

LA DEPENSE PUBLIQUE CASSE LA CROISSANCE

Article publié par IREF le 10 novembre 2010

Les trente pays de l'OCDE ont connu au cours des quarante dernières années des développements importants de leurs dépenses publiques. A l'analyse, cette évolution se révèle néfaste à la croissance, à l'équilibre budgétaire et à la dette des Etats. La majorité d'entre eux a fait machine arrière. La France devrait suivre cet exemple.

Les comparaisons internationales sont indispensables pour élargir une vision toujours trop hexagonale. Les expériences étrangères, qui sont variées, éclairent notre propre parcours. Citons deux observations, peu agréables pour le lecteur français, mais cruciales. La France partage avec la Suède et le Danemark le record de la dépense publique. Notre pays est par contre dans les derniers pour la croissance du PIB ¹. Le rapprochement de ces deux constatations pose question. Y a-t-il un lien entre dépense publique et croissance? L'affaire était déjà d'importance avant la crise actuelle, car la trop faible production pesait sur l'emploi et le manque de productivité érodait la compétitivité. Les difficultés présentes rendent encore plus nécessaire d'y voir clair.

Les données sur ses trente principaux membres sont issues de l'OCDE ². L'évolution de leurs dépenses publiques sera examinée en premier. L'effet sur la croissance sera analysé ensuite. Une tentative d'interprétation suivra. La conclusion dira quelles sont les chances de la France de retrouver une croissance plus forte.

Dans tous les cas, le point de vue sera celui du moyen terme, du structurel. Les péripéties conjoncturelles masquent trop souvent les phénomènes de fonds, mais ce sont eux qui sont déterminants. La conjoncture sera lissée en prenant les moyennes de chaque pays par grandes périodes. La querelle habituelle sur la relance keynésienne est sans objet ici; elle ne peut, à l'évidence, avoir d'effet qu'à court terme.

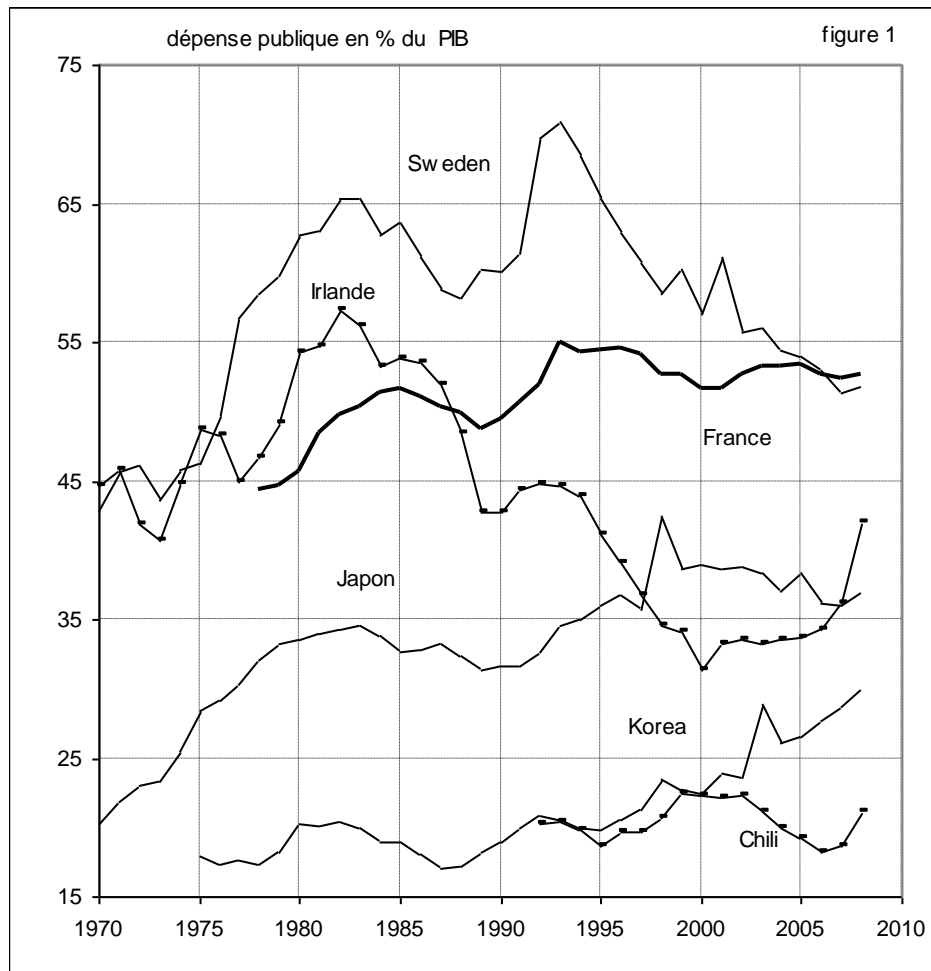
¹ On trouvera dans le texte l'illustration précise de ce double constat (figures 3 et 4).

² 16 pays sont connus sur la totalité de la période 1970-2008; les 14 autres sont documentés complètement de 1995 à 2008 et en partie sur les 24 ans précédents; on n'exploite pas ici 2008 déjà affecté par la crise en cours.

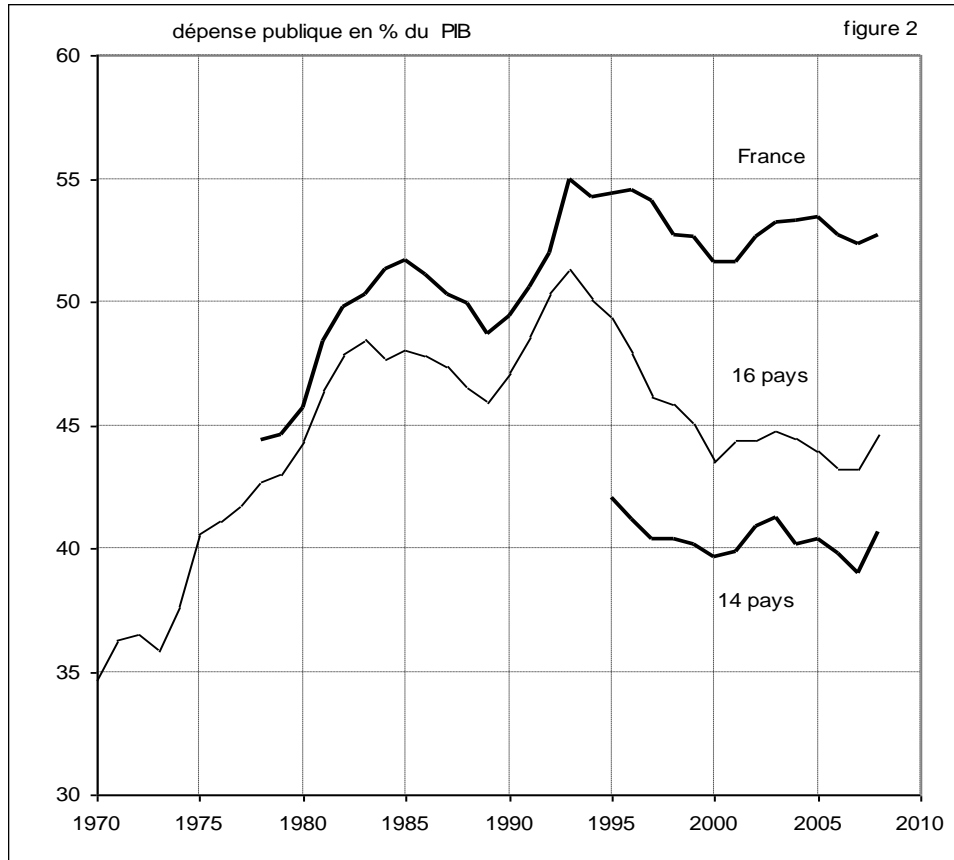
Flux et reflux de la dépense publique

La dépense publique est le principal indicateur de l'impact de l'Etat sur l'économie. L'OCDE la prend dans son sens le plus large, comme l'ensemble des dépenses de l'Etat lui-même, des collectivités locales et de la sécurité sociale, en y comprenant les intérêts de leurs dettes.

Depuis 1970 les trente pays couvrent une très large palette; elle va des 17 % du PIB de la Corée en 1987 aux 71 % de la Suède en 1993. Aux différences entre pays s'ajoutent leurs propres évolutions internes. Elles ont été souvent considérables, comme pour la Suède et l'Irlande, le Japon et la Corée (figure 1).



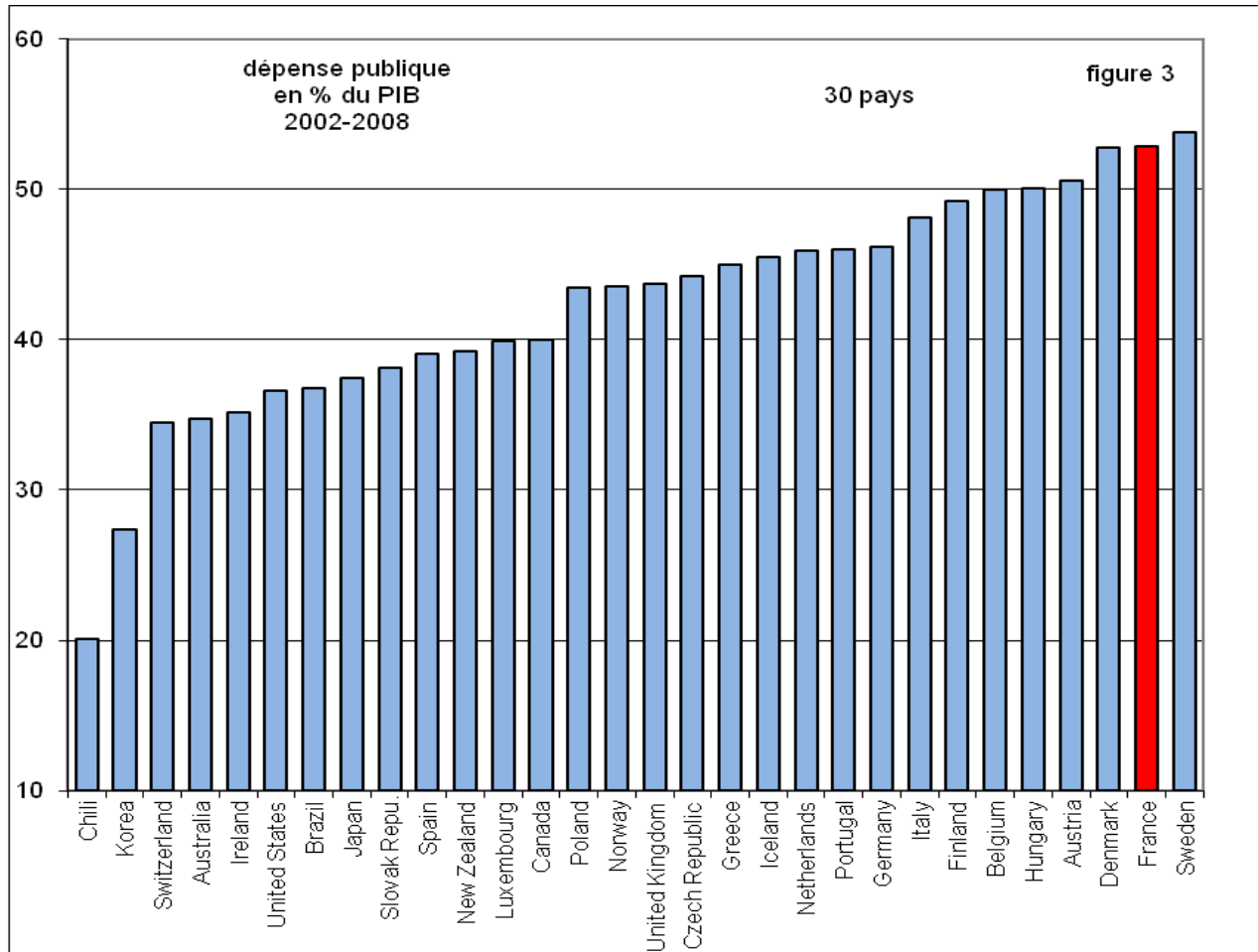
Les pays ont suivi dans l'ensemble un même schéma général (figure 2). Le développement rapide et fort de la dépense publique a fait un temps illusion. Lindert y voyait un phénomène irréversible³. Puis est venu le temps du reflux



Le retournement a commencé dans les années 80: Belgique et UK dès 1981, Irlande en 1982, Pays Bas en 1983, Nouvelle Zélande en 1986. La majorité des pays a changé d'orientation entre 1990 et 2000. Le reflux a été nettement marqué dans douze pays sur trente; ils ont réduit leurs dépenses publiques de 5 à 20 %. La Corée, la Grèce, l'Islande et le Portugal n'ont connu que la phase de montée. Après une hausse vive de 1978 à 1993, la France se maintient depuis lors au dessus de 50 %. Les USA sont restés dans la zone des 35 % depuis 1970.

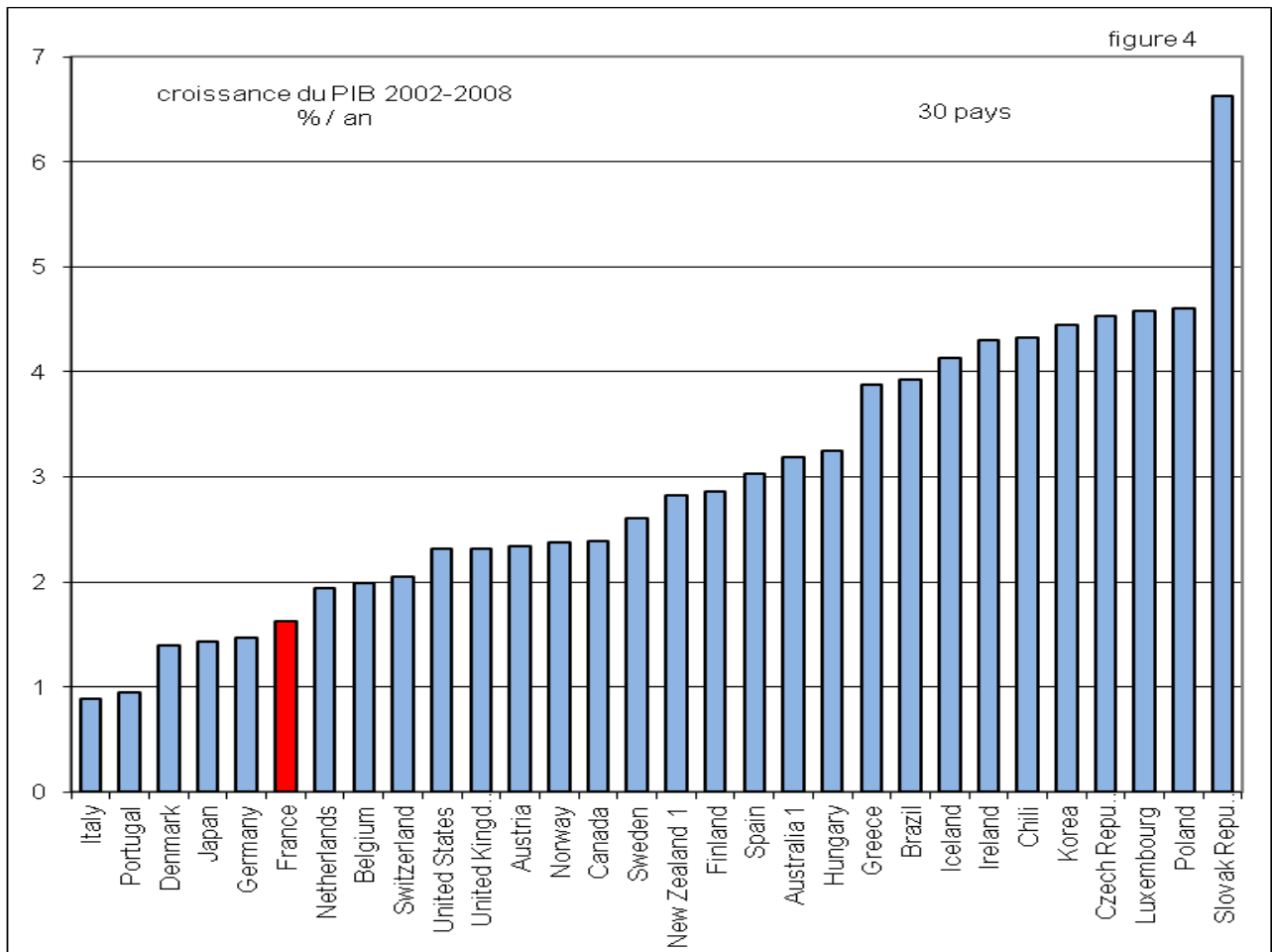
³ Peter H Lindert . Growing Public Cambridge. University Press 2004

En fin de période les politiques suivies sont largement étalées (figure 3). La Suède, la France, le Danemark, l'Autriche, la Hongrie dépassent 50 %. Le Chili et la Corée sont en dessous de 30 %.

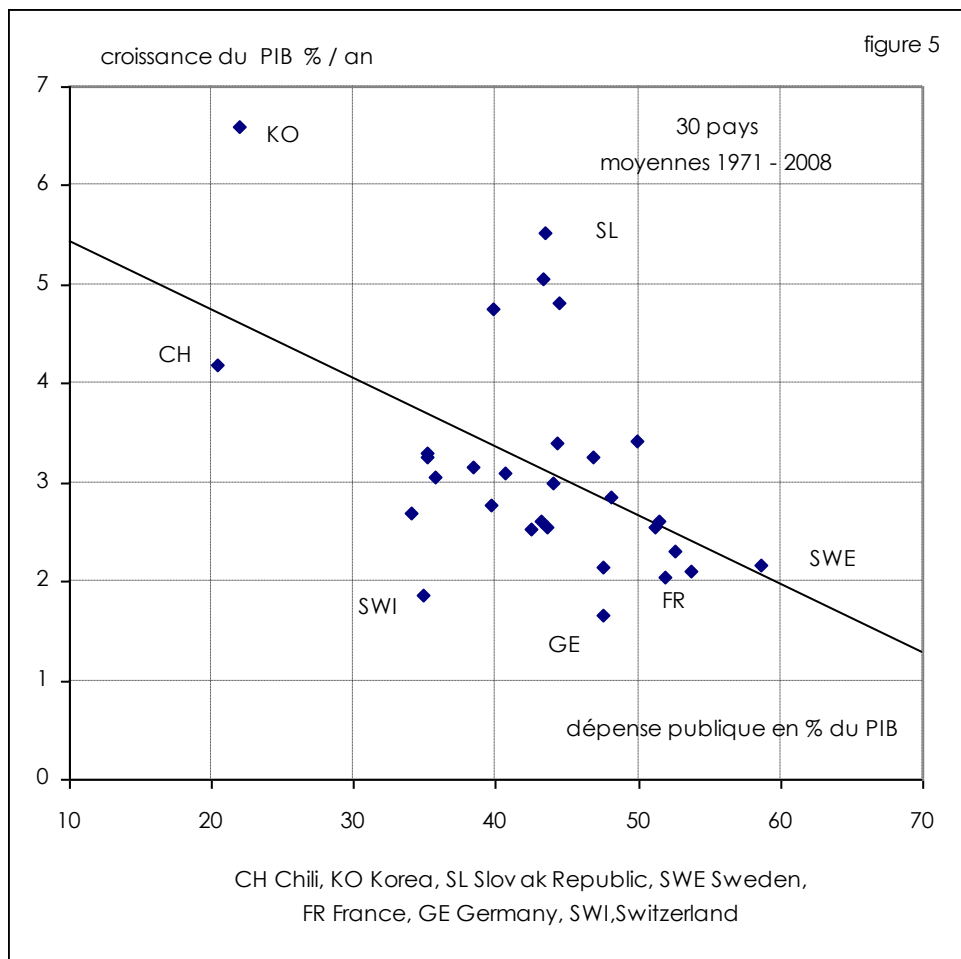


Effet de la dépense publique sur la croissance

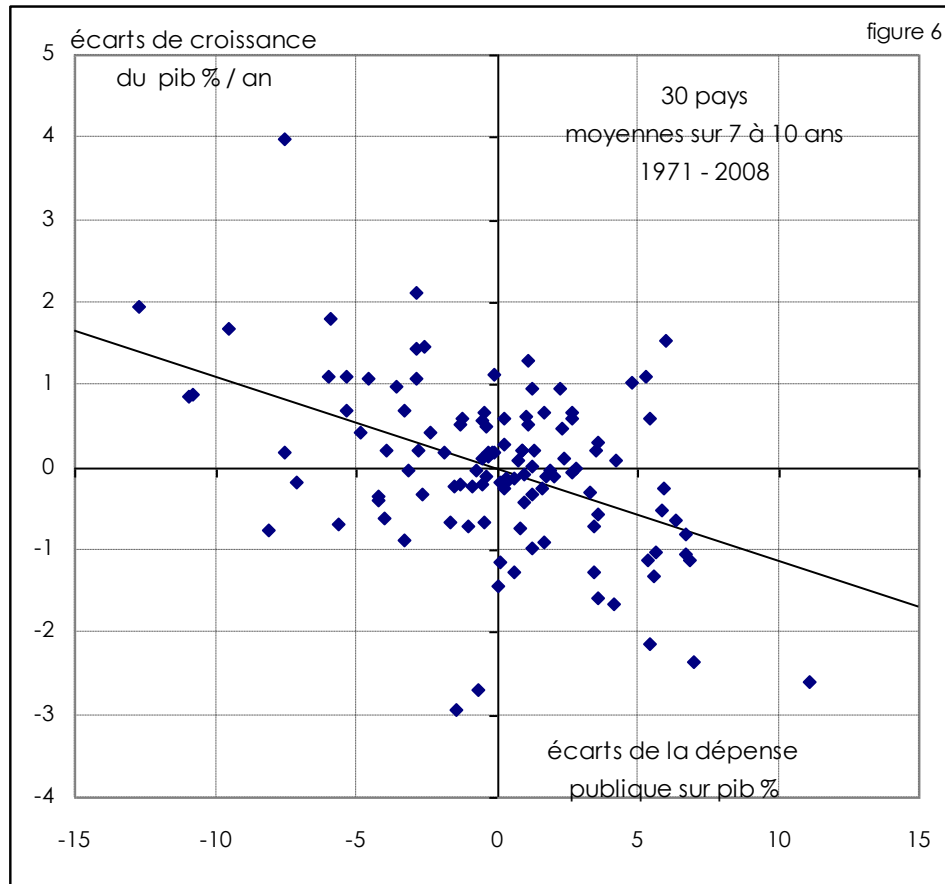
La palette des taux de croissance moyens par période est très ouverte; elle va de 9 % / an (Corée 1981-1987, Irlande 1995-2001) à zéro (UK 1971-1980, Grèce 1981-1987). Les dernières années montrent les disparités considérables de la figure 4: Italie et Portugal à moins de 1 % / an, Slovaquie à près de 7. La France connaît une des plus faibles croissances.



Confrontons croissance et dépense publique dans les différents pays. La figure 5 pointe pour chacun d'eux sa performance moyenne d'ensemble. La corrélation est négative. Les pays dont l'Etat dépense plus que les autres ont une croissance inférieure; 0,7 % / an en moins pour 10 % d'écart de la dépense publique. L'Etat Providence n'est pas la panacée.



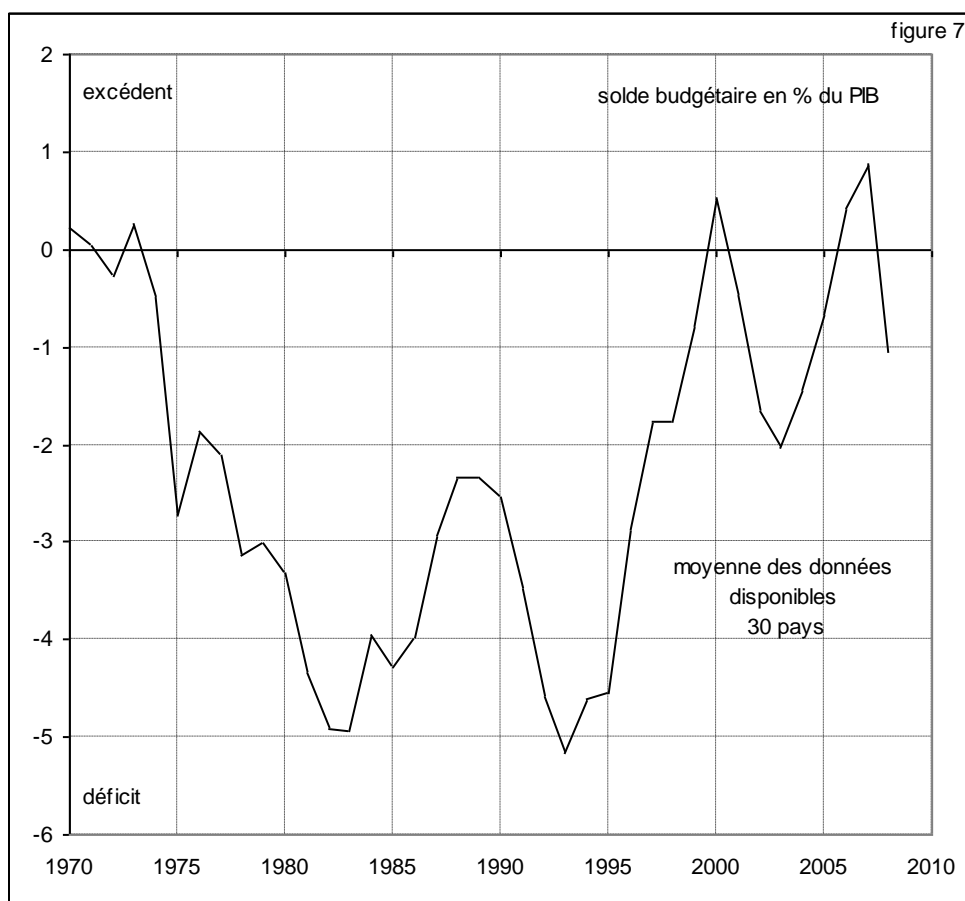
C'est ce que montrent également les effets structurels internes aux trente pays. Chacun étant centré sur sa propre moyenne, les écarts, période par période, fournissent 116 couples de données. Ils mesurent de combien varie la croissance quand un pays augmente ou diminue sa dépense publique. Ces variations sont très importantes, de +/- 15 % sur la dépense publique et de +/- 1.5 % / an sur la croissance. Il y a une forte corrélation négative. Quand un pays augmente sa dépense publique de 10 %, sa croissance se réduit de 1 % / an. A l'inverse réduire d'autant la dépense publique apporte un supplément de croissance de 1 % / an, au prix d'un effort important, mais somme toute abordable, comme l'ont montré les douze pays qui ont fait ce choix. Ce résultat, solidement étayé, est fondamental.



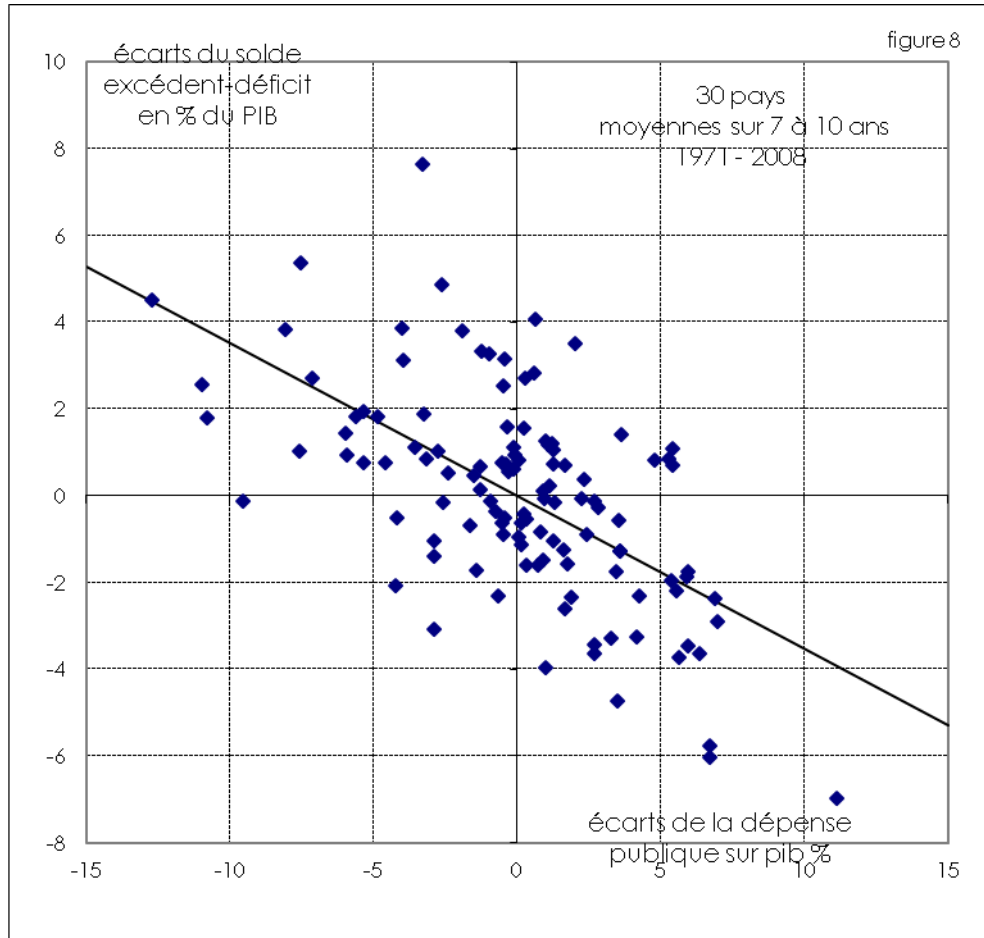
Interprétation

Si la dépense publique freine la croissance, c'est d'abord qu'elle est moins "rentable" que la dépense privée. Chaque fois que la dépense publique augmente, elle se substitue, par l'impôt ou par l'emprunt, à des consommations marchandes ou des investissements privés qui apportaient un retour positif. La consommation marchande profite à l'entreprise auprès de laquelle on l'acquiert. L'investissement privé ne peut être que rentable. La rentabilité est cette propriété merveilleuse qui fait que 1+1 est supérieur à 2. Tel est le ressort de la croissance. Les entreprises savent bien qu'à long terme rentabilité égale croissance. La vertu s'impose d'elle-même aux activités privées; elles n'attendent d'ailleurs pas longtemps pour voir leur mauvaise gestion sanctionnée. Pour les Etats, le délai est plus long, mais leur laxisme prépare des désillusions d'autant plus sévères à leurs prêteurs actuels et à leurs contribuables futurs.

Au niveau des Etats, le critère de la rentabilité, c'est l'excédent budgétaire. En moyenne il a disparu au profit du déficit depuis 1975 et jusqu'aux années 2000 (figure 6); ceci correspond à la zone de forte dépense publique.



La liaison entre la dépense publique et le déficit apparaît dans les effets structurels internes aux trente pays. Ici encore 116 couples de données sont disponibles. Ils révèlent une corrélation étroite entre la dépense publique et le déficit. Quand un pays augmente de dix points ses dépenses, il accroît son déficit de 3.5 %. Le taux marginal du déficit est donc de 35 %.



Les Etats ne peuvent obtenir de la fiscalité que les deux tiers des dépenses supplémentaires qu'ils ordonnent; c'est le signe que les contribuables les désapprouvent. Les Etats recourent à l'emprunt pour le reste. Ils trouvent les marchés plus compréhensifs, mais la dette s'alourdit et les intérêts accroissent le déficit ; la course devient folle.

Outre la rentabilité, d'autres raisons expliquent l'inefficacité de la dépense publique. Les emprunts d'Etat détournent l'épargne de l'investissement privé au profit des placements dits sans risques; l'assurance-vie est avantagée. La pression fiscale érode l'incitation à entreprendre et pousse à la délocalisation, que ce soit des activités, des capitaux ou des cerveaux. Financer par l'argent public le système d'assistance surcharge l'économie d'impôts et de charges sociales. A des travailleurs démotivés parce que trop assistés font face des entreprises que décourage un coût du travail trop élevé. A dépenser sans frein, le pouvoir s'épuise en répondant aux sollicitations de ceux qui attendent tout de lui. Il morcelle son action en de multiples mesures de court terme. Obsédé par la prochaine élection, il se condamne à l'agitation, à la surenchère et à l'impuissance.

Heureusement, l'effet de la dépense publique est réversible, quoique la deuxième phase soit moins agréable que la première.

Retour à la croissance

En se concentrant sur les aspects structurels, l'analyse pointe la cause de la faiblesse française. Le rapport Pébereau ⁴ avait raison de voir la clé du changement dans la réduction de la dépense publique. Elle agirait mécaniquement sur le déficit, puis sur la dette. Pour être crédible, diminuer la dépense publique doit s'inscrire dans un cadre de règles solennelles, acceptées par tous, sanctuarisées en dehors du tempo électoral. C'est ce qu'ont fait les pays qui ont réussi le virage: Australie, Nouvelle Zélande, Canada, Suède, Pays Bas, Royaume Uni ⁵. Il leur a fallu un large consensus. La maîtrise de la dépense publique restaure la confiance, libère l'initiative et l'investissement. L'Etat cible son action. Chacun devient responsable, le pouvoir comme les particuliers.

Le mirage de la dépense publique ad libitum a fasciné presque tous les pays (Well Fare). Dans l'ensemble, l'illusion n'a pas duré. La France, centralisée depuis des siècles, a l'habitude historique de faire appel au souverain. L'Etat moderne pratique l'interventionnisme le plus large. Cela rend la désintoxication difficile.

Ce pays a cependant quelques particularités qui peuvent l'aider à changer de route. La faible croissance induit un chômage élevé, particulièrement choquant quand il touche les jeunes. Sans oublier le poids de la dette dont ils hériteront. Cela seul justifierait le sursaut. Dans le cadre de la monnaie commune, les partenaires européens supportent de plus en plus mal ceux qui profitent de l'euro sans en accepter la discipline. Leur pression s'ajoutera à celle des marchés financiers pour ramener la France à la raison et au progrès.

⁴ Michel Pébereau. Rompre avec la facilité de la dette publique; La Documentation Française. 2005

⁵ Jacques de La Rosière. Dérives budgétaires et Pacte de Stabilité; Commentaire n° 105