

Qu'y a-t-il derrière la dépense publique ?

Jean-Marie Harribey

8 février 2022

<https://blogs.alternatives-economiques.fr/harribey/2022/02/08/qu-y-a-t-il-derriere-la-dépense-publique>

Nos collègues Liêm Hoang-Ngoc et Bruno Tinel ont publié cet automne *Vive la dépense publique* (Saint-Martin-de-Londres, H&O éditions, 2021), sous-titré en couverture *Changeons l'économie quoi qu'il en coûte !* Cet ouvrage participe au débat que la crise due à la pandémie a déclenché, concernant la conduite des politiques publiques, en particulier la politique budgétaire, dont dépendent la dépense publique et la dette publique¹.

Un ouvrage pédagogique

Commençons pas souligner les qualités de cet ouvrage. En 150 pages environ, il réussit à présenter les principaux éléments permettant de comprendre ce qu'est la dépense publique, comment on la calcule, à quoi elle sert et l'enjeu qu'elle représente pour l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire en termes de choix de société.

Alliant exposés techniques – mais sans jargon – et historiques, cinq chapitres explorent tour à tour le poids réel de l'État, hors des biais méthodologiques de mesure répandus le plus souvent (on va y revenir), la critique des politiques d'austérité menées sous tous les gouvernements désormais néolibéraux, l'examen de ce qu'on appelle le multiplicateur d'investissement public, les causes de la hausse de l'endettement public, et le bon usage de la dépense publique.

L'évolution de la dépense publique

Il faut d'abord remarquer que la dépense publique de la France évolue en tendance comme celle des pays comparables : « Dans la plupart des pays industrialisés, sauf les États-Unis, l'évolution de la part relative des dépenses publiques individuelles et collectives des administrations publiques en longue période est similaire à celle observable en France. » (p. 31). Cette part dans le PIB a augmenté mais s'est stabilisée au cours des dix dernières années, et, en France, ce sont les dépenses publiques individuelles qui ont un peu plus augmenté qu'ailleurs. À noter aussi un « recul inquiétant » (p. 36) de l'investissement public de quatre points par rapport à l'investissement total. On devine la conséquence de cette baisse car elle « n'a pas été compensée par un investissement dynamique des sociétés non financières privées » (p. 38).

Contre l'effet d'éviction, l'effet multiplicateur

Le moment est de passer au crible de la critique les théories de l'austérité. Le cœur du deuxième chapitre est la thèse de l'effet d'éviction de la dépense privée par la dépense publique, tête de gondole de toutes les justifications de l'austérité. En réalité cette thèse n'a jamais reçu le moindre commencement de preuve. Le financement par emprunt de la dépense publique fait-il remonter les taux d'intérêt, brisant ainsi la dynamique des investissements privés ? Non, dans la période récente, c'est l'inverse qu'on constate : les politiques d'austérité

¹ On notera les ouvrages aux objectifs très voisins : Éric Berr, Léo Charles, Arthur Jatteau, Jonathan Marie, Alban Pellegris (pour Les Économistes atterrés), *La dette publique, Précis d'économie citoyenne*, Paris, Seuil, 2021 ; Jean-Marie Harribey, Pierre Khalfa, Jacques Rigaudiat (pour la Fondation Copernic), *Quoi qu'il en coûte, Sortir la dette des griffes de la finance*, Paris, Textuel, 2022.

pratiquées pendant la décennie 2010 n'ont pas réduit les taux longs ; seul le retournement des banques centrales a réussi à « détendre les conditions d'émission des titres [publics] sur le marché primaire » (p. 46). Et, sur le long terme, il y a eu « à la fois une hausse continue des dettes publiques et une baisse des taux longs, ce qui est exactement l'inverse de ce que prétend la théorie de l'effet d'éviction. [...] Les variations de taux d'intérêt ne sont pas liées mécaniquement aux variations de la dette publique. Elles résultent essentiellement de la réaction des agents financiers au regard de la cohérence des choix de politique économique des États et de politique monétaire des banques centrales, ainsi que de la dynamique macro-financière qui en résulte. » (p. 47). En bref, si l'économie n'est pas en plein emploi, pas d'effet d'éviction. Le corollaire de ce pseudo-effet est la mal nommée « équivalence ricardienne » entre la dépense publique financée par l'impôt ou par l'emprunt (les agents anticipant la future hausse d'impôt pour rembourser l'emprunt, annulant l'effet dynamique) qui ne résiste pas plus à l'examen.

Les auteurs s'attachent alors à expliquer ce qu'est le multiplicateur de l'investissement public ou multiplicateur budgétaire et la redistribution qui en résulte. C'est l'un des pivots de la politique d'inspiration keynésienne. Le mécanisme est simple : en vertu de la propension marginale à consommer qui est inférieure à 1, un investissement supplémentaire engendre un effet multiplicateur sur le produit national, donc plus grand que l'investissement qui lui a donné naissance. Ce multiplicateur a donné lieu à un intense débat parmi les économistes, car les plus orthodoxes d'entre eux niaient son existence ou en minimisaient grandement l'importance. Il s'est avéré que, même au sein du FMI, ceux-là ont dû revoir leur copie.

La hausse de l'endettement public

Il est temps d'examiner les « véritables causes de la montée de la dette publique » (p. 83). Elle est d'abord liée à l'effet récessif de l'austérité qui provoque une baisse des recettes fiscales. Ensuite, il y a l'effet boule de neige consécutif à la hausse des taux d'intérêt déclenchée brutalement par la FED à la toute fin des années 1970. De plus, la faiblesse de l'investissement privé ralentit l'accumulation du capital et la demande globale tant des entreprises que des ménages. Enfin, la baisse de la progressivité de l'impôt fait que « la charge fiscale s'est déplacée, d'une part, des entreprises vers les ménages et, d'autre part, des ménages les plus aisés vers les autres catégories de la population » (p. 91). Il n'y a donc rien d'étonnant à la montée des inégalités. Pas plus qu'aux conséquences désastreuses du retournement français de la « rigueur » de 1983, qui a conduit, après la création de l'euro, à la surévaluation de celui-ci pour la France et à sa sous-évaluation pour l'Allemagne.

Du bon usage de la dépense publique

Les auteurs comparent les plans de relance de Biden aux États-Unis et ceux mis en œuvre dans l'Union européenne, bien inférieurs, en dépit du commencement de solidarité budgétaire avec l'emprunt collectif de 750 milliards d'euros.

L'ouvrage se termine par les propositions d'abandonner les règles budgétaires européennes qui sont « stupides » (p. 123) et d'orienter « la dépense publique en faveur du *Green and Social New Deal* » (p. 131), de façon à « investir massivement [...] pour structurer les infrastructures sanitaires, éducatives, énergétiques et de transport de ce "monde d'après" » (p. 132 à 134). Parce que « la dépense publique est la main visible de la République pour changer l'économie » (p. 139).

Questions et remarques

L'ouvrage de Liêm Hoang-Ngoc et Bruno Tinel contribue à apporter un bol d'air frais dans le paysage économique. Aussi, il est important de continuer à approfondir certaines questions, tant sur le plan méthodologique que politique.

Mesurer la dépense publique

La première sur laquelle il est intéressant de revenir est celle qui ouvre le livre des deux auteurs : comment mesurer le poids réel de la dépense publique ? Ils apportent donc de l'eau au moulin de ceux qui récusent le ratio officiel *dépenses publiques/PIB* parce que ces deux grandeurs ne sont pas homogènes². En particulier, les dépenses publiques sont présentées en gardant en leur sein les consommations intermédiaires publiques alors qu'on exclut du PIB les consommations intermédiaires totales : biais méthodologique, sinon absurdité. Mais les auteurs ajoutent deux arguments pour démontrer le caractère « trompeur » du ratio de 55,6 % de dépenses publiques par rapport au PIB. Le premier est, selon moi, exact ; le second est plus contestable. Tout d'abord, parmi toutes les dépenses publiques définies selon la doxa dominante, la moitié environ est constituée des dépenses correspondant à la protection sociale, qui ne sont pas à proprement parler des dépenses « publiques », mais qui sont des transferts prélevés sur les agents économiques individuels pour aller vers d'autres agents (transferts en nature correspondant à la santé ou l'éducation, ou en monnaie comme les pensions de retraite...), et dont la particularité est d'être canalisés (au sens propre) par l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale, mais qui ne sont en aucun cas des dépenses de ces institutions. C'est la raison pour laquelle, seules doivent être comptées comme dépenses publiques celles dites par la comptabilité nationale de consommation finale des administrations publiques et d'investissement public. Tout cela est parfaitement exact et il faut savoir gré aux auteurs de l'avoir martelé.

Le second argument est moins convaincant. Les auteurs expliquent que, au numérateur du ratio dépenses publiques/PIB, sont retenues des sommes provenant de chacune des trois visions des agrégats nationaux (production, revenu et demande). Ce reproche serait fondé si cette addition composant le numérateur du ratio comptabilisait plusieurs fois les mêmes choses, à l'instar de la métaphore des auteurs de la photographie d'une voiture sous tous les angles qui aboutirait à comptabiliser beaucoup plus que quatre roues. Est-ce le cas pour les dépenses publiques ? Une fois qu'on a retiré les consommations intermédiaires et qu'on a compris que les véritables dépenses publiques ne contiennent pas les transferts de protection sociale, le biais méthodologique disparaît. Dès lors, s'il est justifié, comme le font les auteurs, de clarifier la définition des dépenses publiques, l'affirmation selon laquelle les montants qui figurent dans les dépenses publiques (hors consommations intermédiaires) ne seraient pas contenus dans le PIB n'est plus pertinente. En bref, quel que soit l'angle de vue retenu, soit l'angle de la production où l'on retrouvera par exemple la production publique d'éducation ou de santé, soit l'angle du revenu où l'on trouvera les revenus primaires nets versés par les APU et les revenus de transferts canalisés par elles, soit l'angle de la demande où l'on retrouvera la consommation publique et l'investissement public, à aucun moment on ne comptabilise plusieurs fois les mêmes montants. Et ils font tous « partie » du PIB. Les seuls biais méthodologiques persistants dans le débat public proviennent donc de l'incorporation des consommations intermédiaires dans les dépenses publiques et de l'absence de définition cohérente de celles-ci. En d'autres termes il faudrait distinguer les dépenses publiques au sens strict tel que le disent les auteurs et la part de la valeur ajoutée (donc du PIB) qui est socialisée, valeur ajoutée qui ne se confond pas non plus avec des « dépenses ».

² Voir sur ce blog les commentaires récents concernant les textes publiés par plusieurs statisticiens de l'Insee : ici (<https://blogs.alternatives-economiques.fr/les-economistes-atterres/2021/12/21/l-insee-remet-les-pendules-a-l-heure-sur-le-travail-des-fonctionnaires>) et là (<https://blogs.alternatives-economiques.fr/harribey/2022/01/14/de-quelle-valeur-du-service-public-parle-t-on>).

En lien avec la politique budgétaire, la politique monétaire

On le sait, l'austérité budgétaire mise en œuvre dans la plupart des pays membres de l'Union européenne après le tournant néolibéral et la création de l'euro a été accompagnée d'une orthodoxie monétaire qui n'a été interrompue progressivement qu'après la crise financière de 2007-2008 et surtout après la survenue de la pandémie du Covid-19. Deux débats ont traversé les économistes, pas seulement entre orthodoxes et hétérodoxes, ce dont on a l'habitude, mais plus curieusement entre les hétérodoxes eux-mêmes.

Le premier de ces débats est traité par les auteurs de façon un peu cavalière. Il a trait à l'idée d'annuler ou non tout ou partie des titres de dette publique détenus par le Système européen de banques centrales (dit familièrement, la Banque centrale européenne). Loin de moi de contester le droit des auteurs de défendre leur point de vue et de récuser celui des autres. Cependant, la caricature est mauvaise conseillère. J'ai personnellement défendu l'annulation, à titre individuel ou dans des contributions collectives, non pas parce qu'elle procurerait des ressources supplémentaires aux États très endettés, mais pour profiter de ce moment de chamboulement des dogmes à l'occasion de la pandémie, pour mettre en question le principal de ces dogmes : l'interdiction pour les États d'emprunter à la BCE et l'obligation d'aller emprunter sur les marchés financiers. Autrement dit, les auteurs font fausse route quand ils croient y voir (?) un renoncement à s'endetter en période de crise (p. 119). Le problème n'est pas de refuser de s'endetter, mais de savoir auprès de qui³.

Et on en vient alors au second débat sur lequel les auteurs font totalement silence : quid de la possibilité de monétiser les investissements publics, c'est-à-dire, en bon jargon économique, de la possibilité que la banque centrale puisse les financer directement, au lieu de condamner les États à passer perpétuellement sous les fourches caudines des marchés financiers ? On aurait aimé que les auteurs, connus pour leur envergure théorique, disent quelque chose de ce débat crucial. D'abord, parce que, sur le plan macroéconomique, tout développement économique exige une création monétaire pour anticiper le surplus social qui sera créé, et cela est vrai pour l'anticipation des débouchés marchands supplémentaires ainsi que pour celle des besoins collectifs nouveaux à satisfaire⁴. D'ailleurs, les auteurs s'approchent presque de cette idée quand ils parlent du « dynamisme économique, nourri par la dépense publique, financée par l'impôt, l'emprunt et la *création monétaire* » (p. 85, je souligne, aussi p. 51). Ensuite, parce qu'il faut en finir avec les résidus d'approche microéconomique chez les macroéconomistes qui persèverent à croire que « la politique doit s'attacher à drainer l'épargne "oisive" vers l'investissement » (p. 67) ou que « la dette publique peut mobiliser une abondante épargne qui resterait oisive, en l'absence de dépenses de consommation et d'investissement, plombées par les périodes de confinement partiel ou total de l'économie. Elle est productive dès lors qu'elle finance des dépenses préparant l'avenir » (p. 119). On a là une réminiscence subliminale de la théorie des fonds prêtables, ou de la mobilisation de l'épargne préalable nécessaire à la décision d'investir, thèse réfutée avec force par Keynes. Et jamais « le surcroît d'épargne ne finance l'investissement » (p. 92). Sans parler de l'évocation implicite d'une sorte d'aléa moral quand on lit : « L'annulation de la

³ Dans la note 53 en bas de la page 121, les auteurs écrivent : « D'un point de vue strictement comptable, se délester de 425 milliards d'euros de dettes ne réduirait en rien les charges annuelles de la dette publique ». Et ils expliquent cela en parlant de la diminution des charges d'intérêt au cours de la dernière décennie, consécutive à la baisse des taux d'intérêt. Chers amis, il est vrai que ces charges ont considérablement baissé mais cela n'a rien à voir avec votre entrée en matière dans cette note.

⁴ Voir Jean-Marie Harribey, « Karl Marx, Charles Dumont et Édith Piaf : "rien de rien" ou la réalisation monétaire de la production capitaliste », *Blog Alternatives économiques*, 16 mai, 2028, <https://blogs.alternatives-economiques.fr/harribey/2018/05/16/karl-marx-charles-dumont-et-edith-piaf-rien-de-rien-ou-la-realisation-monetaire-de-la-production-capitaliste> ; ainsi que *En finir avec le capitalovirus, L'alternative est possible*, Paris, Dunod, 2021.

dette aurait en effet un coût non négligeable car la France perdrait en capital réputationnel » (p. 121), ou « une annulation, ne serait-ce que partielle, de notre dette publique viendrait semer l'incompréhension et écorner notre réputation. » (p. 122). C'est la même musique que celle de tous ceux de nos vrais adversaires théoriques et politiques qui veulent à tout prix « rassurer les marchés financiers ».

Quel modèle de développement ?

La nécessité de maîtriser collectivement la création de monnaie et, dans son ensemble, la politique monétaire a beaucoup à voir avec la construction d'un modèle productif qui soit réellement social et écologique. D'abord, on ne peut qu'encourager les auteurs à dépasser le strict point de vue comptable pour décrypter les enjeux de la dépense publique. Si l'on s'attache de près au sens des mots, ce n'est pas la dépense publique qui crée de la valeur ajoutée supplémentaire ; en soi, une dépense ne crée rien ; ce qui crée de la valeur, c'est le travail engagé. Et il serait bienvenu de prolonger l'examen critique de l'utilisation de la comptabilité nationale. Les auteurs écrivent certes que les personnels qui assurent les services publics « créent de la richesse » (p. 146), mais c'est en conclusion de leur livre, comme en passant, alors que c'est le point névralgique qui permet de séparer ceux qui croient que la seule économie productive, c'est celle qui se déroule sous la férule du capital, et ceux qui mettent en avant le concept de validation sociale du travail productif de valeur au sein des services monétaires non marchands.

Ensuite, Liêm Hoang-Ngoc et Bruno Tinel abordent la nécessité de mettre en œuvre une transition écologique dans laquelle les investissements publics joueront un grand rôle (p. 131-137). On les approuvera quand ils distinguent les productions qu'il faudra développer et celles qu'il faudra faire décroître (p. 81), mais s'agit-il d'une relance keynésienne habituelle ? Et le doute s'installe parce qu'ils ne rompent pas avec une vision keynésienne de court terme quand ils évoquent plusieurs fois cette relance : « Le poids relatif de la dette se réduira pour sa part à moyen terme sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'austérité, lorsque l'effet multiplicateur des mesures de relance que finance la dette publique aura fait *revenir l'économie à son rythme de croisière*. » (p. 121, je souligne). Quelle croisière ? Celle qui nous conduit dans le mur social et écologique ? Hélas, cela va de pair avec l'endettement perpétuel sur les marchés financiers, considéré comme un passage naturel obligé.

Si les auteurs ont amplement raison en critiquant le manque d'ambition du plan *France Relance* et en montrant que « la crise économique et sanitaire ouverte en 2020 fut l'occasion de redécouvrir les vertus de la dépense publique et de constater les dégâts engendrés par les politiques d'austérité menées au cours de ces quarante bien peu glorieuses » (p.140), on est en droit de souligner que cette dite « crise économique et sanitaire ouverte en 2020 » n'est pas survenue dans un ciel serein : la crise structurelle du capitalisme due aux contradictions sociales et écologiques jumelées est bien là, dont le ralentissement de la progression de la productivité du travail est l'un des symptômes les plus parlants. C'est donc bien un indice que la croisière par beau temps s'arrête là.