

Dépense publique : sortons du débat tronqué

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

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

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 calculait la dépense privée comme on calcule la dépense publique, elle atteindrait plus de 200 % du PIB (*cf. [ici](#)*), ce qui n'a évidemment aucun sens.

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 bleue 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 270 milliards en rémunération des agents publics, soit 12,5 % 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 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.

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 le sont non 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, 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 XX^e 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 personne ne soutienne que « *la part des dépenses publiques est de 56 % du PIB* ».