

Fiche 1 : Faut-il prendre en compte différemment, pour le Pacte de stabilité et de croissance, les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement ?

La Ministre de la Défense a, à plusieurs reprises, mentionné le souhait du gouvernement d'exclure du champ du PSC les dépenses d'investissement militaires.

Cette fiche développe trois points :

- La distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement fait référence à la « règle d'or » en économie et en finances publiques
- Cette distinction n'est pas pertinente ni d'un point de vue économique, ni d'un point de vue budgétaire en matière de bien public.
- Décider des dépenses qui seraient exclues du champ du PSC équivaut à un choix quasi arbitraire, difficile à justifier sur le plan économique, et revient à abandonner le Pacte de stabilité.

Que dit la règle d'or ?

i. La règle d'or en macroéconomie :

Quelle doit être l'allocation optimale des ressources entre épargne et consommation ou encore entre investissements et dépenses courantes, pour assurer une production la plus importante possible, cette production découlant des investissements réalisés? Pour obtenir cette allocation optimale, le taux d'intérêt réel d'une économie devait être égal au taux de croissance de son PIB, c'est ce que l'on appelle la « règle d'or ».

Si on analyse la situation de différentes économies, on constate que l'égalité n'a en pratique jamais été vérifiée.

ii. L'interprétation budgétaire

La « règle d'or » macro-économique s'est traduite en une règle de gestion de moyen terme des finances publiques : le déficit public ne doit pas dépasser le niveau des investissements publics. Ce principe est suivi en Allemagne, au Royaume-Uni et au Japon mais son application diffère (règle parfois appliquée en moyenne sur un cycle économique complet).

La frontière entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement est rarement justifiée économiquement pour les biens publics.

On a généralement coutume de distinguer les dépenses d'investissement aux dépenses de fonctionnement, mais cette distinction est, en pratique, peu significative :

i. Une distinction critiquable d'un point de vue économique pour les biens publics :

- **Dans le domaine de la Défense par exemple, les dépenses d'investissement seraient l'achat d'un porte avion, et les dépenses de fonctionnement seraient les soldes des militaires faisant fonctionner ce porte avion ainsi que les frais de formation.** On peut toutefois considérer que la frontière entre les deux est relativement ténue puisque les militaires participent réellement à la logique d'investissement : un porte avion laissé à l'abandon a une valeur nulle, un porte avion dont les capacités techniques peuvent être correctement exploitées a une réelle valeur. On le voit donc bien l'investissement dans ce cas ne peut avoir une réelle valeur que si on y associe les dépenses de fonctionnement, qui, pour partie, peuvent dès lors être considérées comme des dépenses d'investissement.

Collectif économiste pour l'action politique

2003/05 Dossier Investissement public et PSC - fiche 1 : Faut-il prendre en compte différemment, pour le PSC, les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement ?

- Prenons un autre exemple encore plus frappant, celui de l'Education. Les dépenses en matière d'éducation sont majoritairement constituées des traitements des professeurs, il s'agit donc de dépenses de fonctionnement. En réalité, les professeurs participent à l'effort d'éducation de la nation, donc à un investissement pour le futur. Payer un professeur pour éduquer relève plus de l'investissement que de payer la table sur laquelle l'élève doit travailler. Former ces professeurs aux nouvelles technologies est classé comme «dépense de fonctionnement», alors que le gain attendu d'une telle formation est d'une importance cruciale pour les conditions économiques à venir. D'ailleurs, la théorie économique assimile toute dépense d'éducation à une accumulation de « capital humain », facteur central de la croissance économique, notamment dans les pays en rattrapage. **Distinguer dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement pour ce bien public est contraire à l'approche économique.**

ii. *Et souvent peu lisible d'un point de vue budgétaire :*

En France la nomenclature budgétaire en 6 titres de dépenses ne permet pas d'isoler véritablement les dépenses d'investissement : les titres V et VII qui retracent par ministère les dépenses en capital ne correspondent pas toujours à la notion d'investissement. Ainsi pour les dépenses militaires une partie substantielle des dépenses des titres V et VI (capital) correspondent pour les comptes nationaux à des dépenses de fonctionnement. Par ailleurs le mouvement de globalisation des crédits engagé en France par la nouvelle loi organique ne permet pas de s'assurer de la pertinence de la séparation investissement/ consommation.

La distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement entre en opposition directe avec le principe du Pacte de Croissance et de Stabilité (PSC).

- i. le déficit public, qui est justement encadré par le Pacte de Stabilité et de Croissance, est supposé financer les investissements de la nation. Dès lors, exclure les dépenses d'investissement en matière militaire revient à remettre en cause le principe même du PSC.
- ii. le Pacte de Stabilité et de croissance répond à d'autres nécessités économiques (fiche 4) : la volonté de ne pas faire peser sur les générations futures le poids de la dette publique actuelle, la nécessité de financer les dépenses de retraites et de santé à moyen terme, retrouver des marges pour utiliser la politique budgétaire à des fins conjoncturels.

En conséquence, exclure les dépenses d'investissement militaire, comme le souhaite l'actuel gouvernement, reviendrait à l'abandon du Pacte de stabilité.