	47,26	6	42,82	10	44,45	12	44,16	12	43,81	11
Canada	48,54	10	41,37	13	41,33	13	39,45	14	41,12	16	39,72	16	41,16	16
Suède	63,51	1	53,59	1	54,24	1	49,65	2	52,35	6	51,74	5	50,44	7
Pays-Bas	53,70	6	41,77	12	43,88	11	42,45	11	46,27	9	46,18	9	45,14	10
Pologne	47,71	11	41,97	11	45,29	10	43,14	9	42,39	15	42,18	14	41,48	15
États-Unis	37,18	16	33,72	17	36,06	17	36,95	16	38,76	17	38,07	17	38,07	17
Corée	21,97	18	24,71	18	26,07	18	29,67	18	31,76	18	31,98	18	32,38	18
Danemark	58,53	3	52,69	2	53,21	2	49,58	3	56,54	4	55,97	3	55,67	3
Espagne	44,33	13	39,09	14	38,62	14	38,92	15	45,13	10	44,47	11	43,32	12
Finlande	61,05	2	48,01	5	48,52	5	46,80	6	57,50	2	58,06	1	57,72	1
Norvège	50,27	9	42,03	10	46,71	8	41,44	13	44,03	13	45,63	10	48,55	8
Belgique	52,39	7	49,05	4	49,51	4	48,24	4	55,59	5	55,08	4	53,98	5
Italie	51,80	8	45,50	7	46,79	7	46,79	7	51,04	7	51,22	7	50,50	6
Royaume-Uni	39,14	15	35,92	16	38,23	16	41,48	12	44,89	11	43,75	13	43,04	13
France	54,18	5	51,13	3	52,30	3	52,23	1	56,98	3	57,32	2	57,01	2
Japon	35,70	17	38,79	15	38,27	15	35,78	17	42,48	14	42,02	15	42,02	14
Portugal	42,62	14	42,64	9	43,72	12	44,49	8	49,94	8	51,70	6	48,26	9
Grèce	46,00	12	46,43	6	45,80	9	47,07	5	62,13	1	50,65	8	55,34	4

On constate ainsi une baisse de la dépense publique dans la plupart des pays entre 1995 et 2007 (- 2% en France), puis hausse après la crise des *subprimes*. En dépit des discours théoriques et profanes qui dénigrent la dépense publique et des mots d’ordre des experts ou des gouvernements qui intiment d’aller plus loin dans leur réduction, les dépenses publiques « font de la résistance ». En moyenne, les pays européens ont accru leur dépense publique de 14% depuis le début de la crise de 2008 selon Eurostat. De

⁹ Données OCDE

¹⁰ Pour chaque année nous indiquons aussi le rang de chaque pays en fonction de son niveau de dépense publique. Ainsi en 1995, la Suède était le pays en termes de dépense publique exprimée en fonction du PIB.

même, partout, les dépenses sociales publiques par habitant sont plus élevées en 2010 qu'en 2003 comme le montre l'OCDE (2012). Si l'ampleur de l'augmentation diffère selon les pays, elle est générale, y compris dans des pays qui ne sont pas considérés comme des modèles d'intervention sociale tels que les Etats Unis ou le Royaume Uni.

Les conventions statistiques, indispensables à toute comparaison internationale, sont également instrumentalisées pour entretenir une « illusion statistique », en choisissant des dates et des périodes particulières. Ainsi, de nombreux articles se félicitent du redémarrage de l'économie espagnole avec une croissance de 1,4% en 2014, pourtant, en comparant le PIB de 2014 à celui de 2010, on mesure un effondrement de l'économie espagnole. Ces conventions statistiques mesurent l'échec majeur des politiques de désinflation compétitive (baisser les salaires pour faire baisser les prix) en ce qui concerne la diminution du chômage et l'accélération de la croissance. Ces choix, rarement mis en cause dans la presse généraliste, ont pourtant un caractère arbitraire et orienté. Mais surtout, ces choix imposent un carcan qui permet d'occulter l'objet même des politiques publiques, tels que la santé, la réduction de la pauvreté, lutte contre les inégalités, etc.

Cette illusion statistique débouche sur des discours et mots d'ordre qui structurent l'apparente naturalité du discrédit dont la dépense publique fait l'objet. On a repéré ces « investissements de forme » qui vont donner autorité au discours péjoratif sur la dépense publique. Au-delà des objets statistiques, il s'agit de représentations forgées par le référentiel marchand de politique publique qui façonne un système de ressources cognitives d'obédience néolibérale imprégnant la politique publique. Ces représentations trouvent leur légitimité dans des communautés épistémiques qui lui donnent résonance : la théorie économique orthodoxe, parce qu'elle fonctionne en verrouillant institutionnellement les idées concurrentes, et les organismes internationaux et notamment l'union européenne, qui diffusent une bonne façon de penser. Ces institutions approvisionnent le « sens commun réformateur » et arme la critique de la dépense publique pour montrer que la seule voie possible est sa réduction.

Pourtant, on peut étayer une toute autre conception. On a ainsi montré que la critique est très ancienne et la dépense publique a toujours été dénigrée. Les termes du débat d'hier diffèrent peu de ceux d'aujourd'hui. L'examen du traitement du déficit de la sécurité sociale en 1949 est éloquent à ce sujet. On retrouve les mêmes arguments mais un rapport de force différent.

Le financement des dépenses publiques

La critique de la dépense publique est souvent menée au nom du poids qu'elle fait porter sur les acteurs privés. En pesant sur le privé, elle constituerait une *charge* dont le secteur privé pourrait soit se passer soit l'assumer à moindre frais. Dans le premier cas (se passer de la charge), la dépense publique est décrétée

improductive, particulièrement quand elle se traduit par des emplois de fonctionnaires. Elle est associée à un prélèvement indu sur la richesse nationale. On pourrait alors s'en passer ou à tout le moins la réduire drastiquement sans compromettre le bien être individuel et collectif. Or, la dépense publique est productive car elle crée de la richesse. Elle a une valeur en soi. Elle a une utilité sociale tout autant qu'une utilité économique. Dans le second cas (le privé fait mieux que le public), les missions publiques seraient mieux assumées et à moindre coût par le secteur privé. La stratégie de privatisation, dont le projet de recherche cherche à donner une structuration globale, traduit l'ambition de réduire la taille du secteur public sans renoncer à la satisfaction des besoins s'ils sont dorénavant pris en charge par le privé. Le prélèvement public devient un prélèvement privé qui est jugé plus vertueux.

Le financement des dépenses publiques est un choix politique qui dépend des recettes publiques et des limites fixées aux déficits publics. Le type de recette, impôt ou cotisation sociale, constitue un enjeu aux conséquences directes sur les droits et devoirs des administrés. La préférence pour certains impôts n'est jamais neutre : impôt sur les hauts revenus, sur les bas revenus, sur les classes moyennes, sur la consommation, sur le capital, sur les entreprises, la création de niches fiscales, d'exonérations, le développement de dépenses budgétaires, etc. relève d'options et d'arbitrages politiques, jamais d'un choix technique.

La contre révolution fiscale entamée dans les années 1980, en Grande Bretagne et aux USA, puis dans les autres pays dont la France, ne s'est pas traduite uniquement par une baisse effective de l'impôt pour les plus aisés mais aussi par une vision très négative de l'impôt à tel point que ceux qui ne payent pas l'impôt sur le revenu sont satisfaits quand on le baisse ! La multiplication des niches fiscales, l'organisation de l'évasion fiscale, la large publicité donnée à l'optimisation fiscale, la médiatisation du « ras-le-bol fiscal », etc. ont délégitimé l'impôt et fait oublier que l'impôt a une contrepartie : il finance des écoles et des hôpitaux.

De même, en matière de dépenses publiques sociales, c'est la cotisation sociale qui est sévèrement tancée. L'offensive de grande ampleur contre le prélèvement, sous forme de cotisation sociale, sur des salaires perçus (cotisations dites ouvrières) et sur des salaires versés (cotisations dites patronales), est dorénavant considérée comme alourdissant artificiellement le coût du travail. C'est pourquoi les cotisations sociales sont très largement considérées comme des fardeaux comme en témoigne la popularisation du terme « charge ». Comme pour l'impôt, la réduction effective du poids de la cotisation sociale dans les ressources de protection sociale (la part des cotisations sociales est passée de 77 % en 1981 à 63 % en 2011 en France) se conjugue avec la médisance dont elle fait l'objet et l'oubli de sa contrepartie : la cotisation sociale finance les pensions de retraite de base par exemple.

De manière similaire, l'impôt sur les sociétés a systématiquement baissé dans tous les pays, favorisant un *dumping* fiscal, et une course au moins disant fiscal (Walravens, 2014). Même sans aller jusqu'au *tax ruling*, accords secrets passés par des pays européens (Luxembourg, Irlande, etc.) au détriment des autres, les différences de taux officiels sont tels que de nombreuses entreprises ont fait le choix de la délocalisation de leurs profits. Pour garder des sièges sociaux en France, la puissance publique est sommée de réduire le taux

d'imposition. Ce taux devrait baisser prochainement de 5 %, passant de 33 à 28%, selon les annonces du gouvernement (septembre 2016). Pourtant, avec un taux marginal d'impôt sur les sociétés de 34,4% selon la banque mondiale¹¹, le taux d'imposition réel sur les bénéfices des sociétés n'est que de 8,7%, en 2015, selon le même rapport, qui souligne le rôle du CICE désormais en phase de maturité.

Enfin, les recettes fiscales ne sont pas structurées de la même manière selon les pays. La place des cotisations sociales est particulièrement forte en France, même si leur poids tend à diminuer, ce qui motive des critiques récurrentes sur le poids des « charges ». Les variations ci-dessous soulignent le poids de l'histoire et des pratiques sociales dans les différents pays.

Total des recettes fiscales en % du PIB, 2013

OCDE 2015

	Impôts sur les revenus et bénéfices	Cotisations sociales	Taxe sur les salaires	Impôts sur le patrimoine	Impôts sur les biens et services	Autres	Total
France	10,9	16,7	1,6	3,8	10,8	1,2	45
Allemagne	11,3	13,9	0	0,9	10,2	0,2	36,5
Danemark	29,8	0,1	0,3	1,8	15,4	0,2	47,6
Royaume-Uni	11,7	6,2	0	4	10,8	0,2	32,9
USA	12	6,1	0	2,9	4,4	0	25,4
OCDE	11,5	9,1	0,4	1,9	11	0,2	34,1

L'utilité de la dépense publique

Si la dépense publique engendre un coût, a-t-elle une utilité ! En se focalisant sur la question de que fait la dépense publique. Il est apparu que la dépense publique, généralement suspectée d'être improductive, est au contraire très productive.

Dans ce rapport, nous recensons les arguments d'utilité économique de la dépense publique : ses effets sur la croissance, sur les revenus, sur l'emploi, sur la réduction des inégalités. L'examen dévoile que l'objectif de baisse de la dépense publique relève davantage d'une position idéologique que d'un objectif économique analysé. Nous constatons que la dépense publique crée directement et indirectement de la richesse, en contribuant, par des investissements ou par des commandes au bon fonctionnement d'entreprises privées. La

¹¹ Rapport « Paying Taxes 2016 » Banque mondiale et PwC, 10ème édition, www.pwc.com/payingtaxes

dépense publique favorise aussi au développement d'activités privées en rendant solvable une demande qui ne le serait pas. Mais nous avons aussi remarqué, comme ont pu le constater tardivement les experts du FMI, que la dépense publique produisait plus de richesse que le montant dépensé, singulièrement pour les dépenses de santé et d'enseignement supérieur, en raison d'un multiplicateur budgétaire (compris entre 3 et 4) qui engendre des effets de ruissellement sur l'ensemble de l'économie.

La question du montant idéal des dépenses publiques est en fait celle de son utilité. On peut recenser 3 formes d'argumentation de l'utilité de la dépense publique et par la même de justification de son niveau élevé.

- La première est celle de l'orthodoxie économique et de l'orthodoxie budgétaire. Une dépense publique est utile si elle se présente comme une dépense privée. Elle est soumise aux règles de « bonne » gestion du secteur privé : logique de performance et de résultat chiffré, techniques de contractualisation, équilibre budgétaire, dette maîtrisée voire gestion en « bon père de famille », etc. Le maintien à un haut niveau de la dépense publique est alors à rechercher dans la transformation de la nature des services publics. La construction de l'hôpital sur le modèle de l'entreprise, le déploiement du nouveau management public dans le secteur de l'éducation, la reconfiguration de pôle emploi, de la justice ou de la police en sont des témoignages

- Une deuxième série d'argumentation va insister sur la fonction macroéconomique de la dépense publique qui est un revenu pour ceux qui la reçoivent. Diminuer la dépense publique conduit à amputer les revenus et à anémier l'activité économique. En France, par exemple 37 % du revenu disponible brut des ménages est socialisé. Les dépenses publiques ont un rôle de stabilisateur automatique : quand les revenus d'activité diminuent du fait de la crise et du chômage, le maintien des dépenses publiques (et tout particulièrement des dépenses sociales) soutient la demande et limite la crise. Réduire les dépenses publiques peut alors mécaniquement anémier une activité déjà ralentie et creuser un déficit public, faute de recettes fiscales et sociales tirées de l'activité économique. La dépense publique a une utilité économique

- Un troisième registre d'argumentaire fait du choix du niveau des dépenses publiques un choix de société. Si les dépenses publiques sont devenues un moyen de soutenabilité financière des économies, elles restent un outil primordial de soutenabilité sociale. Elles sont sources de bienfaits pour la population et portent l'aspiration des peuples à vivre mieux. Elles permettent de réduire les inégalités et d'assurer la cohésion sociale. Elles n'ont pas qu'une utilité économique mais produisent du lien social. Sur ce registre de l'utilité sociale, la dépense publique a un avantage comparatif sur la dépense privée. Elle est moins inégalitaire et souvent moins coûteuse. C'est nous l'avons démontré dans le domaine de la santé où la sécurité sociale est plus égalitaire et plus économe que les assurances privées dans la prise en charge du soin. C'est le cas dans le domaine de l'éducation où le secteur privé est clairement très inégalitaire pour des coûts plus élevés.

L'investissement public (et la dépense liée) n'est pas un prélèvement mais une production. Les fonctionnaires sont productifs. Ils créent de la richesse valorisée par de la monnaie et comptabilisée dans le PIB, selon les règles de la comptabilité nationale, harmonisées au plan international. Ainsi, les fonctionnaires quelle que soit leur activité contribuent au PIB. L'idéologie libérale a cherché à convaincre que seule la production marchande serait créatrice de valeur. Ce qui est faux. Il serait paradoxal de dire que le même cours assuré par un enseignant de formation équivalente est une dépense dans le cas d'une école publique et une production dans le cas d'une école privée. Ce qui est en jeu avec la dépense publique n'est donc pas un problème de ponction des productifs par des improductifs mais une nouvelle façon de produire de la valeur. Lorsqu'une société considère que le service public peut mieux prendre en charge certaines activités que les autres secteurs de l'économie alors elle valorise ce service par des dépenses publiques qui correspondent à une production. Il n'y a pas de ponction sur le secteur privé mais seulement la reconnaissance de la valeur produite par le secteur public. L'augmentation de l'impôt signifie qu'une société donnée considère nécessaire soit l'augmentation du périmètre de l'action publique soit qu'il convient de mieux valoriser la production publique par rapport à la production privée à périmètre constant (à chaque fois, quelles qu'en soient les raisons).

Réduire les dépenses publiques ?

Doit-on réduire la dépense publique, par le recours au secteur privé, jugé plus performant pour satisfaire les besoins pris en charge par le public. Cette stratégie de privatisations, très développée, consiste à faire satisfaire les besoins par des organismes privés. Il s'agit de transférer du prélèvement obligatoire public vers du prélèvement « obligatoire » privé car les dépenses liées à la santé, à la dépendance, à l'éducation, sont souvent des dépenses contraintes pour les ménages. On a montré combien cette stratégie de privatisation se déployait sur différents terrains. Elle ne touche pas que le financement mais aussi la délivrance des biens et services.

On a particulièrement étudié les dépenses de santé et d'enseignement supérieur qui sont deux cas exemplaires du fait de leur poids dans le PIB et de leur importance pour assurer une liberté réelle des individus. Dans ces deux secteurs, santé et éducation, nous avons montré que ces stratégies de privatisation sont inefficaces et inégalitaires.

Réduire les dépenses de santé ?

L'assurance santé privée est très inégalement répartie, en dépit de la généralisation des couvertures complémentaires, les plus pauvres, qui sont aussi les plus malades, sont ceux qui sont le plus mis à contribution par la pratique de privatisation.

Les dépenses publiques ont un impact sur la santé des populations. Cette argumentation est particulièrement originale dans la perspective de restaurer la légitimité de l'action publique. Si on considère que la santé des populations est un objectif central des politiques économiques. Les questions économiques se repositionnent sur des questions de santé. Les différentes crises sociales et écologiques sont des crises sanitaires : les conséquences sociales de la crise économique et les dommages environnementaux ont des traductions sanitaires. La santé est l'un des ingrédients majeurs du bien être individuel et collectif, la modalité propre du vivre bien selon l'expression du philosophe Paul Ricœur. Elle est considérée par les populations comme un résultat fondamental. Si elle n'a pas de prix, elle a de la valeur. Dès lors, la santé peut prétendre fournir une nouvelle boussole pour juger des politiques publiques. On peut en conséquence juger de l'utilité sociale de la dépense publique au regard de son effet sur la santé des populations concernées. On a développé deux séries d'étude. Dans la première, on analyse le rôle des inégalités sur la santé. Les sociétés inégalitaires affectent la santé publique. Or, la dépense publique réduit les inégalités. Lorsque la puissance publique contribue à la réduction des inégalités, cela améliore l'état de santé pour tous. Indépendamment des effets des systèmes de protection sociale sur le PIB, il devient de toute première importance de dire que parce que ces systèmes réduisent les inégalités, ils ont une valeur en soi : ils produisent une meilleure santé. Dans la seconde série d'études, on analyse la façon dont les récessions et les politiques d'austérité impactent la santé. Des politiques alternatives privilégiant la hausse ou le maintien de la dépense publique peuvent à la fois être bénéfiques à l'économie mais aussi à la santé des populations. Or, en la matière, l'actualité récente a montré que l'austérité est nocive pour la santé alors que le maintien voire la relance de la dépense publique la protège.

Cette évolution est particulièrement marquée dans les pays qui ont connu une profonde dislocation de leur système de santé publique, comme la Grèce (Burgi, 2014), avec des effets directs sur l'espérance de vie, le développement de maladies infectieuses, la croissance du taux de suicides, etc. Les travaux de Basu et Stuckler (2013), ont établi que la détérioration de l'état de santé des populations n'est pas causée par une crise économique mais par les choix mis en place pour répondre à la crise économique (différente à travers les pays). La constitution d'une protection sociale forte (assurance santé publique, soins gratuits, assurance chômage généreuse, aide au logement, etc.) serait alors le garant de la santé des populations, malgré la force de la crise économique. A l'inverse, une réponse à la crise par des politiques d'austérité (réduction des budgets publics de tout ordre, politique monétaire restrictive, etc.) serait la voie principale pour accélérer la détérioration de l'état de santé de la population. Cette seconde solution révèle « une préférence, un consensus inavoué » pour la dégradation de l'état sanitaire de la population.

Du point de vue de la performance économique, les dépenses sont mieux maîtrisées dans les pays à protection sociale forte que dans les pays qui ont installé une couverture santé publique minimale, comme aux Etats Unis avant 2015. On constate dans ce pays l'implantation d'une couverture sociale privée importante (cotisations des entreprises) mais contrastée, avec des populations bien (voire très bien)

couvertes et des populations peu ou mal couvertes. Ainsi, en 2013, le taux de mortalité infantile aux Etats-Unis était de 5,96 nourrissons pour 1 000 naissances (National Center for Health Statistics), contre 4 pour 1 000 en France, le taux était de 11,1 décès pour 1 000 naissances pour la population noire non-hispanique, ce taux allant jusqu'à 40 pour 1000 dans certains quartiers (UNICEF). Pourtant les USA consacrent à la santé 17 % de leur PIB, contre 10 à 11 % pour les pays européens, pour une population moins bien globalement moins bien soignée.

Dans le même esprit que précédemment, nous avons vu qu'en cas de crise économique, les politiques de relance sont bénéfiques pour la santé de la population. Ainsi, les réductions des dépenses publiques par des politiques d'austérité ont eu pour effet de réduire l'espérance de vie des populations. Cette situation est d'autant plus étonnante que le monde n'a jamais été aussi riche. Les cas extrêmes de l'Islande et de la Grèce démontrent, indépendamment des effets positifs sur le PIB, que l'investissement public et l'assistance à la population permettent de sauver des vies.

Réduire les dépenses d'enseignement supérieur ?

La France est l'un des pays dans lequel les universités demeurent (quasi) gratuites. Néanmoins, les injonctions à augmenter les frais d'inscription sont omniprésentes dans le débat public.

La prise en charge des dépenses au titre des établissements d'enseignement supérieur est assurée presque totalement (90%) par la puissance publique dans les pays scandinaves, très largement (80%) dans les autres pays européens (France, Allemagne, Espagne, etc.) et assez faiblement dans les pays anglo-saxons et asiatiques (30% à 60%). Le coût total demeure maîtrisé lorsque la dépense est principalement publique (Moulin, 2015) : il représente 1 à 1,5% du PIB dans les pays européens et un peu moins de 2% dans les pays scandinaves, alors qu'il atteint 2,8% aux Etats-Unis (1% de dépenses publiques et 1,8% de dépenses privées).

Cependant, si l'on regarde ce qu'il s'est passé à l'étranger : les frais d'inscription ont toujours conduit à une diminution de la dépense publique d'éducation pourtant les mécanismes d'accompagnement des politiques de frais d'inscription se sont révélés très couteux pour l'État (c'est notamment le cas des prêts à remboursement conditionnel au revenu), venant *de facto* ne rien changer à la situation ou l'aggraver. Ainsi, au Royaume-Uni, entre 2005 et 2008, les dépenses privées pour l'université ont augmenté de près de 4 milliards (passant de 5,8 à 9,5 milliards de livres) tandis que les dépenses publiques diminuaient de plus de 2 milliards (passent de 14,1 à 11,9 milliards de livres). En 2012, le triplement du niveau des frais d'inscription en Angleterre, qui s'est accompagné d'une nouvelle baisse des dépenses publiques pour les établissements (de l'ordre de 40 %), coûte plus cher à l'État que l'ancien système en raison de l'augmentation du taux de défaut sur les prêts étudiants. La situation est identique aux Etats-Unis : entre 2000 et 2008, les dépenses par étudiant ont diminué alors que la participation financière de ces derniers augmentait (OCDE, 2011, p. 231 et 274) et, en 2011, le Ministère de l'éducation américain a remboursé, suite à l'augmentation du taux de

défaut sur les prêts étudiants, 1,4 milliards de dollars à des agences de recouvrement privées (Delapierre, 2012). Par ailleurs, notons que l'on assiste depuis quelques années à une augmentation de la dette étudiante, celle-ci étant passé au-dessus du seuil symbolique des 1 000 milliards de dollars en 2011 aux États-Unis (Avery et Turner, 2012), 1200 milliards aujourd'hui, et du taux de défaut associé, atteignant les 10,8% (Deming et al., 2012). Cette capacité d'endettement des étudiants américains a favorisé l'augmentation des frais universitaires : « En vingt-cinq ans, les frais universitaires ont augmenté de 440 % aux États-Unis (14% par an en moyenne), soit quatre fois plus vite que l'inflation générale de l'économie américaine. Cette hausse oblige les étudiants et leurs familles à s'endetter en souscrivant des prêts bancaires »¹².

L'exemple des frais d'inscription à l'université relève d'une logique de libéralisation progressive des tarifs et le développement des mécanismes d'endettement sur le modèle anglo-saxon. L'analyse présentée dans cette partie s'appuie notamment sur des expériences naturelles comme à l'Université Paris-Dauphine. Ce nouveau système se prétend équitable en arguant qu'il permettrait de faire payer ceux qui vont à l'université (les classes favorisées) et non ceux qui n'y vont pas. Mais les études empiriques montrent qu'il ne résout en rien l'auto-exclusion des étudiants de milieu modeste et est de plus le véhicule de l'accentuation de la ségrégation universitaire (comme à Dauphine). La hausse des frais d'inscription se veut également efficiente car payer attirerait les bons étudiants et évincerait les mauvais. Cet argument d'une sur-motivation par le porte-monnaie ne tient pas plus que l'argument précédent. Cette pratique est au contraire de nature à induire un risque de marchandisation et de clientélisme en prenant pour argent comptant une vision survalorisée des études en termes d'investissement en capital humain. Enfin, en augmentant les frais d'inscription ; réduit-on vraiment la dépense publique tout en accroissant les moyens financiers des universités. Les études empiriques montrent que ces dispositifs conduisent à une baisse des subventions, comme au Royaume Uni ou aux USA et à une explosion de la dette étudiante appelant une consolidation publique.

En matière de santé comme d'enseignement supérieur, avec des mécanismes différents, la baisse de la dépense publique conduit souvent à une hausse de la dépense publique que l'on cherche pourtant à réduire. Quand la Sécurité sociale se retire, les prix ne sont plus maîtrisés. La dépense privée est alors plus élevée que la dépense publique qu'elle remplace. Ce renchérissement artificiel du coût des soins n'est pas compensé par des économies de police d'assurance que pourrait réaliser le patient en ayant recours aux assurances privées. Au contraire, celles-ci ont des frais de gestion bien plus élevés que la Sécurité sociale et la concurrence ne réduit pas les prix.

L'exemple des frais d'inscription à l'université relève de la même logique dispendieuse car l'augmentation des frais d'inscription conduit à une baisse des subventions publiques, comme au Royaume Uni et à une explosion de la dette étudiante appelant une consolidation par l'argent public. De plus les établissements les

¹² Voir l'article du 25 août 2014 dans *Le Monde* de Matteo Maillard intitulé « La crise de la dette étudiante, nouvel enjeu de la présidentielle américaine ».

plus chers, réputés les meilleurs, augmentent leurs tarifs de manière outrancière, entraînant dans leurs sillage les établissements moins appréciés. Ici aussi, la baisse de la dépense publique se traduit par une augmentation substantielle de la dépense privée et de la dépense totale.

Pour ces deux situations, la stratégie de privatisation est inefficace si elle avait pour objectif de réduire la dépense.

Quelques enseignements de la recherche

Ce qui frappe à l'issue de ce tour d'horizon n'est pas l'absence d'éléments probants à l'appui de la défense de la dépense publique. Au contraire, il existe de vastes littératures d'horizons divers pour montrer à la fois les bienfaits de la dépense publique et les dangers d'une privatisation de cette dépense, notamment dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur. Le contraste est donc grand entre les appuis théoriques et empiriques en faveur du maintien d'un niveau élevé de dépense publique et le discours ambiant qui tend à faire de la réduction de cette dépense publique, l'horizon indépassable de toute politique économique.

Il serait vain de vouloir chercher un niveau optimal de dépense publique ou de fixer une cible chiffrée d'évolution. La question de la dépense publique n'est pas une question de chiffre mais d'arbitrages sociétaux. Il n'y a aucun motif sérieux de baisser la dépense publique lorsque celle-ci correspond à un besoin de la population. Cela ne signifie pas que des économies sont impossibles. Il existe de larges marges de manœuvre pour diminuer la dépense publique sans sacrifier les besoins sociaux : pourquoi rembourser des médicaments inutiles ou même dangereux pour la santé par exemple ?

Actuellement, le citoyen, comme les syndicats et les associations, est tout simplement dépossédé d'un débat sur le niveau adéquat ou convenable de dépense publique qui est laissé aux experts. Pourtant, derrière le niveau de dépense publique se cache des enjeux de société considérables.

Est-ce par la dépense privée que l'on garantira l'accès aux soins pour tous ? Demander aux plus démunis de souscrire une assurance privée ne fait-il pas augmenter le risque de développement de la tuberculose ? Doit-on renoncer à construire un hôpital pourtant considéré comme indispensable, au prétexte de satisfaire artificiellement un objectif comptable, ou bien masquer la dépense publique immédiate en la transformant en dépenses récurrentes coûteuses par le recours à un partenariat public-privé (PPP) ? N'a-t-on pas besoin de davantage de dépenses publiques pour assurer un niveau de vie décent aux familles monoparentales, aux jeunes en recherche d'emploi ou en études ? La ségrégation scolaire et universitaire n'est-elle pas liée au développement des financements privés ?

Pourtant la dépense publique constitue un facteur économique essentiel, partie intégrante du PIB et un élément constitutif de la cohésion sociale et du bien-être de la population. Son dénigrement systématique cache la priorité à des valeurs libérales, mais aussi des intérêts financiers considérables.

Dans les domaines étudiés, santé et enseignement supérieur, la dépense publique permet la maîtrise des dépenses totales, privées comme publiques, alors que sa réduction conduit à l'éviction d'une partie de la population et à une augmentation déraisonnable des dépenses privées, avec un accroissement de l'endettement privé bien supérieur à ce qu'aurait été l'endettement public correspondant, et enfin à des mécanismes de compensation publics très onéreux.

La réduction des dépenses publiques, par les mécanismes de déplacement vers le privé d'activités (ou potentiellement) rentables se traduit généralement par une hausse des prix.

Le dénigrement de dépense publique recèle en outre un dénigrement des acteurs politiques concernés et une stigmatisation des fonctionnaires principaux responsables de cette dépense, par leurs décisions et par leurs salaires.

On pourrait multiplier les exemples. La liste est très longue où il faudrait augmenter la dépense publique pour vivre mieux et plus longtemps.