

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES / PIB : DÉCONSTRUIRE LES « ÉVIDENCES »

Alain de Toledo*, Pierre Bauby**,

*Docteur es sciences
économiques

**Docteur en sciences
politiques

Les débats politiques et plus généralement les débats publics se concentrent de plus en plus autour de quelques concepts économiques et financiers clés – le PIB (produit intérieur brut), les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires – en comparant les performances des pays ou leur respect des obligations européennes. Il est vrai que les « critères de Maastricht » de convergence que doivent respecter les pays membres de l'Union européenne candidats à l'entrée dans l'Union économique et monétaire européenne – la « zone euro » – sont pour l'essentiel centrés autour du PIB (déficits publics inférieurs à 3 % du PIB, dette publique inférieure à 60 % du PIB). Mais ces concepts sont tout sauf des « évidences ». Le défi de construire des concepts plus opératoires que toute une série d'études et de rapports propose¹ implique cependant de commencer par « déconstruire » ceux qui monopolisent les attentions. C'est un préalable pour construire de nouveaux indicateurs de richesse ou de développement sur des fondations solides. Cette note met donc délibérément l'accent sur la nécessaire déconstruction.

Apports et limites du PIB

Adam Smith dans son ouvrage sur la richesse des nations s'interrogeait sur la source de la richesse et son éventuel partage. Pour lui, la source était claire – la division du travail – et il constatait que plus une nation donnait de la place au marché, plus elle était riche. Concernant le partage de la richesse, il partait également d'un constat, peut-être pour le déplorer mais en affirmant son caractère inéluctable : « pour un riche, il faut 500 pauvres ». Toutefois, Adam Smith et ses contemporains ne se sont pas penchés sur la mesure de la richesse.

1. Notamment Patrick Viveret, *Reconsidérer la richesse*, L'Aube, 2002 ; Dominique Méda, *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, Flammarion, 2008 ; Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Documentation française, 2009 ; Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, 2012 ; France Stratégie, *Au-delà du PIB, un tableau de bord pour la France*, 2015

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES / PIB : DÉCONSTRUIRE LES « ÉVIDENCES »

Cette question sera abordée bien plus tard par les comptes nationaux, en particulier avant et surtout après la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'il s'est agi de mobiliser tous les potentiels pour la reconstruction. Il fallait d'abord définir un concept qui représente la richesse et, ensuite, mettre en place un appareil statistique permettant d'obtenir un indicateur simple autorisant une mesure de son évolution annuelle, ainsi que de pouvoir se comparer aux autres puissances économiques. Cet appareil de mesure, conceptuel et statistique, a constitué une formidable avancée dans la connaissance des circuits économiques et a permis aux gouvernants d'avoir des indicateurs donnant une mesure de l'efficacité de leurs politiques.

Cependant, la construction de ces indicateurs, et notamment de l'indicateur phare qu'est le PIB, n'a pu se faire qu'en résolvant certaines difficultés avec des hypothèses parfois hasardeuses. Or, ce qui n'était pas trop problématique au sortir de la Seconde Guerre mondiale devient aujourd'hui contestable dans un monde où la dictature des chiffres remplace toute réflexion approfondie.

La principale difficulté, et par la même la source de toutes les interrogations que l'on peut avoir sur cet indicateur, vient de la mesure d'une richesse uniquement considérée comme marchande et donc enregistrée par les transactions sur le marché. La définition du PIB est la somme des valeurs ajoutées, autrement dit ce qu'une entreprise a vendu moins ce qu'elle a acheté (bien évidemment, le calcul du PIB est un peu plus complexe, mais à ce stade de la réflexion nous n'avons pas besoin d'entrer dans les détails de ce calcul). Pour donner un aperçu des difficultés découlant de cette construction, voyons quelques exemples simples :

- Un accident de la route, sans victime, va entraîner des réparations sur les automobiles, peut-être même l'achat d'un nouveau véhicule ; il entraîne un développement de l'activité marchande et donc l'augmentation du PIB.
- Il en est de même pour beaucoup d'activités économiques : la plupart comportent ce que les économistes appellent des externalités ; celles-ci peuvent être positives, apporter des plus-values pour la collectivité ; d'autres sont négatives, engendrant des conséquences négatives pour la société. Les unes comme les autres tendent à être valorisées comme contributions au PIB. C'est ainsi que les activités polluantes génèrent des dépenses de dépollution, les unes comme les autres faisant augmenter le PIB...
- L'innovation technologique galopante fait que l'on peut acheter un ordinateur deux fois plus puissant et deux fois moins cher que celui que l'on avait acheté cinq ans auparavant. Est-on deux fois moins riche ?
- Un débat oppose en Europe les partisans et les opposants de l'intégration des activités « illégales » dans le PIB (drogue, prostitution,...). Les pays qui ont emprunté cette voie ont vu leur PIB fortement augmenter (9 % pour l'Espagne, par exemple). Toutefois, certains spécialistes estiment que ce n'est qu'une partie du travail « au noir » et que celui-ci est très difficile à quantifier.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES / PIB : DÉCONSTRUIRE LES « ÉVIDENCES »

Ces exemples montrent que le PIB ne peut être pris comme un indicateur absolu résultant d'un calcul scientifique incontestable.

Nous allons maintenant examiner les principaux problèmes inhérents à ce type de calculs. Ils sont tous issus du présupposé que la valeur ajoutée est mesurée aux prix du marché : qu'en est-il des activités non marchandes ? L'une des difficultés rencontrées par les comptes nationaux a été de mesurer la « production » des activités administratives fournies « gratuitement » à la population : éducation, santé, sécurité... Une « astuce » a été trouvée en les quantifiant aux « coûts de production ». Ainsi, pour l'Éducation nationale, va-t-on prendre en compte le salaire des enseignants, le coût de construction des bâtiments, les fournitures diverses... Autrement dit, la « richesse » créée par l'Éducation nationale est égale à ce qu'elle coûte ! Nous avons déjà pointé la non prise en compte de l'activité souterraine à laquelle il faut ajouter tout le travail bénévole, dans le cadre des associations par exemple, ainsi que tout le travail exercé en famille ou à titre amical, et l'on aura compris qu'une grande partie de la richesse est difficilement mesurable par les prix du marché. Ainsi pour reprendre notre exemple de l'éducation, pour le même service rendu, un pays où l'éducation serait entièrement privée et payante serait beaucoup plus riche qu'un pays où elle serait totalement publique et gratuite !

La deuxième difficulté relève des effets externes. Là aussi, quelques exemples simples permettent d'illustrer la question :

- quand une personne se soigne, cela a des effets bénéfiques pour elle mais cela a aussi des effets bénéfiques pour son environnement. Cela empêche la propagation de la maladie, cela permet à la personne d'être disponible pour aller travailler... ;
- il en est de même pour l'éducation. Certes, c'est une grande richesse pour la personne elle-même mais cela enrichit l'ensemble de la société en lui apportant des ingénieurs, des médecins...

Tous ces effets externes ne sont pas mesurés puisqu'ils ne passent pas par le marché. Or, la vie même en société amène une création collective de richesse bien supérieure à la somme des richesses individuelles.

Enfin, et peut-on dire surtout, le PIB ne prend pas en compte les autres formes de la richesse. Un article du magazine américain *Salon* rapporté sur le site slate.fr note qu'il fait bien meilleur vivre en Europe qu'aux États-Unis en prenant toute une batterie d'indicateurs : l'espérance de vie, le taux d'homicide, la santé... Tous ces indicateurs présentent des éléments qualitatifs extrêmement difficiles à quantifier et impossibles à agréger : peut-on comparer le fait d'avoir une belle voiture à celui d'être en bonne santé ?

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES / PIB : DÉCONSTRUIRE LES « ÉVIDENCES »

Le PIB ne sert pas seulement à mesurer le niveau de développement d'une économie, son évolution d'une année sur l'autre, ou à comparer les performances des différents pays dans la mondialisation. C'est aussi l'étalon de mesure de toutes les activités économiques ou sociales, des effets des politiques publiques, des projets politiques. C'est ainsi que l'on tend de plus en plus à tout évaluer « en pourcentage du PIB ».

Il y a « dépenses publiques » et « dépenses publiques »

C'est en particulier le cas de la « dépense publique ». C'est ainsi qu'aujourd'hui, il est de bon ton de déclarer qu'en matière de dépenses publiques, la France se situe 10 points au-dessus de la plupart des autres pays développés. Elle serait passée en France « d'à peine 10 % de la richesse nationale au début du siècle dernier à 35 % du PIB dans les années 1960 et à 57,1 % aujourd'hui »².

En réalité, la « dépense publique » englobe d'un côté les dépenses de l'État et des collectivités territoriales et, de l'autre, les transferts liés à la protection sociale et aux solidarités. Or, il est complètement abusif de considérer les « transferts » comme des dépenses et de les assimiler à des « dépenses publiques », alors que seuls devraient entrer dans cette catégorie les frais de fonctionnement du système de protection sociale et les régimes d'intervention publique (soit environ 9 % de l'ensemble des prestations sociales, le reste étant financé par des régimes de protection sociale).

Par ailleurs, comparer les pays sur l'indicateur global des « dépenses publiques » n'a pas de sens. Car tout dépend de l'organisation qu'a choisie la société pour répondre aux besoins sociaux. Recoure-t-on davantage à des acteurs privés pour assurer les soins de santé (comme c'est en particulier le cas aux États-Unis), les systèmes de retraite ou l'éducation, auquel cas, les dépenses engagées ne font pas partie de la « dépense publique ». Ou bien ces dépenses reposent-elles davantage sur la solidarité et la socialisation (comme c'est en particulier le cas en France), ce qui gonfle d'autant la « dépense publique ». Qui plus est, les prestations sociales n'atteignent pas le même niveau selon les pays, leurs histoires et les rapports de force qui les ont structurés. La répartition entre acteurs publics et privés dans la prise en charge de la santé et de la protection sociale ou de l'éducation n'est en effet pas identique et comparaisons hâtives entre pays et leurs « dépenses publiques » n'a guère de sens.

Ainsi, en France, les dépenses de protection sociale représentent 30,8 % du PIB, contre 27,9 % pour la moyenne de la zone euro, 27,2 % pour l'Italie, 27,1 % pour la Suède, 22,3 % pour le Royaume-Uni. Hors protection sociale et éducation (dont la prise en charge est

2. *Capital*, 4 juillet 2014.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES / PIB : DÉCONSTRUIRE LES « ÉVIDENCES »

également différente selon les pays), les « dépenses publiques » ne représentent plus que 19,7 % du PIB en France, exactement comme au Royaume-Uni, contre 19,2 % pour l'Italie, 18,1 % pour la Suède et 18 % pour la zone euro³.

Il est par ailleurs abusif d'englober dans la même « dépense publique » d'un côté les dépenses de fonctionnement des administrations, qui sont pour l'essentiel stabilisées, et de l'autre les transferts sociaux, plus élevés en France que dans la plupart des autres pays européens, tout simplement parce qu'ils sont plus « socialisés ».

Enfin, la « dépense publique » agrège d'un côté des dépenses de fonctionnement des administrations publiques et des collectivités territoriales et de l'autre des dépenses pour des investissements d'avenir, en particulier en matière d'infrastructures, qui auront des effets de long terme et qui pourront générer des effets multiplicateurs positifs. Ainsi, globalement, en matière de « dépense publique », la France n'est pas l'exception que caricaturent certains commentateurs.

Le taux de prélèvement obligatoire est un indicateur fruste

Tant par ce qui est inclus dans son numérateur, mélangeant vrais prélèvements et transferts, que par ce qui est mal évalué (la « production » des administrations) ou tout simplement non pris en compte (bénévolat, travail domestique... que certains experts évaluent à 30 % du PIB), comme dans son dénominateur, le rapport PO (prélèvements obligatoires)/PIB se révèle un indicateur bancal, incapable de saisir une réalité économique et sociale complexe, la réduisant à une seule de ses composantes.

Reprenons l'exemple de la santé. Imaginons deux pays où les dépenses de santé ont des pourcentages identiques du PIB, par exemple 15 % du PIB, mais où pour le premier tout passe par un prélèvement obligatoire et pour le second par des dépenses privées. Admettons que le premier pays ait un taux de prélèvement obligatoire de 50 %, admettons que les autres dépenses publiques soient identiques dans les deux pays, alors le taux de prélèvement obligatoire du second pays ne sera que de 35 %. Que conclure de cette différence de taux ? Que le taux de 50 % pour le premier pays est « absolument insupportable pour l'économie et qu'il faut à tout prix baisser ce taux », ou faut-il regarder dans quel pays la population est la mieux soignée, s'il y a égalité dans l'accès aux soins et si du fait de cette égalité un sentiment de justice sociale et donc d'appartenance à une même communauté de destin s'instaure ?

3. *Alternatives économiques*, hors série « Les chiffres 2015 », source Eurostat.

PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES / PIB : DÉCONSTRUIRE LES « ÉVIDENCES »

Terminons par un dernier exemple. Imaginons qu'un gouvernement prenne des mesures qui améliorent la sécurité routière et diminuent de moitié le nombre de morts et de blessés sur la route. Le coût de la prise de décision et de la mise en œuvre de ces mesures est infime et le bienfait pour la population est immense. L'indicateur PO/PIB n'enregistrera rien, puisque la richesse créée, la sécurité routière, ne se mesure pas en termes monétaires et même évoluera dans le mauvais sens puisque le nombre d'accidents de la route diminuant, il y aura moins de réparations d'automobiles et de soins pour les blessés.

Il faut donc ramener le taux PO/PIB à ce qu'il n'aurait pas dû cesser d'être : un indicateur parmi d'autres, donnant un certain type d'informations, mais n'étant surtout pas la marque d'une vérité scientifique absolue. Bien au contraire, ne prenant pas en compte les externalités négatives, il s'oppose à un développement durable et soutenable.

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.