

De l'art et de la manière de truquer le débat économique

 mediapart.fr/journal/economie/240918/de-l-art-et-de-la-maniere-de-truquer-le-debat-economique

24 septembre 2018 Par Laurent Mauduit

La doctrine néolibérale a imposé les notions de dépense publique, de dette publique ou de prélèvements obligatoires. Mais derrière ces notions, se cachent souvent des manipulations dont le gouvernement abuse pour masquer le caractère inégalitaire de son projet de loi de finances.

De la tyrannie qu'exerce le courant des néolibéraux depuis plus de trois décennies, il existe des indices innombrables. Le plus spectaculaire d'entre eux a trait, bien évidemment, aux politiques économiques qui sont conduites aux quatre coins du monde, et particulièrement en France : un peu partout, le célèbre diktat thatchérien « *TINA* » (pour « *There is no alternative* » ou, dans la version française, « *Il n'y a qu'une seule politique économique possible* ») commande. Avec, en bout de course, les mêmes oukases : baisse des déficits, baisse de la dette, privatisation à marche forcée, réduction des déficits publics, remise en cause du modèle social et dynamitage du droit du travail...

Mais la tyrannie va bien au-delà. Elle ne s'exerce pas que dans les faits. Elle s'exerce aussi dans les mots, dans les pensées. Et c'est tout sauf accessoire. Car cette tyrannie intellectuelle a fini par fausser le débat économique et masquer aux citoyens ses véritables enjeux. Vieux principe qu'il faut bien avoir à l'esprit : mal nommer les choses, c'est mal les comprendre. Ou c'est induire en erreur les citoyens, pour faire passer en contrebande des objectifs qui peuvent, par un effet optique, paraître vertueux mais qui, en réalité, ne le sont pas du tout et s'apparentent même à des manipulations.

Arrêtons-nous, à titre de première illustration, sur la question de la dépense publique. Depuis des lustres, la droite d'abord et les socialistes ensuite ont fait de la réduction de la dépense publique l'une des premières priorités de la politique économique et budgétaire. À l'approche de la signature, en 1992, du traité de Maastricht, c'est le gouvernement de Pierre Bérégovoy qui a, le premier, fixé des objectifs draconiens de restriction de la dépense publique. Puis, au gré des alternances suivantes, la droite a encore plus durci les normes d'évolution de cette dépense publique.

Et, de fil en aiguille, la droite et les socialistes ont de plus en plus fait monter les enchères, en dénonçant tantôt la trop lente réduction des effectifs publics, tantôt la trop grande générosité des prestations sociales, venant d'autant gonfler les dépenses sociales, qui sont l'une des grandes composantes des dépenses publiques. Les enchères ont même monté tellement haut que cette question de la dépense publique a donné lieu à l'une des joutes principales de la campagne présidentielle de 2017 – même si l'avalanche des « affaires » a fini par rendre cette polémique inaudible. Que l'on se souvienne ! Avant de faire naufrage, le candidat Les Républicains, François Fillon, a ainsi choqué jusque dans son propre camp, en se prononçant pour 100 milliards d'euros d'économies dans la dépense publique sur cinq ans – même Alain Juppé s'en était étonné d'étonnement !

- **Nous créerons 10 000 postes de policiers et gendarmes supplémentaires. Nous ouvrirons 12 000 postes de professeurs des écoles dans les classes de CP et de CE1 dans les zones prioritaires.**
- **Nous réduirons le nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat.**

Cela correspondra à un volume de 50 000 postes non-renouvelés dans la fonction publique d'Etat et d'environ 70.000 dans la fonction publique territoriale, où les départs en retraite vont être nombreux dans les années à venir. Les effectifs de la fonction publique hospitalière seront en revanche maintenus.



Extrait du programme d'Emmanuel Macron

Un petit peu en retrait, Emmanuel Macron s'était prononcé, lui, dans son programme de candidat, pour un plan de 60 milliards de réduction de la dépense publique sur la durée du quinquennat, soit trois points du produit intérieur brut (PIB), prenant notamment en compte une réduction de 120 000 postes de fonctionnaires, dont 50 000 pour la seule fonction publique d'État. Peu après son accession à l'Élysée, le chef de l'État a confirmé cet objectif, en indiquant qu'il entendait ramener le niveau de la dépense publique (hors crédits d'impôt) de 54,7 % du PIB par an à 51,1 % à l'horizon 2022, soit une baisse de 3,6 points. C'est donc ce cadrage qui est toujours à l'œuvre aujourd'hui, pour la préparation du projet de loi de finances pour 2019. À preuve, le premier ministre Édouard Philippe a récemment annoncé, à la faveur d'un entretien au *Journal du dimanche*, la suppression de 4 500 postes dans la fonction publique d'État en 2019, avant d'ajouter que « *le chiffre sera supérieur à 10 000* » en 2020. Par la suite, on a même eu quelques détails sur la ventilation de ces réductions d'effectif, puisque l'on a appris qu'il y aurait 2 600 suppressions de postes dans les collèges et les lycées en 2019, alors que nombre d'entre eux, notamment dans le réseau d'éducation prioritaire, manquent d'enseignants et voient leurs classes surchargées.

Lors d'une récente rencontre avec la presse, le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, a de son côté confirmé que même si les déficits publics ne baissaient pas aussi vite que prévu, le gouvernement maintenait le cap. « *L'objectif pour 2018 reste le même : respecter les 3 % [de déficit public], respecter notre trajectoire de rétablissement des finances publiques* », a-t-il indiqué. Dans sa réponse au nouveau patron des patrons, Geoffroy Roux de Bézieux, qui avait enjoint au gouvernement de poursuivre ses efforts pour réduire la dépense publique, mettant en garde contre une baisse des ambitions budgétaires, le ministre de l'économie a ajouté : « *Je vous confirme que nous ferons cinq points de dette publique en moins sur la durée du quinquennat* », tout en laissant planer le doute sur les chiffres de 2018 et de 2019.

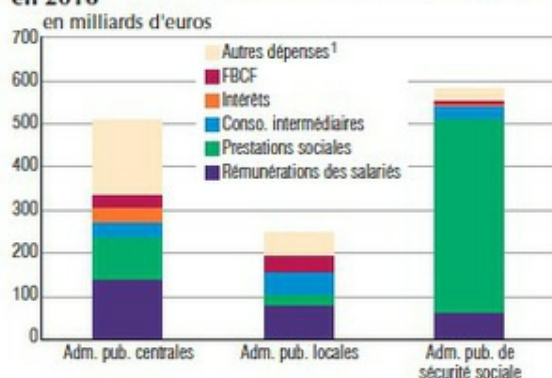
La politique d'austérité qui va être mise en œuvre en 2019 contre toutes les prestations sociales (hors minima sociaux), et notamment contre les retraités déjà victimes de la hausse de la CSG, avec à la clef une revalorisation de seulement 0,3 %, alors que

l'inflation est évaluée (au minimum) à 1,4 % pour l'an prochain, découle de la même *doxa* : la dépense publique galope trop vite, et tout particulièrement la dépense sociale.

En bref, quand on entend la ritournelle qui est en vogue depuis belle lurette dans les rangs de la droite comme dans ceux des socialistes, et qui est aujourd'hui celle d'Emmanuel Macron, on est invités à comprendre que la France vit décidément au-dessus de ses moyens, qu'elle dépense sans compter, et que nos enfants en paieront plus tard le prix si l'on n'y met pas rapidement bon ordre.

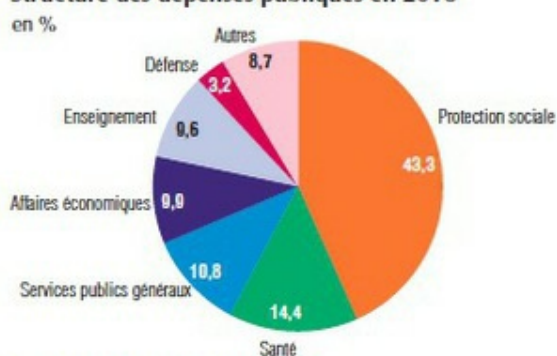
Et il faut bien dire que, lorsqu'on se penche sur les dernières statistiques publiques disponibles, on a tôt fait d'en arriver exactement à la même conclusion. Examinons par exemple les chiffres les plus récents de l'Insee et d'Eurostat (ils sont consultables dans leur version intégrale ici). Comme le résume le tableau ci-dessous, ils font clairement apparaître que la France est de tous les pays européens celui qui, en 2016, a la dépense publique la plus forte en proportion de son PIB.

Principales dépenses par administration publique en 2016



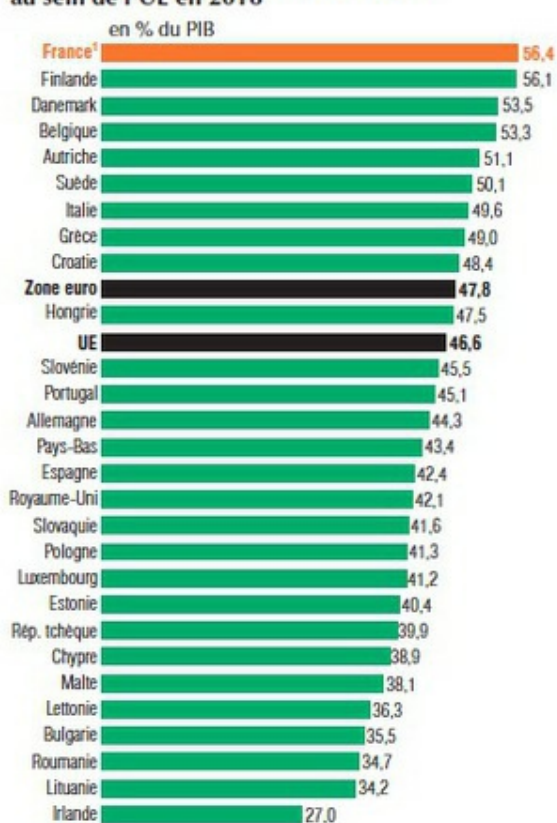
1. Dont transferts courants, transferts en capital et subventions.
Source : Insee, comptes nationaux - base 2010.

Structure des dépenses publiques en 2016



Source : Insee, comptes nationaux - base 2010.

Dépenses des administrations publiques au sein de l'UE en 2016



1. Donnée France issue des comptes nationaux.
Source : Eurostat (extraction du 12 octobre 2017).

© Insee, Eurostat

Les chiffres parlent donc d'eux-mêmes. En 2016, la France arrive en tête des pays de l'Union européenne, avec une dépense publique qui atteint 56,4 % du PIB, c'est-à-dire de la richesse créée la même année. Et ce qui paraît le plus inquiétant, c'est que cette dépense publique ne cesse année après année de progresser. Tant et si bien qu'on en vient à penser que le pays a eu le plus grand tort de ne pas entendre les mises en garde qui lui ont été faites.

« La France vit au-dessus de ses moyens »

La mise en garde la plus solennelle, c'est le premier ministre Raymond Barre qui l'a lancée dès le 22 septembre 1976 :

On arrivait, au lendemain du premier choc pétrolier et à la veille du second, à la fin d'une époque faste, celle des Trente Glorieuses, et la crise commençait à ébranler le modèle social français. Raymond Barre lançait alors, le premier, sa mise en garde célèbre – « *La France vit au-dessus de ses moyens* » –, et, tout au long des décennies suivantes, la formule sera reprise en boucle par tous les premiers ministres, de droite ou socialistes.

Et pourtant, il n'est guère difficile d'établir que cette présentation des choses est mensongère et que le débat sur la dépense publique fait l'objet fréquemment de grossières manipulations. L'économiste qui l'a le mieux établi, c'est Christophe Ramaux, qui est maître de conférences à l'université de Paris I-Panthéon-Sorbonne et chercheur au Centre d'Économie de la Sorbonne. Dans de très nombreuses publications (on les retrouvera toutes ici), dans son point de vue publié par *Le Monde* (il est là), ou encore dans une étude publiée par Rue89 (la voici), il a très minutieusement détaillé les tours de passe-passe auxquels donnait fréquemment lieu le débat autour de la dépense publique.

D'abord, beaucoup de politiques s'attardent sur le taux de dépense publique, en suggérant qu'il représente ce que la dépense publique capte des richesses créées dans le pays. Dans le cadrage budgétaire du PLF 2019 on lit même l'expression « *part des dépenses publiques (en % du PIB)* ». Pour prendre la statistique de 2016, cela voudrait dire que la dépense publique a siphonné 56,4 % des richesses créées et qu'il ne resterait donc que 43,6 % du gâteau pour le privé. Et ce qu'il y a de calamiteux dans cette présentation grossière, c'est qu'elle peut abuser des citoyens mal informés, qui peuvent y voir l'indice d'une étatisation rampante de l'économie. Preuve, donc, selon la fameuse dénomination de la commission Attali, dont Emmanuel Macron était le rapporteur, que l'urgence est d'œuvrer à la « *libération de la croissance* ».

Et pourtant, cette présentation ainsi suggérée est radicalement fautive. Quand on dit que la dépense publique est égale à 56,4 % du PIB, cela ne veut pas dire que le PIB est amputé dans cette proportion par la dépense publique. C'est juste une manière d'évaluer la dépense publique, sans que l'on puisse en déduire que le taux est une part du PIB.

Pour bien se faire comprendre, Christophe Ramaux, dans son point de vue sur Rue89, avait fait une démonstration implacable. Comme son analyse date de 2014 et que les statistiques prises en compte sont donc antérieures, il faut les manier avec précaution, car elles ont vieilli. Mais la démonstration n'en est pas moins formidablement éclairante.

D'abord, l'économiste rappelait que la dépense publique est « *calculée en additionnant quatre grands types de dépenses*.

« 1- Celle de fonctionnement des administrations publiques tout d'abord (392 milliards, soit un tiers des dépenses). On y trouve la rémunération des fonctionnaires (268 milliards, soit seulement 23 % de la dépense publique, 13 % du PIB) mais aussi les consommations intermédiaires (les fournitures achetées par les administrations publiques : essence, crayons, etc.) (114 milliards) et plus accessoirement des impôts sur la production et des revenus de la propriété (10 milliards).

« 2- Le deuxième est constitué de simples transferts : des sommes sont prélevées mais

pour être immédiatement reversées aux ménages ou aux entreprises. C'est de loin le poste le plus important : 643 milliards, soit 56 % de la dépense publique. On y trouve principalement des prestations sociales (525 milliards, soit à elles seules la moitié de la dépense publique), mais aussi toutes sortes de subventions et de transferts (115 milliards) aux ménages, aux entreprises ou bien encore aux institutions internationales.

« 3- Le troisième est constitué de l'investissement (64 milliards soit 5,6 % de la dépense).

« 4- Le dernier correspond aux intérêts de la dette publique (52 milliards soit 4,5 % de la dépense). Notons que ces intérêts représentent 2,5 % du PIB et que ce chiffre représente mieux le poids réel de la dette publique, que celui régulièrement agité de 90 % qui met en rapport le stock de dette publique (1 839 milliards) avec le flux annuel de richesse (le PIB), comme si cette dette devait être payée dans l'année. »

Au total, dans le calcul de Christophe Ramaux, la dépense publique s'élevait donc à 1 151 milliards, ce qui équivalait bien à 57 % du PIB (2 031 milliards). Et l'économiste poursuivait : « Le détail de la dépense permet toutefois de saisir d'emblée un élément important : la dépense publique ne sert pas "à payer des fonctionnaires improductifs", contrairement à ce que l'antienne libérale, malheureusement ancrée dans les esprits, laisse entendre. Et cela pour deux raisons. En premier lieu, plus de la moitié de la dépense publique est en fait constituée de sommes (les prestations et transferts) qui sont certes prélevées, mais pour être immédiatement reversées aux ménages principalement (sous forme de prestations sociales) et plus accessoirement aux entreprises, ce qui soutient évidemment leur dépense privée. En second lieu, les fonctionnaires ne sont pas des improductifs. Ils contribuent au PIB. Leur valeur ajoutée s'élève à 333 milliards, ce qui représente tout de même un tiers de celle des salariés des entreprises de droit commun, les sociétés non financières (1 018 milliards), le reste de la valeur ajoutée étant principalement apportée par les ménages (notamment les entrepreneurs individuels). »

Et puis surtout, pour montrer la stupidité crasse du raisonnement tendant à présenter le taux de dépense publique comme une ponction sur le PIB, l'économiste s'était amusé à raisonner par l'absurde, en s'appliquant à calculer le taux... de la dépense privée !

Reprenant les mêmes classifications que celles retenues pour le calcul de la dépense publique, il avait donc additionné toutes les dépenses privées, celles des ménages, des sociétés financières et non financières. Soit 817 milliards de salaires ; 1 764 milliards de consommations intermédiaires ; 319 milliards d'impôts sur les produits et la production ; 333 milliards de revenus de la propriété ; 264 milliards d'intérêt ; 238 milliards d'impôts sur le revenu et le patrimoine ; 264 milliards d'intérêts ; 45 milliards de prestations sociales privées ; 333 milliards d'investissement, etc.

« On obtient au total 4 243 milliards, ce qui équivaut à plus de 200 % du PIB. Si on ajoute la dépense de consommation finale des ménages (1 130 milliards), ce qui est légitime si on calcule une "dépense privée", on arrive même à 265 % du PIB », concluait l'économiste, avant de porter l'estocade finale : « On comprend pourquoi ce type de calcul n'est jamais réalisé : il conduit à des résultats 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. »

Car, en fait, tout est là ! Si le taux de dépense publique est en France plus important que dans les autres pays de l'Union européenne, c'est pour une raison majeure : c'est aussi parce que la France est, de tous les pays, celui dont le modèle social est encore solide. Cela ressort aussi du graphique que nous avons examiné plus haut : il fait apparaître que les dépenses publiques de 2016 sont composées à 43,3 % par les dépenses de protection sociales (au sens large) et à 14,4 % par les dépenses de santé. Donc, plus de la moitié des dépenses publiques sont... des dépenses sociales !

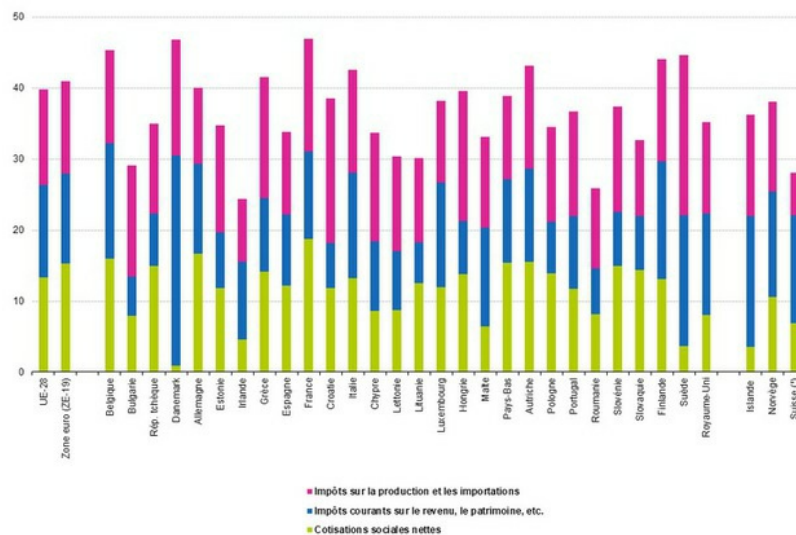
La morale d'Albert Camus

La dénonciation permanente de la dépense publique, qui sert de ciment à toutes les politiques économiques conduites par la droite ou les socialistes, et aujourd'hui par Emmanuel Macron, recèle donc une autre hypocrisie majeure. En réalité, l'actuel gouvernement cherche à faire le plus d'économies possibles sur les crédits de l'État, en commençant par réduire le nombre des fonctionnaires, mais ce sont surtout les dépenses sociales qui sont dans son collimateur. D'où la politique très agressive qu'il mène par exemple contre les retraités.

Le tour de passe-passe autour de la dépense publique, supposée être plus généreuse en France qu'ailleurs, est donc établi : nous ne vivons pas au-dessus de nos moyens ; notre système social est seulement assis sur des logiques de solidarité, quand, ailleurs, dans de nombreux pays, il est régi par des logiques d'assurance individuelle. Pour s'en convaincre, on peut aussi se référer à cette étude publiée par les Économistes atterrés : *Faut-il réduire les dépenses publiques ?*

Or, quand on passe en revue les grands sujets de controverse économique, ce qui retient l'attention, c'est que ce tour de passe-passe est répété à l'infini, comme si les citoyens étaient gens crédules et qu'on pouvait leur faire croire n'importe quelle baliverne. Par la faute de François Mitterrand, dans le cours de son premier septennat, juste après le tournant de la « rigueur », la notion de prélèvements obligatoires a ainsi été sacralisée. Et pendant de longues années, les socialistes, mais ensuite plus encore la droite, se sont indignés que ces prélèvements obligatoires, regroupant tous les impôts perçus par l'État et les collectivités publiques mais aussi les cotisations sociales, soient en France beaucoup plus élevés que dans la plupart des grands pays comparables, et qu'ils ne cessent de progresser.

La charge s'est certes poursuivie. Alimentant des campagnes permanentes de dénigrement de l'impôt en général, conduisant à une politique de destruction de l'impôt progressif en particulier, les socialistes et la droite ont continué, depuis cette époque, à mener des politiques dont l'un des ressorts était l'antifiscalisme.



Les prélèvements fiscaux et sociaux en 2016.

Mais la manipulation autour des prélèvements obligatoires était si grossière qu'elle a fini par ne plus vraiment fonctionner. Résultat : comme le montre le tableau ci-contre, les prélèvements obligatoires français étaient toujours très élevés en 2016, mais il n'y a plus grand monde pour oser en tirer argument. L'annonce selon laquelle le taux des prélèvements obligatoires, qui mesure le poids des impôts, taxes et cotisations payés par les contribuables et par les entreprises par rapport au PIB, devrait atteindre 45 % en 2018 et 44,2 % en 2019 devrait donc passer globalement inaperçue.

En somme, beaucoup se permettent de faire une présentation mensongère de la dépense publique, mais comme le tour de passe-passe a été éventé, la présentation des prélèvements obligatoires est désormais souvent plus pudique. Ainsi de l'explication donnée sur le site Vie publique : « Plus généralement, la signification des comparaisons internationales de taux de prélèvements obligatoires (TPO) est limitée. En effet, ce taux apparaît plus faible dans les pays, comme les États-Unis, où l'assurance maladie et les régimes de retraite sont très largement privés. Les cotisations sont alors versées à des mutuelles, des assurances ou des fonds de retraite privés et ne constituent pas des prélèvements obligatoires », peut-on lire. Alors, pourquoi la dépense publique n'est-elle pas présentée de manière aussi honnête ? C'est indéniablement la preuve que la bataille des idées a depuis longtemps tourné à l'avantage du camp néolibéral, qui est parvenu à imposer ses croyances.

Cet élan d'honnêteté sur les prélèvements obligatoires est une exception. Dans bien d'autres domaines encore, le débat économique est biaisé, avec la mise en scène dans le débat public de statistiques qui, en vérité, ne veulent rien dire si elles ne sont pas décryptées.

	2015	2016	2017
Déficit notifié en mars 2018 (Md€)	79,7	75,9	59,5
Révisions des données sources			-2,8
Impact du reclassement de SNCF Réseau		+3,2	+2,2
Impact du nouveau traitement de la recapitalisation d'Orano			+2,5
Déficit notifié en septembre 2018 (Md€)	79,7	79,1	61,4
Déficit notifié en septembre 2018 (pts de PIB)	3,6	3,5	2,7
Dettes notifiées en mars 2018 (Md€)	2 101,3	2 152,5	2 218,4
Révisions des données sources			
Impact du reclassement de SNCF Réseau		+35,8	+39,4
Impact du nouveau traitement de la recapitalisation d'Orano			
Dettes notifiées en septembre 2018 (Md€)	2 101,3	2 188,3	2 257,8
Dettes notifiées en septembre 2018 (pts de PIB)	95,6	98,2	98,5

Insee

C'est le cas, par exemple, des statistiques sur la dette publique. Le gouvernement agite certes un peu moins ce chiffon rouge de la dette publique depuis un certain temps, depuis qu'après bien d'autres, il peine à engager la baisse prévue, qui était donc d'œuvrer à une réduction de cinq points de PIB sur la durée du quinquennat. Mais enfin ! Comme dans le cas de la dépense publique, la dénonciation de la dette publique fait partie du fonds de commerce néolibéral. On connaît la ritournelle : la preuve que la France vit encore une fois au-dessus de ses moyens, c'est bien qu'elle vit à crédit et que la dette s'envole. Mais il y a une manière d'utiliser les chiffres pour jouer de l'intimidation intellectuelle et interdire tout débat, au lieu d'inviter les citoyens à réfléchir à la question. C'est particulièrement vrai dans le cas du débat autour de la dette, car beaucoup de gouvernements, de droite aussi bien que socialistes, ont pris prétexte du creusement de la dette publique pour justifier des politiques d'austérité.

Or, lorsqu'on ne se laisse pas terroriser par les chiffres et que l'on tente de comprendre pourquoi la dette s'est envolée, on se rend compte que le train de vie des Français n'a pas grand-chose à y voir – ou en tout cas le train de vie du plus grand nombre. En 2010, Mediapart avait ainsi publié une enquête s'appliquant à établir une radiographie de la dette (*elle est ici*). Nous appuyant sur plusieurs études officielles, nous avons établi que les finances publiques françaises auraient été presque florissantes, malgré la crise, si les impôts n'avaient pas été considérablement abaissés tout au long de la décennie des années 2000, et notamment l'impôt sur le revenu. En résumé, le taux d'endettement public aurait été de presque 20 points de PIB inférieur, s'il n'y avait eu pendant cette décennie autant de cadeaux fiscaux, profitant d'abord aux plus riches.

Conclusion : par des plans d'austérité multiples, les gouvernements successifs de tout bord ont fait payer aux plus modestes les cadeaux fiscaux dont ont été gratifiés les plus fortunés au cours de la décennie. Et c'est la dénonciation de la dette qui a servi de prétexte pour organiser ce gigantesque transfert de revenus.

Quelques années plus tard, en 2014, le Collectif pour un audit citoyen de la dette publique a documenté de manière encore plus détaillée ce constat (*son étude est ici*), arrivant au constat que 59 % de la dette publique provenait à l'époque des cadeaux fiscaux et des taux d'intérêt excessifs. Ce qui change profondément la vision des choses.

Et l'on pourrait citer encore à l'appui de nombreuses autres preuves attestant que le débat économique est souvent pipé. Et que les batailles idéologiques commencent souvent par des batailles sémantiques. A-t-on ainsi relevé que le patronat et les néolibéraux sont arrivés à imposer que, dans les échanges publics – et jusque dans les médias dominants –, les cotisations sociales, qui abondent les différentes branches de la Sécurité sociale, ne soient pas dénommées de la sorte mais rebaptisées « *charges* » sociales, ce qui évidemment prend une tout autre résonance. Car une « *charge* », cela pèse, cela étouffe, cela freine, cela empêche l'économie d'être dynamique, de créer des emplois. Alors qu'une cotisation sociale, c'est tout autre chose, en tout cas pour les salariés : c'est une contribution ; c'est un salaire différé, dont découle une prestation sociale, qui est un dû...

De la dépense publique jusqu'à l'endettement public, en passant par les prélèvements obligatoires ou les cotisations sociales, la morale de ces subtilités sémantiques est donc à chaque fois la même. C'est celle qu'Albert Camus tirait dans son étude *Sur une philosophie de l'expression* : « *Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde.* »