



conférence
gambetta

Dépense publique : Sortons du débat tronqué

Christophe Ramaux

Christophe Ramaux est chercheur au Centre d'économie de la Sorbonne (université Paris-I) et membre des Économistes Atterrés.

Publié en mai 2019.

Une version courte de cet article est parue dans *Le Monde* (supplément *Économie* - 12 février 2019) sous le titre « [Il faut se méfier des discours visant à "réduire la dépense publique" »](#) »

La Conférence Gambetta est un laboratoire d'idées républicaines et sociales qui vise à réunir des universitaires, praticiens et citoyens engagés pour croiser les points de vue dans une même poursuite de l'intérêt général au cours de conférences ouvertes à tous ; mettre en valeur des recherches et des débats rendus invisibles par le flot médiatique ; fournir des sources d'inspiration pour le "métier de citoyen".



 <https://www.facebook.com/ConfGambetta/>

 <https://twitter.com/confgambetta>

 <http://www.conferencegambetta.fr/>

Le gouvernement invite les français à débattre de la dépense publique et des prélèvements obligatoires. Encore faut-il s'accorder sur les termes. Or force est de constater que les termes du débat sont depuis trop longtemps tronqués à ce niveau.

Une preuve en a été donnée par le Président de la République lui-même à l'occasion de la présentation de ses vœux le 31 décembre 2018. Le seul chiffre qu'il a mentionné alors est le suivant : « nous dépensons en fonctionnement et en investissement pour notre sphère publique plus que la moitié de ce que nous produisons chaque année ». Or il est totalement erroné (les dépenses publiques de fonctionnement – rémunérations et consommations intermédiaires des administrations – et d'investissement s'élèvent à 490 milliards soit l'équivalent de 21 % du PIB). Plus que d'un mensonge volontaire, il s'agit sans doute d'un propos ignorant. Et à la décharge du Président, soulignons que ce type de bévue est malheureusement légion. L'affaire n'en n'est pas moins particulièrement grave. Elle témoigne de l'incapacité à saisir correctement l'une des questions majeures que nos sociétés et partant nos gouvernants ont pourtant à gérer : celle de l'articulation entre privé et public.

Comment s'y retrouver ?

La dépense publique s'élève à 1 294 milliards (données 2017), somme qui équivaut à 56 % du PIB. On en déduit souvent qu'il ne resterait plus que 44 % pour le privé. C'est faux. La dépense publique est comparée au PIB pour avoir un ordre de grandeur, mais ce n'en est pas une part. Si l'on calcule la dépense privée comme on calcule la dépense publique, elle atteint environ 200 % du PIB ce qui n'a évidemment aucun sens (*cf.* encadré ci-dessous).

Pour y voir clair, il importe en amont de distinguer les deux principaux volets de la dépense publique. Les services publics, tout d'abord : les fonctionnaires ne sont pas des improductifs, ils contribuent au PIB. La différence avec le privé est que leur production est en accès gratuit. On ne sort pas sa carte bancaire à l'entrée d'une école. Mais cette production doit être payée, et elle l'est par l'impôt. La valeur ajoutée par les administrations s'élève à 375 milliards, soit 16 % du PIB (dont 290 milliards en rémunérations des agents publics, soit 13 % du PIB, le reste finançant le renouvellement du capital public). Il s'agit bien ici d'une part du PIB, et elle est stable depuis 1980. Nul besoin d'idolâtrer Kim Jong-un pour soutenir qu'elle pourrait être augmentée afin de répondre aux besoins : hôpital, réduction des effectifs par classe,

revalorisation de carrières (après quinze ans de carrières un instituteur est payé deux fois moins en France qu'en Allemagne). Dans certains pays (Suède ou Danemark), elle est plus élevée. Ils ont choisi d'élargir le périmètre du public (pour la dépendance par exemple) et ne s'en portent pas plus mal.

Le second grand volet est constitué par les prestations (retraites, allocations familiales, chômage, RSA...) et les transferts sociaux (remboursement des consultations et des médicaments, allocation-logement...). C'est la plus grande part : 591 milliards (dont plus de 300 pour les retraites et seulement 11 pour le RSA), soit près de la moitié de la dépense publique. Ces prestations et transferts ne paient pas des fonctionnaires. Ils soutiennent massivement la dépense privée des ménages auprès des entreprises (consommation des retraités, etc.).

Et ce n'est pas tout. D'autres postes, plus petits, comptabilisés dans la dépense publique, alimentent aussi directement le privé : les consommations intermédiaires des administrations (112 milliards en achats de fournitures, essence, etc.), leur investissement (77 milliards en commandes de bâtiments, équipements, etc.) – dont l'essentiel sert simplement à renouveler le capital public (la totalité même depuis 2015 – bravo François Hollande ! – ce qui signifie que l'investissement net – son accroissement – est devenu nul) – et, enfin, de multiples aides et transferts aux ménages (pour la rénovation thermique, etc.), et, plus encore, aux entreprises. Le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), notamment, qui se traduit le plus souvent par de moindres recettes en impôt sur les sociétés, est intégralement comptabilisé en dépense publique, dans la mesure où il donne parfois lieu à un chèque du Trésor versé aux entreprises dont le bénéfice est moindre.

Quant aux intérêts de la dette (43 milliards), ils sont aussi versés aux acteurs privés. Ils représentent moins de 2 % du PIB, un montant faible – loin des discours catastrophistes sur la dette (« près de 100 % du PIB » alors qu'il ne s'agit là non plus d'une part) –, surtout si l'on songe que, grâce à la dette, plus d'argent rentre finalement chaque

année dans les caisses publiques qu'il n'en sort, ce qui permet de financer des investissements.

Le poids réel de la dette publique : 2 % au grand maximum... voire négatif

Le poids réel de la dette n'est évidemment pas de 100 % du PIB. Au grand maximum, il est égal au poids des intérêts (43 Mds en 2017), soit 1,9 % du PIB (contre 1 % durant les 30 Glorieuses).

À y bien réfléchir, on peut même juger qu'il est négatif, dans la mesure où, grâce à la dette, plus d'argent rentre chaque année dans les caisses publiques qu'il n'en sort. L'Etat, qui n'est pas mortel comme un ménage, peut faire courir sa dette : il emprunte pour rembourser. L'Agence France Trésor, qui gère la dette de l'Etat français, a ainsi emprunté (hors opérations à court terme) environ 200 milliards en 2018 : environ 40 milliards pour payer les intérêts de la dette, 120 milliards pour rembourser les obligations arrivant à échéance et 40 milliards pour financer le déficit primaire (hors intérêts de la dette). Grâce à la dette, il est donc rentré environ 40 milliards dans les caisses publiques.

Soulignons qu'il n'y a pas besoin d'avoir un déficit nul pour réduire le poids de la dette dans le PIB. Il suffit que le déficit (d) soit inférieur au produit de la croissance nominale (g) par la dette (b), soit $d < g \times b$. Si la croissance nominale est de 4 % (avec par exemple 2 % d'inflation et 2 % de croissance en volume), la dette se réduit dès lors que le déficit est inférieur à 4 % (pour une dette de 100%). Dit autrement : le meilleur moyen pour réduire la dette est d'avoir de la croissance. En Grèce, la dette a explosé dans les années 2000 (de 103 % du PIB en 2007 à 180 % aujourd'hui) d'abord et avant tout en raison de la chute du PIB (accompagnée d'une déflation).

Mieux saisir la valeur de nos économies mixtes

Les dépenses publiques demandent évidemment à être bien gérées, à l'instar, d'ailleurs, des dépenses privées (les rémunérations exorbitantes des dirigeants des grandes firmes sont-elles légitimes et sources d'efficacité ?). Certaines dépenses méritent d'être remises à plat, dont des aides aveugles aux entreprises. Mais, de façon générale, il faut se méfier des discours visant à « réduire la dépense publique ». Cette réduction ne joue pas uniquement contre les services publics. Elle joue aussi et avant tout contre le privé.

Au final, plus des trois quarts de la dépense publique alimentent instantanément les ressources des acteurs privés, ménages en premier lieu, mais aussi entreprises. C'est pourquoi il est vain de chercher une « bonne mesure » des dépenses publiques globales d'un côté, privées de l'autre. Raisonner ainsi, c'est nier la réalité profonde de nos économies mixtes. Elles ne le sont pas uniquement parce qu'elles comptent un secteur public d'un côté – la valeur ajoutée par les administrations, précédemment évoquée, à laquelle on peut ajouter celle des entreprises publiques (EDF, SNCF, La Poste...) –, et un secteur privé de l'autre (et ici on peut raisonner en termes de parts respectives de valeur ajoutée, de PIB). Elles sont mixtes, aussi et surtout, parce que la plus grande part de la dépense publique alimente directement les revenus, la demande, et la production du privé. L'économie n'est pas un jeu à somme nulle. Durant les Trente Glorieuses, la dépense publique ainsi que les salaires augmentaient régulièrement, cela entraînait l'activité (c'est l'effet multiplicateur), de sorte d'ailleurs que la dépense publique exprimée en pourcentage du PIB augmentait peu. C'est ce cercle vertueux qu'il s'agit de recréer.

Le XXe siècle nous a légué une véritable révolution : l'économie mixte. Elle concerne tous les pays. Dans certains, les dépenses publiques en éducation, retraite ou santé – et, partant, les prélèvements obligatoires – sont plus faibles. Mais les prélèvements privés pour les fonds de pension ou les compagnies d'assurances sont plus importants. Or, le bilan est souvent sans appel : le recours au privé pour ces missions d'intérêt général génère plus d'inégalités et est plus coûteux.

L'une des questions majeures que nos sociétés ont à gérer porte sur l'articulation entre privé et public. Nous vivons dans des économies profondément mixtes, mais nous ne l'assumons pas pleinement. Tel est, sans doute, l'une des racines de nos difficultés et de notre désappointement. Il est temps d'en sortir. « Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur du monde », puisse donc la crise en cours aboutir au moins à ce serment : que plus jamais personne ne soutienne que « la part des dépenses publiques est de 56 % du PIB ».

La dépense privée est équivalente à 200 % du PIB

Avec la méthode retenue pour calculer la dépense publique, on peut estimer la dépense privée à près de 200 % du PIB (les chiffres portent sur l'année 2017)

La dépense publique est calculée en additionnant quatre grands types de dépenses :

- Celles de fonctionnement des administrations publiques (413 milliards), avec la rémunération des fonctionnaires (290 milliards), mais aussi les consommations intermédiaires (les fournitures achetées par les administrations publiques : essence, crayons, etc.) (112 milliards) et, plus accessoirement, des impôts sur la production et des revenus de la propriété versés (11 milliards).
- Les prestations et transferts (759 milliards), avec les prestations et transferts sociaux (591 milliards), mais aussi toutes sortes de subventions et de transferts (168 milliards) aux ménages, aux entreprises et plus accessoirement aux institutions internationales.
- L'investissement (77 milliards).
- Les intérêts de la dette publique (43 milliards).

Au total, la dépense publique s'élève à 1 294 milliards

Si on applique la méthode retenue pour calculer la dépense publique afin de calculer la dépense privée des ménages, des sociétés non financières et des sociétés financières (banques, compagnies d'assurance...), on obtient les chiffres suivants :

- Rémunérations des salariés : 874 milliards
- Consommations intermédiaires : 1 857 milliards¹
- Impôts sur la production : 94 milliards ;
- Revenus de la propriété (intérêts et dividendes versés) : 497 milliards ;
- Impôts sur le revenu et le patrimoine : 291 milliards ;
- « Transferts courants » (primes d'assurance, etc.) : 204 milliards ;
- Investissement : 434 milliards.

On obtient au total 4 251 milliards, ce qui équivaut à 185 % du PIB. Si on ajoute la « dépense de consommation finale » des ménages (1 192 milliards), ce qui serait légitime si on calcule une « dépense privée », on arrive même à 235 % du PIB.

On comprend pourquoi ce type de calcul n'est jamais réalisé : il conduit à des résultats totalement absurdes.

L'absurdité mérite cependant d'être comprise : en procédant comme ci-dessus on a additionné des flux de dépenses privées dont la somme ne fait en aucun cas « une part » du PIB. Mais ce qui vaut pour la dépense privée, vaut pour la dépense publique : ni l'une, ni l'autre, ne sont une « part » du PIB.

En rapportant la dépense publique au PIB, on la compare à une grandeur familière. Cela n'est pas illégitime : on peut ainsi avoir un ordre de grandeur pour évaluer le degré de socialisation des économies, pour faire des comparaisons internationales. Mais que la dépense publique soit à 56 % du PIB ne signifie pas que plus de la moitié du PIB « va au public », qu'il ne reste que 44 % pour le privé. Bref, cela n'est pas un mal en soi.

¹. Les entreprises, pour produire, utilisent massivement des entrants (du bois et des vis pour fabriquer un meuble, etc.) achetés à d'autres entreprises, ce qui explique l'importance des « consommations intermédiaires ». Afin d'éviter les doubles comptes (exemple : le meuble vendu 100 euros contient 50 euros de bois et vis qui ont été vendus par les producteurs de ces derniers), le PIB est calculé sans ces consommations intermédiaires : il ne retient que les valeurs ajoutées (la valeur des productions moins les consommations intermédiaires).