

**La dépense publique, face visible de l'Etat souvent décriée.
Comment la réorienter ?
Avec Anne-Laure Delatte, Chercheuse au CNRS
3 octobre 2023**

Anne-Laure Delatte vient de publier un ouvrage qui ausculte la question des dépenses publiques depuis soixante-dix ans et la fâcheuse tendance de l'Etat à se détruire lui-même « *L'Etat droit dans le mur : rebâtir l'action publique* »¹.

Elle est venue en exposer les analyses au Cercle Condorcet de Paris le 3 octobre 2023.

Le premier constat est que l'action publique ne s'oriente pas vers la transition énergétique. Anne-Laure Delatte a déclaré récemment : « *L'action publique, qu'elle soit budgétaire ou monétaire, a profité aux activités climaticides* ».

Pour écrire son livre, elle a collecté les données de dépenses publiques depuis 70 ans à la fois budgétaires et monétaires.

En effet, la Banque de France (BdF) est un acteur public méconnu mais très important depuis 1945. Il a participé à la reconstruction et à la planification après-guerre. Le Plan déterminait les priorités industrielles pour le développement français et la BdF (la banque des banques) permettait les prêts aux entreprises sous contrôle parlementaire, par exemple dans la sidérurgie. Dans les années 70, une nouvelle philosophie économique de remise en question du rôle de l'Etat s'est développée après la crise pétrolière. La doctrine du néolibéralisme est qu'il faut laisser faire le marché de l'offre et de la demande et que l'état intervient uniquement pour faire fonctionner le marché.

Que disent les données ? Dans les bilans de la BdF on voit que sa part dans le PIB, est passée de 10% dans les années 60 à 1 à 2 % à partir de 70, avec un désengagement de l'Etat, puis a à nouveau augmenté après la crise de 2008, toutes les banques centrales venant au secours des entreprises. Aujourd'hui sa part est de 20%. Ce qui constitue un premier paradoxe. Si la Banque de France est indépendante de Bercy depuis 1993 et applique une politique décidée à Francfort à la Banque centrale européenne (BCE), elle n'en reste pas moins un acteur public. Or ses interventions sont plus importantes depuis 2010 qu'elles ne l'étaient pendant les « trente glorieuses », époque où la Banque de France finançait la planification économique sous la tutelle de Bercy.

La BdF prête 80% de l'argent à Bercy, et détient 20% de la dette publique française. Paradoxe ? Mais pour l'instant cet endettement ne pose pas de problème puisque c'est un acteur public très crédible et que le coût d'intérêts était très bas.

¹ Fayard, avril 2023

Christine Lagarde a d'abord dit qu'elle n'était pas là pour aider les marchés puis elle a changé d'avis. Les banques centrales sont intervenues massivement en 2008 et au moment du Covid, la banque centrale européenne achète massivement de la dette publique, non pour aider l'Etat, mais pour remettre de la liquidité sur les marchés.

Nous ne sommes pas en danger sur la dette publique. Avec 20%, la BdF achète directement les actions des entreprises, essentiellement des industries «carbonnées», comme Total, Enedis, Mercedes Benz ~~par exemple~~. Le bilan de la BdF est de 3000 milliards d'euros donc 20% c'est très important (par comparaison, les dépenses publiques sont de 1400 milliards par an).

Le retour de l'Etat - de façon massive après 2008-2010 - n'a pas été dans un objectif de planifier, mais n'a fait que reproduire le marché et ne s'est donc pas non orienté en faveur de la transition climatique. Une grosse partie de l'argent public va ainsi aider des entreprises extrêmement climaticides à se financer, ce qui représente une énorme contradiction.

Du côté du budget, Anne-Laure Delatte a analysé les impôts et les dépenses publiques avec l'aide d'un doctorant de Sciences Po Lille qui avait déjà fait un gros travail de collecte de données. Ces données sont accessibles à tous sur le site de l'INSEE.

Le budget va-t-il plus vers les citoyens que vers les entreprises ? Il apparaît que l'Etat a beaucoup aidé les entreprises. On identifie aisément les subventions directes transparentes, mais pas les exonérations fiscales ou de cotisations sociales qui constituent un manque à gagner. La collecte a pu se faire à partir des lois de finances où ces dépenses sont reportées depuis 1979. Le montant des aides publiques totales aux entreprises a plus que doublé en % du budget de l'Etat et s'établit à 8,5% actuellement (par comparaison le budget de l'éducation nationale est de 5,5%). La moitié des subventions et exonérations depuis 1979 serait allée aux activités les plus polluantes. L'Etat fait confiance au marché. Nos impôts financent donc en partie les activités polluantes.

En résumé donc : un Etat qui s'est profondément transformé et qui intervient de façon massive et croissante, mais plutôt en faveur des entreprises. Il faut néanmoins noter que la part des services publics dans les dépenses n'a pas baissé mais ces dépenses ont continué d'augmenter. Les besoins augmentent d'où la perception d'une dégradation.

Les impôts n'ont pas augmenté, mais les entreprises sont de moins en moins taxées (par exemple les dispositifs tels que le CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi de 20 milliards) et le CIR (crédit d'impôt recherche de 7 milliards) ... Ce déficit fiscal a creusé notre dette, On n'a pas prouvé l'efficacité de ces aides aux entreprises. L'exigence sur leur efficacité est moindre que celle sur les dépenses des services publics. En se mettant au service des entreprises, l'Etat aide à financer des activités climaticides. A côté du budget vert de 40 milliards, ces montants représentent 200 milliards appelés « budget neutre ». Anne-Laure Delatte a publié récemment une tribune dans « le Monde » à ce sujet avec des propositions.

Questions :

1) *L'aide aux entreprises n'est-elle pas liée à la concurrence par rapport aux autres pays ?*

Sur le constat, on a le même problème sur la collecte de données dans les autres pays. Ces aides ont permis un même niveau de taxation de nos entreprises que celui des autres pays européens qui nous ressemblent. Mais on finance beaucoup plus de protection sociale que les autres pays. Le coût de la santé pour les citoyens en France est le plus faible.

Mais il faut prendre en compte le problème de l'objectif de la transition climatique. Il faut être très attentif au « green washing ».

On ne vit pas dans un monde fermé. Cette concurrence on la subit ou pas. Thomas Piketty a montré récemment que l'électorat du RN a été victime de cette concurrence. Certains en ont bénéficié plus que d'autres, on s'est tous enrichis mais pas au même niveau. Cela a creusé des inégalités.

2) *La Banque de France ne prend pas seule les décisions, elle dépend de la Banque Centrale Européenne ?*

Oui, mais il s'agit de décisions collégiales entre banques nationales, puis d'une application de ce qui a été décidé au niveau collégial.

La Banque centrale européenne a commencé à décarboner ses interventions. La France a eu de l'influence là-dessus car elle a poussé en ce sens. Mais pas encore assez face aux enjeux.

De l'avis de l'intervenante il faudrait récupérer le contrôle parlementaire sur les enjeux d'environnement et pas seulement de décarbonation pour impliquer davantage les citoyens.

3) *La planification nécessite de définir l'objectif, les moyens pour l'atteindre et le modèle démocratique, c'est-à-dire l'acceptabilité sociale. L'objectif est la transition écologique (biodiversité) et pas seulement climatique. La France avait réussi à définir ces objectifs. Et actuellement, ce n'est plus le cas.*

Anne-Laure Delatte est d'accord pour dire que l'objectif est la transition écologique et pas seulement climatique.

Pour elle, ce dernier semble moins difficile à définir qu'après-guerre. Nous sommes face à « un mur environnemental » à prendre dans toutes ses dimensions. Sur les moyens c'est un peu plus difficile mais pas tant que cela.

Les quatre à cinq grands axes de production carbonée sont : transports, alimentation-agriculture, logement, industrie, ... Pour les transports par exemple, la solution n'est pas la voiture électrique mais le développement de transports publics, etc. Il faut en discuter et délibérer, mais les solutions existent.

Il faudrait conditionner les aides aux efforts de décarbonation et procéder à des évaluations.

Concernant la démocratie : actuellement la logique du marché prévaut. Si on veut régler le problème climatique, il faut remettre en cause cette logique de profit et mettre des conditionnalités. Les néolibéraux n'aiment pas trop la démocratie. Pour sa part, elle considère que les conventions citoyennes sont un bon moyen. Le problème est ce qu'on en a fait après, qui a conduit à une énorme frustration. Il faudrait faire cela sur les plus grands sujets. Sur l'acceptabilité, élément fondamental de la démocratie, si la décision découle d'un processus considéré comme légitime, on doit l'accepter. Il y a un risque de dérive autoritaire : il faudrait imposer au lieu de convaincre, pour certains. Ainsi les jeunes n'ont pas l'impression d'être écoutés.

4) On a privilégié le consommateur (baisse des prix), mais il peut devenir un chômeur à cause de cela. Le problème est moins celui des inégalités que celui de la dignité afin que chacun puisse avoir un parcours de vie équilibré entre ses différents rôles. On a développé l'automobile. Comment réorienter vers le « vert » ?

Sur l'expérience de dégradation du service public, il y a consensus (hôpital, école, université). Pour l'intervenante, l'explication en est que les besoins ont augmenté, même si la part des dépenses est restée stable. Et surtout on a privatisé une grande partie de ces services. On donne l'argent public aux services privés, par exemple les cliniques privées financées par la sécurité sociale ; idem pour l'école privée. On n'a pas diminué les dépenses publiques, mais beaucoup vont maintenant vers le secteur privé spécialisé – ainsi sponsorisé. On a laissé les tâches les plus dures au service public, d'où le sentiment de dégradation, par exemple à l'hôpital (et dans le système éducatif).

Sur la distribution, il faut rappeler que les 20% les plus pauvres, sont déjà aux objectifs carbone fixés, 2T d'émission carbone par an. Ce sont les riches et très riches qui ont un mauvais bilan carbone.

5) Rôle de la caisse des dépôts. Il faudrait des contrôles a posteriori, contreparties. On ne parle pas assez de l'exigence de résultats

Anne-Laure Delatte ne connaît pas bien la Caisse des dépôts dont le rôle est différent de celui de la Bdf.

Le rôle de la Bdf est de maintenir l'inflation à 2%.

L'intervenante est d'accord avec l'idée de contreparties, qu'elle appelle conditionnalités. L'Etat pense que le marché fait bien, que les entreprises ne peuvent pas se tromper. Il y a aussi la force des lobbies qui se sont développés.

Intervention de Bernard Wolfer : James Galbraith était venu présenter son livre « l'Etat prédateur » et avait défendu l'idée qu'aux USA la droite avait abandonné l'idée de l'Etat régulateur, que c'était la gauche qui l'avait reprise.

Galbraith considérait que ce sont les grandes entreprises qui gèrent le fonctionnement de l'Etat directement ou indirectement et que l'argent public sert à financer ces grandes entreprises.

Anne-Laure Delatte précise que beaucoup de travaux ont montré la « capture politique » des grandes entreprises, ce qui est très documenté aux USA.

6) Beaucoup d'argent va être nécessaire pour la transition écologique. Il va être d'autant plus nécessaire de retrouver une capacité de financement public, car le capital privé ne suffira pas.

Les dépenses publiques vont nécessairement augmenter, car c'est le rôle de l'Etat de se substituer au marché quand l'innovation n'est pas assez rentable, pour développer les transports, la rénovation énergétique, etc. Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz les estiment dans leur rapport à 2% du PIB, ce qui semble peu, d'après l'intervenante.

Il va aussi y avoir les dépenses liées à la protection contre les événements extrêmes. On peut faire de la dette, ou baisser d'autres dépenses publiques, ce qui semble difficilement acceptable et non souhaitable. On dit qu'on ne va pas augmenter les impôts, donc la dette publique va augmenter considérablement. On peut considérer cela comme « pas grave » parce que tout le monde va le faire. Tant qu'on peut dire que cet argent est bien investi. On arrivera à une dette publique de 150% du PIB d'ici 2030.

7) Dans les économies à faire, il y a le millefeuille administratif

Le fonctionnement de l'Etat, c'est le poste « services généraux ». Or, ce poste aurait baissé. On aurait fait des économies. Même s'il peut y avoir des problèmes d'organisation ou de coordination.

BW confirme cela, par exemple il y a moins de contrôles qu'auparavant.

8) Manque d'évaluation des politiques publiques

Anne-Laure Delatte souligne au contraire la qualité des administrations de contrôles : IGF, Cour des Comptes. Il y a beaucoup de bons rapports, le problème est dans ce qu'on en fait et ce n'est pas un problème d'évaluation.

9) Manque à gagner sur les impôts non prélevés auprès des grandes entreprises «rentières»

Anne-Laure Delatte trouve que ce jugement est dur car depuis 2010, sur l'évitement fiscal, les Etats ont énormément avancé, notamment aux USA. Au G20 en 2010 la priorité a été de lutter contre l'évitement fiscal. Essayer de lutter sur le « Profit shifting ». L'économiste spécialisé, Gabriel Zucman, y a contribué. Des directives sont parues dont celle sur un taux d'imposition minimum des entreprises de 15% au niveau mondial. On a énormément avancé. Le problème est celui de la mise en application.