

Haro sur les dépenses publiques

Jean-Marie Harribey

26 avril 2017

https://blogs.alternatives-economiques.fr/harribey/2017/04/26/haro-sur-les-depenses-publiques#_ftn1

Le candidat auto-proclamé quasiment vainqueur de la présidentielle dès le soir du premier tour nous a servi ce soir-là un discours aussi creux qu'interminable. C'est à l'aune de cette vacuité pédante qu'il faut apprécier sa proposition de baisser de 60 milliards d'euros les dépenses publiques. Je reproduis ci-dessous avec quelques retouches mineures le texte que j'ai écrit pour le livre coordonné par Jean-François Yon, *Chômage, précarité : halte aux idées reçues !* (MNCP, Les Éditions de l'Atelier, 2016).¹ <http://harribey.u-bordeaux.fr/travaux/travail/idee-recue.pdf>

C'est une affaire entendue, les dépenses publiques et les dépenses sociales sont trop élevées en France. Rendez-vous compte, 57,7 % du produit intérieur brut (PIB) y sont, paraît-il, consacrés. Et il existe un site internet qui clame que les salariés travaillent du 1^{er} janvier au 29 juillet pour l'État, et que ce n'est que le lendemain, « jour de la libération fiscale et sociale », qu'ils commencent à travailler pour eux.² Pratiquement sept mois sur douze « perdus », voilà un compte rond susceptible de frapper les esprits. Car il s'agit de cela, inculquer dans les têtes que les dépenses publiques et sociales handicapent l'économie par leur lourdeur, et même qu'elles sont illégitimes dans leur principe. Cette remise en cause s'inscrit dans le droit fil des transformations du capitalisme mondialisé qui ont imposé circulation effrénée des capitaux, exigences de rendement financier décuplées, pouvoir des banques et des actionnaires, privatisations, restrictions des services publics et de la protection sociale, marchandisation des connaissances et des ressources naturelles, productivisme échevelé, le tout en promettant prospérité et stabilité et ayant abouti en 2007 à la plus grave crise de l'histoire.

Pour tordre le cou à cette assertion sur les dépenses publiques et sociales, réfléchissons à ce qu'elles sont, comment on les compte, à quoi elles servent, quelles en sont les contreparties, et qui les paient.

Que sont les dépenses publiques et sociales ?

La dépense publique³ regroupe d'une part les activités conduites sous l'égide de l'État et des collectivités territoriales, et d'autre part les transferts en monnaie et en nature organisés par le système de protection sociale (assurance maladie, retraites, allocations familiales et indemnités chômage). Elle est évaluée à 1258 milliards d'euros pour un PIB de 2181 milliards en 2015⁴. Elle est la contrepartie des services publics non marchands et de la couverture des besoins sociaux (dont 300 milliards pour les retraites, 280 milliards pour la santé), qui sont

¹ On pourra aussi consulter celui figurant sur ce blog « Vers la Troisième Restauration ? », 5 décembre 2016, <http://alternatives-economiques.fr/blogs/harribey/2016/12/05/vers-la-troisieme-restauration>

² La date est calculée pour l'année 2015 par Ernst & Young et l'Institut économique Molinari : <http://www.institutmolinari.org/en-2015-le-salarie-moyen-francais,2156.html>. Gageons qu'en 2016, on est arrivé fin juillet !

³ On utilisera ce terme générique pour désigner l'ensemble des dépenses publiques et sociales.

⁴ Chiffres de 2015 : INSEE, Tableau économique d'ensemble (TEE) 2015.

largement soustraits à la logique du profit et que, de toute manière, le marché ne serait pas capable d'assurer, sauf en aggravant les inégalités d'accès. Plus de la moitié de cette dépense est constituée par ce qu'on appelle des transferts sociaux : environ 700 milliards, dont 384,7 milliards sont des transferts en nature et consommés directement par les individus et 182,7 milliards indirectement.⁵

Par le biais de cette dépense publique s'opèrent donc une redistribution des revenus et une réduction des inégalités qui, bien qu'insuffisantes, ne sont pas négligeables. Les limites de cette redistribution peuvent venir de l'orientation de la dépense publique et aussi du caractère peu progressif de la fiscalité. Par exemple, la dépense publique nommée « crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) » coûte 50 milliards d'euros en réduisant d'un tiers l'impôt sur les bénéfices de sociétés ; ce crédit d'impôt permettrait de créer entre 140 000 emplois selon l'OFCE et 160 000 selon l'INSEE. Le coût par emploi créé se situe donc entre 357 000 euros et 312 500 euros. Connaît-on beaucoup de smicards qui coûtent autant en trois ans ? Ou y aurait-il de la restauration des profits dans l'air ?

Comment compte-t-on la dépense publique ?

La mesure habituelle de la dépense publique inclut les consommations intermédiaires publiques (111,7 milliards d'euros en 2015) alors que le PIB auquel on les compare exclut toutes les consommations intermédiaires annuelles de la nation (1874,2 milliards)⁶ ; si on rapportait la dépense publique non pas au PIB mais à la production totale incluant toutes les consommations intermédiaires, elle ne représenterait plus que 31 % de cette production. Une autre manière de faire serait de sortir les consommations intermédiaires publiques de la dépense publique (1 258 – 111,7 = 1 146,3 milliards) et de rapporter ce nouveau total au PIB : $1\,146,3 / 2\,181 = 52,6\%$ pour l'année 2015, soit 5,1 points de pourcentage de moins que le taux habituellement affiché. Ainsi relativisé, le « poids public », ressassé comme étant excessif parce que mesuré de façon biaisée à hauteur de 57,7 % du PIB, aurait une image plus proche de la réalité.⁷

Lorsqu'on entend dire, pour la dénigrer, que la France est championne de la dépense publique, comparaisons internationales ne sont pas raison. En effet, par choix politique, certaines dépenses sont socialisées dans certains pays et privées dans d'autres. Par exemple, la santé largement socialisée en France occupe 13 % du PIB, mais, aux États-Unis, la santé, davantage privée, représente 17 %. Donc, ici, la cotisation sociale honnie par les libéraux, et là-bas, la prime d'assurance supérieure glorifiée ! Un constat similaire peut être fait pour l'Allemagne, où officiellement la dépense publique n'est que de 45 % du PIB. Mais regarde-t-on le fait qu'il n'existe pas dans ce pays d'écoles maternelles, que les retraites collectives ont subi un énorme coup de rabot, que les dépenses d'assurance-retraite privée ont bondi, tout en

⁵ INSEE, TEE 2015.

⁶ INSEE, TEE 2015. On entend par consommations intermédiaires les consommations de matières premières et d'énergie nécessaires pour produire, mais que l'on soustrait de la production pour ne pas les compter plusieurs fois.

⁷ Dans un texte récent, « Dépense publique : "Les programmes de Fillon et Macron reposent sur quatre idées fausses" », *Le Monde*, 24 avril 2017, http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/04/20/depense-publique-les-programmes-de-fillon-et-macron-reposent-sur-quatre-idees-faussees_5114319_3232.html#vwwljCCX0aKVJ2Oc.99, Christophe Ramaux et Henri Sterdyniak abordent ce problème de mesure et écrivent : « La dépense publique (1243 milliards en 2015) équivaut certes à 57 % du PIB (2181 milliards). Mais elle n'est aucunement une part de celui-ci. » Exprimée aussi abruptement, la formule est assez incompréhensible pour le citoyen, et donc je la pense maladroite, voire incorrecte, en tout cas peu pédagogique. La part des dépenses publiques hors consommations intermédiaires publiques est une fraction du PIB, c'est même la plus importante ($1\,146,3 / 1\,258 = 91\%$ de toutes les dépenses publiques). Pour sortir de l'ineptie orthodoxe et de l'ambiguïté hétérodoxe, il faudrait aller au-delà d'une question de chiffrage de la comptabilité nationale et aborder le concept de travail productif de valeur dans la sphère monétaire non marchande.

condamnant à la pauvreté un grand nombre de retraités, et que les dépenses de santé couvertes par la société ont baissé ?

Les gouvernements néolibéraux européens ont imposé la règle d'équilibre budgétaire, dite règle d'or, avec l'impératif immédiat de rester en dessous du seuil de déficit budgétaire de 3 % par rapport au PIB, et même, récemment dans le cadre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de l'Union européenne, de ne pas dépasser un déficit structurel de 0,5 %⁸. En plus de conduire à un cercle vicieux déflationniste, ces obligations sont absurdes : la mesure du déficit budgétaire annuel ne distingue pas les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement ; tous les investissements publics devraient être sortis du calcul du déficit annuel puisque, lorsqu'ils sont rapportés au PIB annuel, on passe sous silence les bénéfices que la collectivité dans son ensemble en retirera dans les années, voire décennies, à venir.

La dépense publique est utile parce qu'elle est source de richesse et de valeur

Le grief le plus souvent invoqué par les libéraux qui veulent restreindre la sphère non marchande en saturant le débat politique de la prétendue nécessité de baisser la dépense publique est que cette sphère serait parasitaire pour l'économie marchande, seule légitime car seule productive à leurs yeux, ce qui obligerait à prélever l'une pour financer l'autre. Rien n'est plus faux. Les travailleurs employés dans la fonction publique (fonctionnaires comme salariés sous droit privé) sont productifs, non seulement de services utiles (éducation, soins...), mais aussi de valeur économique, comptabilisée dans le PIB à hauteur des salaires versés. Dès lors, les impôts et cotisations, dénommés souvent de manière péjorative prélèvements obligatoires, constituent en réalité le paiement collectif du produit non marchand, qui s'ajoute au produit marchand et ne lui est pas soustrait : une vraie valeur ajoutée, monétaire, mais non marchande. Les prélèvements sont donc effectués sur un produit total déjà augmenté du produit non marchand.⁹ Et ils sont payés par tous les contribuables et cotisants. Donc, tous les idéologues libéraux se trompent et nous trompent en affirmant : « l'économie gratuite est intégralement financée par les producteurs de richesses marchandes, ceux qui, au sens propre, font du fric. »¹⁰ Pour l'année 2015, le produit non marchand brut des administrations publiques françaises représentait 363,6 milliards d'euros¹¹, soit environ un tiers de ce qui est mesuré sous le terme de dépense publique à hauteur de 57,7 % du PIB.

En outre, cette apparente dépense publique regroupe des sommes qui alimentent en bonne part la dépense privée et nourrissent d'autres revenus et emplois (par exemple, les dépenses de santé sont les revenus des professionnels médicaux et des laboratoires pharmaceutiques, ou bien les investissements en infrastructures sont les revenus du secteur du bâtiment, etc.).

Promouvoir la bonne dépense publique

La pire des idéologies conduit les classes dominantes à refuser la dépense publique alors même que l'investissement privé est défaillant. En période de déflation comme aujourd'hui en France et en Europe, la baisse des dépenses publiques crée un cercle vicieux : baisse de l'activité publique *et* privée, chômage, baisse de la demande de consommation et d'investissement, baisse de l'activité... La crise sociale et écologique exigerait une relance de

⁸ Le déficit public structurel se mesure (difficilement) hors aléas de la conjoncture.

⁹ Pour compléter, voir J.-M. Harribey, *La richesse, la valeur et l'ineffable, Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, Les Liens qui libèrent, 2013. *Les feuilles mortes du capitalisme, Chroniques de fin de cycle*, Le Bord de l'eau, 2014.

¹⁰ J. Peyrelevade, « Quand l'économie du partage aveugle les anticapitalistes », *Les Échos*, 20 janvier 2016.

¹¹ Si on soustrait de ce produit non marchand brut l'amortissement du capital public consommé (73,4 milliards), on obtient le produit non marchand net : 290,2 milliards.

l'activité dans le sens d'une transition écologique répondant aux besoins sociaux. Et l'investissement public de haut niveau est indispensable pour impulser cette transition.

Ainsi, non seulement la dépense publique remplit des fonctions d'utilité collective, mais elle joue un rôle moteur dans la dynamique et l'équilibre macroéconomiques. La puissance publique (État et collectivités) peut dynamiser l'économie par le biais des investissements publics. C'est la raison pour laquelle la dépense publique rend nécessaire la maîtrise de la politique monétaire et de la création de monnaie. Ce n'est pas un hasard si l'offensive néolibérale pour corseter les budgets publics dans des règles absurdes d'équilibre draconien est accompagnée de la dépossession de la monnaie, confiée entre les mains d'une Banque centrale européenne, plus soucieuse de garantir la rente financière que de répondre aux besoins collectifs.

La hauteur de la dépense publique n'obéit à aucune loi universelle et intangible. Elle indique un choix de société, donc politique. Cela signifie qu'elle est le résultat d'un rapport de force et d'un compromis entre intérêts divergents. Voici les choix : plus d'école ou moins d'école ; plus d'école ouverte à tous ou plus d'école sélective ; plus de soins pris en charge collectivement ou plus de soins laissés à la charge des malades ; plus de retraite collective sans profit privé ou plus de compagnies d'assurance et fonds de pension lucratifs ; chômeurs tous indemnisés ou plus de la moitié sans rien ; plus d'impôts progressifs ou moins d'impôts pour les riches ; etc. Le jour de la vraie « libération fiscale et sociale » viendra lorsque cessera la ponction énorme de richesse par une oligarchie financière prédatrice.