

Christophe Ramaux

POUR UNE ÉCONOMIE RÉPUBLICAINE

**Une alternative
au néolibéralisme**



**Relier enfin
le politique et l'économie**



Christophe Ramaux

POUR UNE ÉCONOMIE RÉPUBLICAINE

**Une alternative
au néolibéralisme**

B

© De Boeck Supérieur s.a., 2022
Rue du Bosquet 7 – B-1348 Louvain-la-Neuve

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme ou de quelque manière que ce soit.

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale, Paris : février 2022

Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles : 2022/13647/046 ISBN : 978-2-8073-2895-2

Remerciements

Je tiens à remercier Mireille Raskin et Dominique De Raedt, de l'équipe éditoriale de De Boeck Supérieur, et Véronique Joannin pour leurs judicieuses suggestions et leurs corrections ainsi que pour leur grande patience.

Un grand merci aussi à celles et ceux qui ont apporté leurs précieuses remarques sur l'un ou plusieurs chapitres de ce livre : Sylvain Billot, Sandrine Ghiotto, Didier Leschi, Tancredi Motta, Geneviève Munier-Teschner, Laurent Piolet et Jacques Rigaudiat.

Une mention spéciale pour Henri Sterdyniak qui a relu l'intégralité de l'ouvrage. Outre sa capacité de travail phénoménale, il combine à merveille théories et données empiriques, avec une exigence, non dénuée d'humour, invitant chacun à se dépasser. Henri n'est pas un faux gentil, de ceux qui se complaisent dans la démagogie. Son engagement permanent contre les injustices l'honore. À l'instar de tous les économistes atterrés, dont il est notre pilier, je lui dois beaucoup, bien au-delà de ce livre.

Le contenu de l'ouvrage avec ses lacunes et ses thèses soumises au débat relève bien entendu de ma seule responsabilité.

Toute ma tendresse enfin aux ami(e)s et à la smala – Léna et ma mama, Geneviève, Alma et Simon – qui m'ont trop souvent « vu de dos » ces derniers mois.

Pour Léna. TPQA

Introduction

La crise de notre société est à la fois économique et politique, sociale et écologique. Le sentiment dirimant de ne plus avoir de grille de lecture pour lire le présent et nous projeter dans l'avenir l'alimente. Avec l'épidémie de covid et, avant elle, à l'occasion de la mobilisation des gilets jaunes et de la crise de 2008, il est apparu, à chaque fois, qu'il y a lieu de repenser l'économie et son organisation. Mais avec quelle boussole ? C'est ici que le bât blesse. L'idée selon laquelle le modèle actuel sert les intérêts d'une infime minorité au détriment du plus grand nombre est largement partagée. Mais aucune alternative ne semble pouvoir lui être opposée. Pour construire celle-ci et partant reconstruire un projet émancipateur, l'ouvrage invite à un tournant doctrinal, en repensant l'économie comme une *économie républicaine*.

De quoi s'agit-il ? L'ambition est de relier les deux sphères, les deux continents, depuis trop longtemps séparés, du politique et de l'économie. Dans la sphère du politique, des controverses existent sur les conditions d'exercice de la démocratie (face aux institutions trop bonapartistes de la V^e République notamment). Mais il existe un accord pour préserver le cœur de notre système politique et en particulier le principe de suffrage universel.

À bien des égards, la véritable crise du politique provient de l'économie. Le désenchantement provient du sentiment que le véritable pouvoir n'est plus dans les mains des élus du peuple, mais ailleurs, dans l'économie, dans les mains de la finance et des grandes firmes multinationales. Un sentiment nourri par la mondialisation, et avec elle la finance libéralisée, le libre-échange et la sécession des riches.

Alors que la structuration du politique fait l'objet, sur l'essentiel, d'un certain consensus, d'un monde commun disputé, mais finalement

partagé, il n'en va pas de même au sujet de l'économie. Pour la plupart des citoyens, celle-ci apparaît comme indéchiffrable. Ils pourraient s'en accommoder comme ils s'accrochent de ne pas déchiffrer la médecine ou la physique des matériaux. Mais les médecins soignent et les ponts tiennent, alors que l'économie semble se mouvoir comme un poulet sans tête. Le capitalisme libéral et financiarisé qui s'est imposé au début des années 1980 engendre régulièrement des crises financières, creuse les inégalités, laisse en jachère des millions de sans-emploi alors que d'immenses besoins demeurent insatisfaits. Quel modèle alternatif lui opposer ?

Comment rendre intelligible l'économie et comment concevoir sa transformation afin qu'elle réponde mieux aux besoins à la fois sociaux et écologiques ? Les deux volets sont liés : c'est à défaut d'avoir une compréhension adéquate de son fonctionnement que nous peinons à refonder l'économie.

Afin de lire nos économies sous un nouvel angle et de mieux les transformer, ce livre invite à partir du *schème républicain*. Rapprocher économie et république est très rarement fait. L'idée de penser l'économie à l'aune des principes républicains apparaît à ce point incongrue que la notion même d'*économie républicaine* n'est quasiment jamais utilisée, si ce n'est par des historiens étudiant l'économie sous la Révolution française ou sous la III^e République.

L'idée selon laquelle la démocratie vaut pour l'ordre politique, tandis que celui de l'économie relève du marché ou du capital est profondément ancrée dans les esprits. Pour s'en satisfaire ou pour s'en plaindre, chacun semble s'accorder pour soutenir que nous vivons dans une *économie de marché* ou une *économie capitaliste*. C'est cette évidence même que l'économie républicaine invite à interroger.

Dans les faits, à bien y regarder, nos économies sont loin d'être des économies *de marché*. Des marchés, de la concurrence, de l'initiative privée existent certes, et l'expérience tragique des États dits communistes au xx^e siècle atteste qu'il est vain et contreproductif de prétendre s'en passer. Le marché et le capital dominant sans aucun doute l'économie. Mais des pans entiers de nos économies échappent d'ores et déjà au marché et au capital, avec l'État social (dit aussi *État-Providence*), en particulier, et ses quatre piliers que sont la protection sociale, les services publics, le droit du travail et les politiques économiques (budgétaire, monétaire, industrielle, commerciale...) de soutien à l'activité et à l'emploi. Nous vivons dans des *économies mixtes*,

INTRODUCTION

des économies non pas *de* marché, mais *avec du* marché et de l'intervention publique.

Les quatre premiers chapitres visent à apprécier l'ampleur et la portée de cette socialisation. Une ampleur souvent mal appréhendée et donc incomprise, dont nous discernons mal les ressorts. L'indicateur de dépense publique, le plus fréquemment mobilisé, est en effet très imparfait. Il laisse entendre que plus de la moitié de la richesse (en France 56 % du PIB en 2019 et plus de 60 % en 2020 suite à la crise du covid) est prélevée par le public au détriment du privé. Or il n'en est rien. En termes de production, les services publics délivrés par les administrations représentent moins d'un cinquième de l'activité et ce chiffre, loin d'avoir augmenté, est stable depuis quarante ans (**Chapitre 1. Les mystères de l'État social**). La dépense publique joue en revanche un rôle aussi important que largement méconnu en termes de soutien au revenu des ménages et partant à la demande. En France, environ la moitié du revenu global des ménages et la moitié de la consommation sont socialisées, soutenues par la dépense publique. Preuve que l'État social n'a pas disparu sous les coups de boutoir du néolibéralisme, cette socialisation du revenu et de la demande est plus importante aujourd'hui qu'elle ne l'était au début des années 1980. Elle soutient massivement les débouchés et en conséquence l'activité du privé. La notion d'*économie mixte* doit ainsi être entendue au sens fort : elle signifie non seulement que nos économies ont un pôle public important, mais aussi que les pôles du privé et du public sont interdépendants, bien plus étroitement mêlés qu'on ne le pense (**Chapitre 2. L'État social sous-estimé**). La prégnance de la socialisation vaut, comme on le verra, pour tous les pays du monde, même si son intensité et ses formes précises varient d'un pays à l'autre. Ces contrastes ne doivent toutefois pas masquer l'essentiel : si le xx^e siècle a été marqué par l'opposition entre capitalisme et communisme, il a simultanément été porteur, avec l'État social, d'une autre révolution dont les effets de bouleversement de nos rapports économiques et sociaux sont toujours présents (**Chapitre 3. L'État social existe dans tous les pays**). « L'État social ne réduirait plus guère les inégalités » : cette idée est véhiculée par les libéraux, mais aussi par un certain discours critique à l'opposé d'eux. Elle est fautive : l'intervention publique réduit considérablement les inégalités. Mais, et c'est une nouvelle preuve que nous percevons décidément mal les ressorts de cette intervention, la façon dont s'opère la redistribution est elle aussi méconnue. C'est moins par l'impôt que

par la dépense que l'État social œuvre pour plus d'égalité (*Chapitre 4. L'État social ne réduit plus les inégalités ? C'est faux*).

Le projet d'ensemble du néolibéralisme est de remettre en cause les quatre piliers de l'État social avec la privatisation de la protection sociale et des services publics, la flexibilisation du droit du travail et la réorientation des politiques économiques dans un sens libéral.

Ce projet a-t-il été réalisé ? Oui en partie, mais en partie seulement. Les deux volets de la réponse sont importants. Le néolibéralisme est parvenu à changer la donne avec la finance libéralisée, le libre-échange ou bien encore l'austérité salariale. Mais il n'a pas pour autant tout emporté contrairement à ce qu'un discours catastrophiste laisse entendre (*Chapitre 5. Le néolibéralisme a changé la donne... mais il n'a pas tout emporté*). L'État social fait de la résistance. Il demeure d'actualité. Il le demeure d'autant plus que le bilan du néolibéralisme est à bien des égards accablant. À la suite de la crise de 2008, les leçons n'ont pas été tirées (*Chapitre 6. Impasses du néolibéralisme : les leçons n'ont pas été tirées*). Le seront-elles à la suite du covid ? Il importe de tirer jusqu'au bout les enseignements de cette crise inédite. Le premier d'entre eux est à présent évident aux yeux de tous : il s'avère finalement très coûteux de considérer la santé comme une charge à réduire. Mais il est d'autres enseignements, et parmi eux celui-ci : l'État qu'on présentait comme une figure largement dépassée peut décidément beaucoup (*Chapitre 7. Avec le covid : le grand retour de l'État ?*).

L'État social est la véritable révolution que nous a finalement légué le xx^e siècle, mais nous n'en avons pas, à proprement parler, la théorie. Le libéralisme économique est en un sens une théorie sans réalité, tandis que l'État social est une réalité sans théorie. Comment expliquer ce paradoxe et comment surtout le surmonter ? C'est l'objet des deux chapitres suivants.

Pour mieux théoriser l'État social et sa portée révolutionnaire, l'ouvrage invite à se pencher sur le socle politique de nos sociétés (*Chapitre 8. Relier économie et politique*). Ce socle politique est la démocratie. Or celle-ci est mixte, elle s'articule autour de deux pôles. Un pôle libéral, avec les libertés individuelles d'expression, de réunion, de propriété de soi et de ses biens, de capacité à contracter. Un autre qui n'est pas libéral toutefois : celui du suffrage universel, de l'État, de la nation, de la loi qui s'impose à tous et des institutions pour en déployer les effets. Pour les libéraux, l'intérêt général est réductible au jeu des intérêts individuels. Le second pôle de la démocratie, proprement

INTRODUCTION

républicain, soutient l'inverse. La société a une consistance propre. Nous vivons certes dans des *sociétés d'individus*, mais dans cette caractérisation le terme de société pèse de tout son poids. Or ce qui vaut pour le politique vaut à bien des égards aussi pour l'économie. L'idée selon laquelle qui dit économie dit d'abord marché et capital est profondément ancrée dans les consciences. Elle est évidemment défendue par les libéraux. Mais elle l'est aussi par nombre de leurs critiques d'où l'invitation fréquente à se projeter *au-delà de l'économie*. Un piège redoutable puisqu'il aboutit finalement à parachever le projet même des libéraux : se voir confier tant la représentation de l'économie que son pilotage. La justification de l'État social puise fondamentalement au même schème que le pôle républicain de la démocratie : le tout n'étant pas réductible au jeu des parties, pas plus que ne l'est l'intérêt général à celui des intérêts individuels, il y a lieu de combiner initiatives privées et intervention publique. L'initiative privée a du bon, mais il est des domaines essentiels qu'elle ne peut prendre en charge : le plein emploi, la stabilité financière, la protection sociale, les services publics ou bien encore les besoins écologiques (*Chapitre 9. Ce qu'il en coûte d'oublier l'intérêt général*).

Partant de là quatre grands enjeux contemporains sont revisités. Celui de l'écologie, en premier lieu, à appréhender comme nouvelle frontière de progrès, en sortant des discours apocalyptiques qui tétanisent bien plus qu'ils ne mobilisent (*chapitre 10. Concilier l'écologie et le social : c'est possible... à condition de ne pas faire l'autruche*). L'entreprise, en deuxième lieu, à réhabiliter contre la finance ce qui suppose de sortir du face à face entre un discours purement contestataire, d'un côté, et des pratiques patronales trop souvent autocrates, de l'autre. Les services publics, en troisième lieu, qu'il convient de refonder pour mieux les réhabiliter (*chapitre 11. Changer l'entreprise et refaire l'intervention publique*). Les *nations citoyennes*, enfin, qu'il importe aussi de réhabiliter pleinement. L'Europe, pour retrouver du crédit aux yeux des peuples, doit être au service des incontournables *États sociaux nationaux* et non chercher à les démanteler (*chapitre 12. Refaire nation citoyenne et donner un nouveau souffle à l'Europe*).

1

Les mystères de l'État social

L'État social est à la fois omniprésent et insaisissable.

Les services et les revenus distribués par l'État social sont omniprésents dans nos vies. Pension des retraités, remboursement des soins, prestations familiales, allocation logement, allocation chômage, RSA, allocation adulte handicapé, enseignement des enfants, culture dont les précieuses activités ne pourraient exister sans fonds publics, routes, ponts, distribution d'eau, police et gendarmerie, armée, justice, droit du travail pour protéger les salariés, etc. : cette liste est loin d'être exhaustive. Omniprésent dans les faits, l'État social l'est aussi dans les conversations de tout à chacun ainsi que dans le débat public. « Il y a trop d'impôts », « trop de charges », « trop de fonctionnaires », « les déficits et les dettes publiques nous menacent », soutiennent, par exemple, inlassablement les libéraux et avec eux de nombreux éditorialistes.

Mais de quoi parle-t-on exactement lorsqu'on évoque l'État social ou l'État providence, comment mesurer son importance, quels sont ses effets ? Sur toutes ces questions, un grand flou domine et avec lui une grande cécité sur le fonctionnement même de nos économies. Il importe de dissiper ce flou, à la fois pour la qualité du débat public et – mais cela va de pair – pour refaire société. Cela suppose, en premier lieu, de clarifier le propos sur ce qu'on entend par État social (1.1). Cela suppose aussi de s'accorder sur la façon d'en mesurer l'importance et les effets, en commençant par saisir ce que l'indicateur de dépense publique ne nous dit pas (1.2.).

1.1. SAISIR LA PORTÉE RÉVOLUTIONNAIRE DE L'ÉTAT SOCIAL

L'État social est notre principale révolution économique et sociale, une révolution toujours présente en dépit des assauts néolibéraux à son encontre. Mais nous en saisissons mal les contours, les ressorts. Tel était le diagnostic déjà posé dans un précédent livre publié il y a dix ans (*L'État social. Pour sortir du chaos néolibéral*¹) et que le présent ouvrage entend à la fois préciser et enrichir. Sans reprendre en détail les arguments de ce précédent livre, mais en partant de quelques-unes des principales conclusions, précisons d'emblée quelques éléments clés pour mieux discerner l'État social et sa portée.

L'État social ce n'est pas seulement la protection sociale

Pendant longtemps, plutôt que d'État social, c'est d'*État providence* dont on parlait. Aujourd'hui encore cette expression est couramment utilisée. En dépit ou plutôt en raison de sa référence religieuse elle n'a pas que des défauts. Les milieux conservateurs l'ont certes agitée, dès le XIX^e siècle, pour fustiger la prétention de l'État à se substituer à la providence divine². Mais, de ce fait, elle donne à voir une véritable ambition pour l'intervention publique. Celle d'assurer un certain *bien-être social*, ou tout du moins un *mieux-être social*, et non simplement un filet de protection minimale pour les plus démunis. La notion anglo-saxonne de *Welfare State*, que l'on retrouve en espagnol avec *Estado del bienestar*, littéralement *État du bien-être*, a le mérite d'être plus claire encore en ce sens.

État providence le plus souvent, *État social* parfois ou bien encore *Welfare State* : durant les Trente Glorieuses, ces notions étaient mobilisées de façon très variable selon les auteurs et les pays. Fréquemment cependant, c'est un usage large qui en était fait. On désignait ainsi l'intervention publique dans l'économie dans un sens étendu. À partir des années 1980, cet usage s'est considérablement restreint. Elles servent, de plus en plus fréquemment, à désigner la seule protection sociale³ avec parfois des incursions du côté du droit du travail⁴.

1. Cf. C. Ramaux (2012).

2. F.-X. Merrien (2019) souligne toutefois que la notion d'État providence a été aussi mobilisée par le mouvement populaire dès la révolution de 1848.

3. Cf. notamment W. Adema et M. Ladaïque (2009) ; G. Esping-Andersen (1990) ; F. Ewald (1986) ; F.-X. Merrien, (1997) ; F.-X. Merrien, R. Parcher et A. Kernén (2005).

4. Voir notamment R. Castel (1995, 2001 et 2003).

Comment et surtout pourquoi cette acception étroite de l'État social s'est-elle imposée au cours des quarante dernières années ? Deux raisons peuvent être avancées. La première est louable. En matière de recherche, comme ailleurs, qui trop embrasse mal étreint. On ne peut parler de tout et il importe pour un chercheur de délimiter son objet d'étude. L'approfondissement appelle la spécialisation. Avec ce problème cependant : la rigueur n'exige-t-elle pas, tout autant, de ne pas afficher plus que ce qu'on apporte ? Et si l'on ne traite que de la protection sociale, pourquoi ne pas utiliser cette expression dépourvue d'équivoque sans laisser entendre qu'on parle de plus ? Plus fondamentalement, et c'est la seconde raison, on peut soutenir que l'usage étroit de la notion d'État social n'est pas étranger au tournant néolibéral initié avec la révolution conservatrice de la fin des années 1970. Si on accepte de considérer que les controverses idéologiques, entendues au sens noble de confrontations d'idées, se jouent aussi autour des mots, on peut même soutenir qu'il a été une dimension de ce tournant. Réduire l'État social à la protection sociale n'est en effet pas anodin, cela enlève d'emblée à l'intervention publique toute prétention d'ensemble. Durant les Trente Glorieuses dominait l'idée selon laquelle l'intervention publique était un instrument de régulation au moins aussi important que le marché. Dès les premières pages de son ouvrage devenu un classique, *Économie*, publié en 1948, P. A. Samuelson, qui n'était pourtant pas un économiste radical, distinguait les concepts d'*économie de marché*, « où les individus et les entreprises privées prennent la plupart des grandes décisions concernant la production et la consommation », et d'*économie dirigée*, où c'est l'État qui prend ces décisions. Mais, prenait-il soin de souligner, « aucune société contemporaine n'entre totalement dans l'une ou l'autre de ces catégories polaires. Toutes les sociétés sont plutôt des économies mixtes » (p. 8-9). Le tournant néolibéral, à l'inverse, a cherché à inscrire dans les têtes que le marché est premier. L'intervention publique est à la rigueur admise, mais à titre d'exception dont la légitimité doit sans cesse être mise en question. La règle est le marché. Aucune autre ne peut prétendre à sa généralité : « nous vivons dans des économies de marché ». L'État social ? Il ne s'agirait que d'un domaine, celui de la protection sociale, lequel est important certes, mais ne met pas en jeu le fonctionnement d'ensemble de l'économie.

Selon l'acception large qu'on invite à retenir, l'État social intègre non pas un, mais quatre piliers : la protection sociale certes, mais aussi la régulation des rapports de travail (droit du travail, politiques de

l'emploi...), les services publics et enfin les politiques économiques de soutien à l'activité et à l'emploi. Au-delà de cette désignation nominaliste par ses quatre piliers, on peut le définir, de façon plus générale et systématique, comme *l'intervention publique selon des visées sociales*.

L'appréhension large de l'État social mérite d'emblée des précisions. L'État social n'englobe pas toutes les politiques à visée sociale. Qui dit *social* ne dit pas nécessairement *public*. Le *social* relève aussi d'initiatives privées. C'est le cas avec l'économie sociale et solidaire (association, mutuelles, coopératives), laquelle a son autonomie propre. Mais c'est aussi le cas pour d'autres initiatives privées, dont certaines initiatives patronales, comme l'illustre le *patronage* au XIX^e siècle. La singularité de L'État social, à l'inverse des initiatives privées, est de mettre en jeu l'intervention publique et, partant, un certain rapport à la loi et aux rapports d'obligation dont elle est investie. On est libre d'adhérer à une association ou, pour une entreprise, de prendre des initiatives *sociales*. On doit *a contrario* respecter la loi. Il y a bien une différence qualitative entre les deux registres du *privé* et du *public*.

Cette distinction première étant posée, il est ensuite possible de la nuancer afin de prendre en compte les porosités entre les deux registres. La négociation collective est un cas typique d'enchevêtrement.

Les bords de l'État social (1) : la négociation collective

La négociation collective relève à la fois du *privé* et du *public*, d'une logique *contractuelle* et d'une logique *institutionnelle* irréductible au contrat⁵. L'accord collectif est en effet noué par des acteurs privés que sont les syndicats. Il a simultanément un caractère *public* puisqu'il a *force de loi* une fois conclu. Faut-il intégrer la négociation collective à l'État social ? En France, certains éléments plaident en ce sens. Les syndicats de salariés ne négocient pas dans l'intérêt de leurs seuls adhérents, mais au nom des intérêts collectifs des salariés. L'effet dit *erga omnes* (« à l'égard de tous ») prévaut, ce qui signifie que l'accord s'applique à tous les salariés indépendamment de leur appartenance ou non à un syndicat signataire. Depuis 1936, par arrêté ministériel, l'État peut surtout, et il ne manque pas de faire jusqu'à aujourd'hui, étendre un accord collectif, dont les termes s'imposent alors à toutes les entreprises, y compris celles n'adhérant pas aux organisations patronales qui l'ont signé. Si on ajoute à cette procédure d'extension, le principe

5. Cf. A. Supiot (1983 et 1994) et M. L. Morin (1994).

d'*ordre social* avec ces deux volets que sont le principe de *hiérarchie des normes* (la loi prime sur la négociation collective qui elle-même prime sur les contrats individuels) et le *principe de faveur* (une règle de niveau inférieur n'est valable que si elle apporte un *plus* pour le salarié), alors il y a bien lieu de dire qu'en France la négociation collective est encadrée, pour une part, dans un système où la loi joue un rôle moteur.

Elle n'est pas pour autant entièrement intégrée à l'État social. Elle possède ses règles propres et, plus important encore, son schème de justification spécifique, structuré autour de la notion d'*intérêts collectifs*, conçus comme distincts à la fois des *intérêts particuliers* et de l'*intérêt général*. Les poids respectifs de la loi et de la négociation collective et les règles de celle-ci sont très contrastés selon les pays. Dans tous les cas, la négociation collective apparaît comme un bord de l'État social : elle a son autonomie, sans être pour autant totalement indépendante de lui.

Les bords de l'État social (2) : la décentralisation

Les formes d'organisation de l'État social sont très variables selon les pays et les époques. L'une des dimensions essentielles à ce niveau concerne la déconcentration et, plus encore, la décentralisation de l'intervention publique. Avec la déconcentration, l'État garde la main, même s'il confie la gestion de ses politiques à ses services déconcentrés (préfectures, directions départementales, etc.). Avec la décentralisation, à l'inverse, l'intervention publique est confiée à des collectivités locales (communes, intercommunalités, départements, régions) lesquelles sont juridiquement indépendantes de l'État, le principe de leur *libre administration* étant même inscrit dans la Constitution. Ce principe est d'autant plus important que la France compte un très grand nombre de communes – près de 35 000 soit plus du tiers de toutes celles de l'Union européenne – et qu'y prévaut un autre principe, celui d'absence de hiérarchie entre collectivités locales, de sorte qu'une commune – elle peut cependant déléguer une partie de ses compétences à une structure intercommunale – n'est pas sous les ordres d'un département, qui n'est lui-même pas sous la tutelle de la région.

Dans tous les pays du monde, même si c'est à des degrés très divers, certaines missions de l'État social sont en fait, pour une part, assumées par les collectivités locales. En France, c'est le cas pour une part non négligeable et croissante des services publics. Elles assument ainsi plus de la moitié de l'investissement public (construction et entretien

des écoles, collèges et lycées, infrastructures de transport, etc.). Elles prennent aussi en charge une bonne part de l'action sociale, soit l'un des plus vieux domaines de la protection sociale, même s'il est devenu relativement secondaire en termes de masses financières en jeu. À l'inverse, le rôle des collectivités locales est marginal, en France, en matière de régulation des rapports de travail, contrairement à ce qui prévaut au Canada, par exemple, ou bien encore aux États-Unis où les États et les villes ont la possibilité de fixer un salaire minimum supérieur au plancher fédéral.

Les collectivités locales forment un autre bord de l'État social, mais un bord à bien des égards plus intégré à lui que la négociation collective, puisque, pour être juridiquement indépendantes de l'État, elles n'en sont pas moins clairement des institutions publiques. Il y a donc lieu de les intégrer pleinement à l'État social. Mais en gardant à l'esprit une leçon : l'État social déborde largement le cadre juridique de l'État *stricto sensu*.

L'État social : une véritable révolution

La définition large de l'État social permet, c'est son principal intérêt, de saisir la portée révolutionnaire dont il est porteur. L'État social ne met pas en jeu la simple gestion d'un domaine, mais la régulation économique et sociale d'ensemble. Compte tenu de l'importance de chacun de ses piliers, il est possible de soutenir que nous ne vivons pas dans des économies *de* marché, mais dans des économies mixtes *avec* du marché et de l'intervention publique.

S'il y a du sens à dire que nous vivons dans des économies capitalistes, il convient d'ajouter que nous ne vivons pas dans des économies *monocapitalistes*. Les rapports capitalistes dominent à bien des égards, mais ils ne structurent pas la totalité de l'économie, ne surdéterminent pas tout. L'État social n'a pas simplement une dimension antilibérale, il a aussi une dimension proprement anticapitaliste : avec lui, des sphères entières d'activité – les services publics ou la protection sociale en particulier – échappent au capital. Ce dernier l'a d'ailleurs compris : il s'acharne – c'est l'un des volets essentiels du projet néolibéral (*cf. chapitres 5 et 6*) – à récupérer ces activités.

L'État social ne se réduit pas aux Trente Glorieuses

L'idée selon laquelle l'État social est une invention des Trente Glorieuses et qu'il serait avec elles largement dépassé est répandue.

Elle mérite d'être contestée à plusieurs titres. D'un point de vue historique, l'État social est né bien avant elles : l'essentiel pour lui – sa justification même – s'est joué à la fin du XIX^e siècle, lorsque les sociétés ont admis qu'il existait une responsabilité proprement *sociale* irréductible au jeu des responsabilités *individuelles*⁶. Il a de surcroît survécu à la fin des Trente Glorieuses. Le projet d'ensemble du néolibéralisme – on y revient dans le *chapitre 5* – est la déconstruction méthodique de ses quatre piliers. Dans les faits, il a incontestablement déstabilisé et rogné chacun d'eux, même si c'est avec des contrastes selon les pays. L'État social n'a cependant pas été mis à bas : il est toujours là comme nous allons le voir.

1.2. DÉPENSE PUBLIQUE ET FONCTIONNAIRES : UN POIDS SURESTIMÉ !

Il n'existe pas d'indicateur global permettant de saisir ensemble les quatre piliers de l'État social. L'indicateur le plus fréquemment mobilisé, celui de la dépense publique, n'intègre que deux des quatre piliers : la protection sociale et les services publics (et à travers eux la politique budgétaire). Mais c'est un indicateur très imparfait et il est nécessaire de comprendre pourquoi afin de mieux cerner la réalité de nos économies.

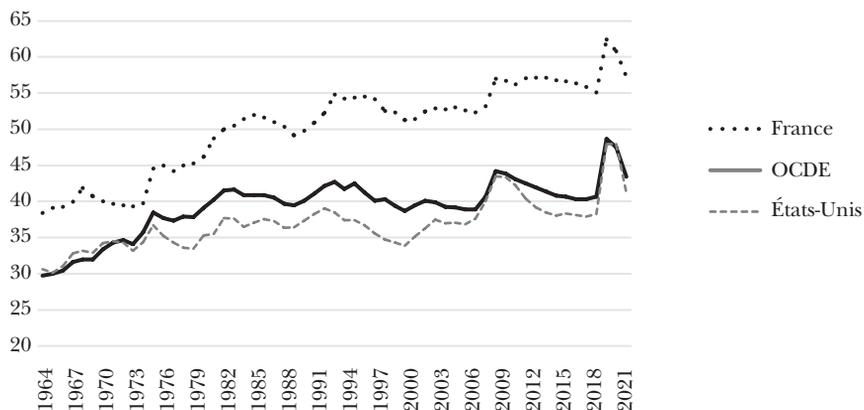
Les idées fausses sur la dépense publique

La dépense publique a sensiblement augmenté un peu partout dans le monde sur longue période. En France, elle est passée de l'équivalent de 35 % du PIB en 1959 à 56 % en 2019 et même 62 % en 2020 suite à la crise du covid (*graphique 1*). Si on remonte plus loin dans le temps, la hausse est plus vertigineuse encore. En 1870, elle n'était que de l'ordre de 10 % du PIB et elle n'a que très peu augmenté jusqu'à la Première Guerre mondiale (de l'ordre de 13 % en 1913). Ce sont les deux guerres mondiales et la grande dépression engendrée par la crise de 1929, qui l'ont fait croître vivement jusqu'à 33 % en 1950⁷.

6. La loi sur les accidents du travail de 1898 marque une étape décisive en ce sens.

7. Au sujet de la dépense publique sur longue période, voir C. André et R. Delorme (1983) et A. Gubian (1991).

Graphique 1 : Dépense publique en France et dans l'OCDE



En % du PIB. De 1964 à 2022 (prévision pour 2021 et 2022). En % du PIB.
Données : OCDE

Cette hausse témoigne sans conteste d'une socialisation croissante. Mais il importe de saisir à quel point l'indicateur retenu est biaisé et porteur d'idées fausses. Lorsque la dépense publique excède plus de la moitié du PIB, cela signifie-t-il que « le public capte plus de la moitié de la richesse », qu'il « prélève plus de la moitié de la valeur créée par le secteur privé, le seul productif » ? Ce type de formules ressassé par les libéraux irrigue les esprits bien au-delà d'eux. Tout est pourtant faux dans ces énoncés. Le secteur public, on y revient juste après, n'est pas improductif, il crée de la valeur au même titre que le secteur privé. Quant à la dépense publique, elle n'est aucunement une *part du PIB*, pas plus d'ailleurs que les prélèvements obligatoires ne le sont. Ce fait est malheureusement peu connu. De nombreux économistes l'ignorent. Les organismes statistiques nationaux – l'Insee en France – ou internationaux – Eurostat, l'OCDE... – reprennent eux-mêmes à l'occasion l'idée selon laquelle la dépense publique qu'ils mesurent serait une *part du PIB*. Et c'est bien le problème : habituellement sourcilieux et rigoureux, ces organismes commettent en l'espèce ce qu'il faut bien nommer une faute⁸.

8. L'Insee (2020a, p. 126) indique, par exemple, qu'en 2018 « le poids des dépenses publiques dans le PIB atteint 56 % ». Toutefois, l'Insee a récemment publié une mise au point fort salutaire soulignant à quel point la dépense publique n'est aucunement une *part du PIB* (N. Carnot et E. Debauche, 2021).

De quoi s'agit-il ? En 2019, la dépense publique s'est élevée à 1 348 milliards en France, ce qui équivaut bien à 56 % de son PIB (2 426 milliards)⁹. Mais ce montant n'est aucunement une « part » du PIB. Il est en conséquence totalement incorrect d'en déduire qu'il ne reste que 44 % pour le privé. Avec la méthode utilisée pour mesurer la dépense publique, la dépense privée peut être estimée à environ... 200 % du PIB¹⁰ ! Un chiffre évidemment absurde qui explique pourquoi ce type de calcul n'est jamais réalisé pour le privé. De même, il est possible de démontrer que la dépense publique – et il en va de même pour les prélèvements obligatoires – pourrait parfaitement être supérieure à 100 % du PIB, sans que cela ne se traduise aucunement par une disparition de l'économie privée¹¹.

Comment expliquer que la dépense publique ne soit pas une part du PIB ? Pour le comprendre, il faut se pencher sur son mode de calcul : l'addition de dépenses qui ont peu à voir les unes avec les autres – en mélangeant des choux et des carottes en quelque sorte –, la somme obtenue étant ensuite comparée à une grandeur familière, le PIB. Le fait de procéder ainsi n'est pas en soi condamnable. C'est l'interprétation qui en est faite qui l'est : l'idée selon laquelle on aboutit ainsi à une *part* du PIB, et à une estimation qui serait pertinente du poids du public et par déduction du privé.

Quels sont les différents postes de la dépense publique ?

Celui qui vient immédiatement à l'esprit tout d'abord : les rémunérations versées aux salariés des administrations publiques, fonctionnaires

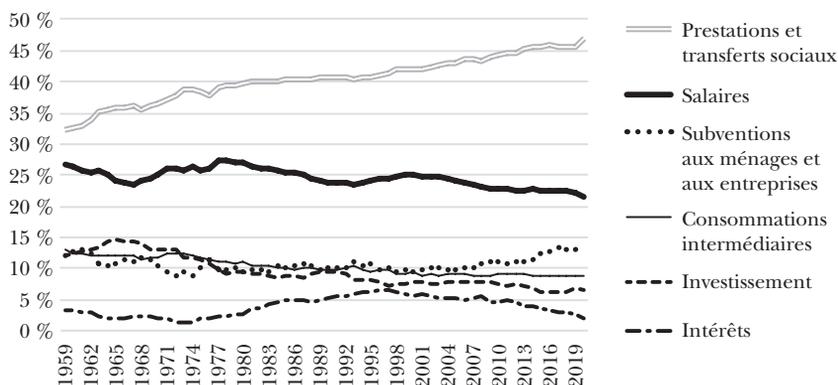
9. L'année 2020 étant singulière (il en sera de même pour 2021), nous nous référons à l'année 2019 pour fixer les ordres de grandeur sur la structure de nos économies. Les données portant sur 2020 seront cependant évidemment présentées pour apprécier la portée de la crise du covid.

10. Les consommations intermédiaires (électricité, fournitures de bureau...) des administrations (120 milliards) sont comptabilisées dans la dépense publique. Or, elles sont plus importantes encore pour le privé (de l'ordre de 2 000 milliards). Une entreprise, pour produire, utilise en effet souvent beaucoup d'intrants produits par d'autres entreprises (du bois et des vis pour fabriquer une table, etc.). Afin d'éviter les doubles comptes (la table vendue 100 euros contient par exemple 40 euros de bois et visserie déjà vendus par d'autres), le PIB est calculé en ne retenant que les *valeurs ajoutées* (la production moins les consommations intermédiaires, soit 60 euros pour le producteur de tables). C'est l'une des raisons – mais pas la seule – pour lesquelles la *dépense privée* (des entreprises, des ménages...), calculée comme la dépense publique, serait de l'ordre de 200 % du PIB (cf. C. Ramaux, 2019b).

11. Voir la démonstration roborative de S. Billot (2021), dans laquelle les prélèvements obligatoires sont aussi supérieurs à 100 % du PIB sans que cela signifie la fin du privé.

pour l'essentiel¹². Ces rémunérations – en intégrant les cotisations sociales – se sont élevées à 297 milliards d'euros en 2019. Tout comme pour les rémunérations du privé, on peut ici raisonner en part du PIB. Et leur évolution sur longue période est particulièrement instructive : elles sont stables depuis quarante ans, à environ 13 % du PIB depuis 1980, avec même une tendance à la contraction entre 2014 (13 %) et 2019 (12,3 %), ce qui témoigne qu'austérité il y a bien eu avec le gel du point d'indice et la limitation des embauches (*cf. infra*). Ce ne sont donc pas ces rémunérations qui expliquent la hausse de la dépense publique. Leur part dans cette dépense a d'ailleurs baissé, de 27 % en 1980 à 22 % en 2019 (*graphique 2*).

Graphique 2 : Dépense publique : qu'y trouve-t-on ?



De 1959 à 2020 (en % de la dépense publique totale). Données : Insee

Le deuxième poste est constitué de prestations sociales et de transferts sociaux. C'est de loin le plus important : 616 milliards en 2019 (et 50 milliards en plus en 2020 en raison notamment des dépenses au titre de l'activité partielle), soit à lui seul près de la moitié (46 %) de la dépense publique. On y trouve les *prestations sociales en espèces* (473 milliards) avec notamment les retraites, les allocations familiales, les allocations chômage, les minima sociaux comme le RSA, l'allocation d'activité partielle. Ces prestations sont dites en *espèces* dans la mesure où les ménages peuvent utiliser à leur guise les sommes perçues : dépenser sa pension

12. En France, la grande majorité des emplois dans les administrations publiques étant des fonctionnaires (c'est moins vrai dans de nombreux autres pays), il est possible, par facilité de langage, d'assimiler les uns et les autres.

pour se nourrir, se vêtir, acheter des livres, etc.¹³. On y trouve de plus les *transferts en nature de produits marchands* (143 milliards), nommés ainsi car ils sont destinés à un usage précis (en *nature* donc) et engagés auprès du privé (d'où l'expression de *produits marchands*) : les remboursements de consultations de médecine libérale et de médicaments, les allocations logement, etc. Ces prestations et transferts, cela mérite d'être souligné, sont composés essentiellement, non pas d'aides aux pauvres contrairement à l'idée reçue selon laquelle ce sont eux *qui coûtent chers*, mais de retraites (plus de 320 milliards contre seulement 11 milliards pour le RSA en 2019). Et ils ne paient pas des fonctionnaires, ils soutiennent directement la dépense des ménages auprès des entreprises privées : consommation des retraités, achats de médicaments, etc.

Les autres postes, plus petits, de la dépense publique, alimentent aussi directement le privé. On y trouve les consommations intermédiaires des administrations (120 milliards en achats de fournitures, essence pour les voitures des collectivités locales, etc.), leurs investissements (89 milliards en commandes de bâtiments, équipements, etc.) et, enfin, de multiples subventions et transferts (177 milliards) bénéficiant aux ménages (pour la rénovation thermique, etc.) et aux entreprises¹⁴. Le Crédit impôt recherche (CIR), par exemple – et il en allait de même pour le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) –, bien qu'il se traduise par de moindres recettes fiscales pour l'État, est intégralement comptabilisé en dépense publique¹⁵.

Quant aux intérêts de la dette (36 milliards), le dernier poste de dépense publique, ils sont, pour l'essentiel, aussi versés *in fine* aux acteurs privés (aux compagnies d'assurance, aux banques et finalement aux ménages). Ils équivalent à 1,5 % du PIB, un montant faible, loin des discours catastrophistes sur la dette (*cf. chapitre 11*)¹⁶.

13. Le terme précis est *prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature*, mais dans la mesure où elles comprennent essentiellement des *prestations en espèces*, c'est ce terme moins abscons qui est retenu dans cet ouvrage.

14. Dans ces transferts sont aussi intégrés ceux à destination de l'Union européenne (une vingtaine de milliards), dont une partie revient en France sous la forme de subventions (au titre de la Politique agricole commune en particulier).

15. Ce choix est opéré dans la mesure où ces crédits donnent parfois lieu à un chèque du Trésor (lorsque leur montant est supérieur au montant dû par l'entreprise au titre de l'impôt sur les sociétés).

16. L. Hoang-Ngoc et B. Tinel (2021) font à juste titre l'éloge de la dépense publique. Ils se méprennent néanmoins avec leur proposition de supposée *bonne mesure* de la *part* de ces dépenses dans le PIB (qui évacue entre autres les retraites, pp. 26-27). On revient sur cette question de la dette publique dans le *chapitre 11*.

Au final, moins d'un quart de la dépense publique sert à payer des fonctionnaires, plus des trois quarts alimentent les ressources et les dépenses des acteurs privés, les ménages en premier lieu, mais aussi les entreprises. On note, au passage, qu'il est totalement vain de chercher ce qui serait une bonne mesure de la part de la dépense publique dans le PIB, d'un côté, et de celle du privé, de l'autre. Raisonner ainsi, c'est nier la réalité profonde de nos économies mixtes, lesquelles le sont non pas seulement en ce qu'elles comptent un pôle public et un pôle privé, mais aussi et surtout en ce que ces deux pôles sont étroitement imbriqués, emboîtés, la preuve en étant justement donnée par le fait que la plus grande part de la dépense publique ne sert pas à financer le secteur public, mais alimente directement les revenus, la demande privée et donc la production du secteur privé.

Avant de préciser ce point, attardons-nous sur les administrations et leurs fonctionnaires.

Le « poids » des fonctionnaires n'a pas augmenté depuis 40 ans

L'idée selon laquelle les fonctionnaires sont des improductifs financés par prélèvement sur le privé est solidement ancrée dans les esprits. Il en va de même pour celle selon laquelle leur poids aurait augmenté ces dernières années. Ces deux idées sont erronées.

Les fonctionnaires ne sont pas improductifs. En France, comme dans tous les pays du monde, on considère qu'ils font croître le PIB. C'est l'une des nombreuses qualités de cet indicateur qu'est le PIB – il en a bien d'autres comme on le verra ensuite¹⁷ – et, au-delà de lui, des comptes nationaux qui permettent de le calculer. Depuis 1968, la commission de l'ONU en charge d'établir ces comptes demande en effet aux États de bien intégrer que les agents publics créent de la valeur, augmentent le PIB¹⁸. Le PIB, de la façon dont il est calculé, offre au passage, et c'est évidemment loin d'être anecdotique, un argument de poids pour défendre, légitimer, les services publics.

La différence avec le secteur privé est que la production des services publics est en accès gratuit. On ne sort pas sa carte bancaire à l'entrée d'une école ou d'un commissariat. Mais la production des instituteurs ou policiers doit être payée, et elle l'est par l'impôt.

La valeur ajoutée par les administrations publiques s'est élevée à 387 milliards en 2019, soit 16 % du PIB. Elle est évaluée aux *coûts de*

17. Cf. chapitre 10.

18. Cf. A. Vanoli (2002).

production, soit pour, l'essentiel, la rémunération des agents publics (297 milliards), à laquelle sont ajoutés les amortissements (les investissements assurant le renouvellement du capital public). Il s'agit bien ici d'une part du PIB. Mais, et cela mérite d'être souligné, cette part 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 (les infirmières étaient avant la crise de la covid payées 25 % de plus en Allemagne, 33 % en Espagne, 64 % aux Pays-Bas¹⁹ ; de même, un professeur des écoles est payé après quinze ans d'ancienneté deux fois moins en France qu'en Allemagne et 40 % de moins qu'aux États-Unis²⁰). Dans certains pays (Suède, Norvège ou Danemark), cette valeur ajoutée par les administrations est plus élevée, avec 18 % de leur PIB, soit deux points de différence, ce qui représente tout de même l'équivalent de 50 milliards pour la France. Ces pays ont choisi à la fois d'élargir le périmètre du public (pour la prise en charge de la dépendance par exemple) et de mieux le valoriser, et ils ne s'en portent de toute évidence pas plus mal.

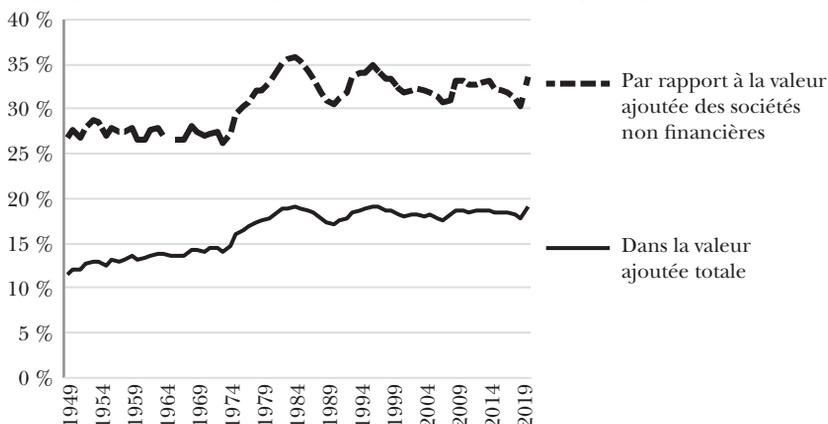
La valeur ajoutée des administrations publiques représente 16 % du PIB, soit 18 % de la valeur ajoutée totale²¹ : cela n'a rien d'exorbitant, mais ce n'est pas non plus négligeable puisque cela équivaut à un tiers de la valeur ajoutée créée par les sociétés non financières, un chiffre stable lui aussi depuis le début des années 1980 (*graphique 3*).

19. Données sur l'année 2017 (OCDE, 2019b, p. 185).

20. Données sur l'année 2017 OCDE (2019a, p. 443).

21. La valeur ajoutée globale est calculée en additionnant celle des sociétés non financières (1 274 Mds en 2019, soit 58 %), des administrations publiques (387 Mds, soit 18 %), mais aussi des ménages (379 Mds, soit 18 %, dont 136 Mds par les entrepreneurs individuels), des sociétés financières (92 Mds par les banques, assurances ou mutuelles, soit 4 %) et des Institutions sans but lucratif aux services des ménages (38 Mds, soit 2 %). Ces valeurs ajoutées représentent près de 90 % du PIB. Pour arriver à ce dernier, il convient d'ajouter 268 Mds d'impôts sur les produits (nets des subventions), avec la TVA en particulier.

Graphique 3 : La valeur ajoutée des administrations publiques



Données : Insee, *Comptes nationaux* (de 1949 à 2020)

On a là une preuve de la permanence de l'État social. Est-ce à dire que le néolibéralisme a été sans effet ? Non bien sûr et cela se vérifie à plusieurs niveaux. En premier lieu, la relative stabilité de la part de valeur ajoutée par les administrations s'accompagne, lorsqu'on y regarde de plus près, d'un tassement de l'ordre d'un point de PIB par rapport au point haut du milieu des années 1980 (16 % en 2019 contre 17 % en 1984). Ce tassement est d'autant plus important si l'on songe que la part des services publics devrait en toute logique croître sur longue période. Plus une société s'enrichit, plus elle est en mesure d'améliorer les domaines d'excellence des services publics que sont la santé, la formation ou la culture. Simultanément, le *papy-boom* – l'arrivée à la retraite des classes d'âge nombreuses du *baby-boom* – entraîne des besoins croissants en termes de santé et de dépendance. Il y a donc bien dégradation : des services qui devraient être mieux assurés, ne le sont pas ou le sont insuffisamment. Les difficultés récurrentes de l'hôpital, de l'enseignement, du secteur culturel ou bien encore des EPHAD en témoignent. De surcroît, les services publics ont été trop souvent réorganisés, non pour les rendre plus performants dans le service rendu au citoyen, préoccupation louable²², mais selon une logique néolibérale qui a conduit à dégrader le service rendu²³.

22. On revient sur cette question dans le *chapitre 11*.

23. Le recul de la socialisation a en outre été important pour la privatisation des *entreprises publiques* (cf. *chapitre 5*).

La relative stabilité sur les quarante dernières années du poids des administrations publiques se vérifie si l'on se réfère à leur part dans l'emploi total.

En 2019, ces administrations comptaient 6,1 millions d'emplois, soit un peu plus d'un emploi sur cinq (21,3 % de l'emploi total). Après avoir augmenté durant toute les Trente Glorieuses, ainsi qu'entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1980 (de 19,3 % en 1978 à 23 % dans la seconde moitié des années 1980), cette part s'est contractée depuis 2004 (elle était alors de 22,9 %), ce qui témoigne, à nouveau, des effets bien réels du néolibéralisme. Précisons que l'emploi public pris en compte ici intègre le *champ de la fonction publique* (5,7 millions d'emplois), mais aussi des salariés qui ne relèvent pas de ce champ, tels ceux des caisses locales et nationales de sécurité sociale.

Pour la seule Fonction publique (hors contrats aidés), on observe une hausse par rapport à 1980 (de 18 % à 20 % de l'emploi total en 2019). Il n'en reste décidément pas que des miettes contrairement à ce qu'un discours catastrophiste laisse entendre. Mais nulle raison, en sens inverse, de crier haro. La hausse de cette part a été largement concentrée sur le début de la période. Et les effectifs de la Fonction publique ont connu des mouvements d'accordéon marqués, bien peu adéquats, chacun en conviendra, pour asseoir ses missions. Ainsi, alors qu'au début des années 2000, les créations nettes d'emplois en son sein étaient encore supérieures à 100 000 par an, elles sont depuis 2005 quatre fois moindres (25 000 en moyenne par an). Précisons aussi que dans le *champ de Fonction publique* sont compris les fonctionnaires (67 % d'entre eux), les militaires (5,5 %), mais aussi les contractuels (20 %, soit un million de personnes dont moins de la moitié – 46 % – sont en CDI) et des salariés relevant d'autres catégories (6,5 % avec notamment les enseignants des établissements privés sous contrat). Au total, les fonctionnaires, à strictement parler (3,8 millions d'emplois), ne représentent que les deux tiers (67 % avec les militaires) de l'emploi dans les administrations publiques²⁴.

Résumons ce qui précède : en termes de production, les administrations publiques représentent environ un cinquième de l'économie et ce chiffre est stable depuis 40 ans, contrairement à ce dont arguent les libéraux qui prennent prétexte de la hausse des dépenses publiques pour fustiger le supposé poids croissant et excessif des fonctionnaires.

24. Cf. N. Donzeau et Y. Pons (2021). Les administrations publiques n'intègrent pas les entreprises publiques (SNCF, EDF, La Poste...).

Plus précisément, ces administrations représentent 18 % de la valeur ajoutée totale et 21 % des emplois. Comment expliquer que 21 % des emplois ne créent que 18 % de la valeur ajoutée totale ? *Ceux du public* seraient-ils moins productifs, moins efficaces, comme le soutiennent les libéraux ? Le temps de travail est légèrement plus élevé (de 4 %) dans le privé²⁵. Mais d'autres éléments pèsent beaucoup plus.

Alors que la valeur ajoutée du secteur marchand est calculée en partant du prix de vente de la production, un tel calcul est par définition impossible pour les services publics non marchands, puisque ceux-ci ne sont pas vendus. Dans tous les pays du monde, leur valeur ajoutée est en conséquence calculée selon les coûts de production, soit pour l'essentiel les salaires (80 % de ces coûts)²⁶. Or, à qualification égale, les salaires sont moins élevés dans le public que dans le privé. Les ouvriers et employés (nombreux dans la Fonction publique territoriale) y sont certes légèrement mieux payés (environ 30 euros en plus par mois), mais cela ne compense pas le fait que les cadres et assimilés (les *professions intellectuelles supérieures*) qui représentent 35 % des effectifs globaux de la Fonction publique (contre 15 % dans le reste de l'économie) le sont beaucoup moins : de l'ordre de 1 000 euros en moins par mois, par exemple, dans la Fonction publique d'État, laquelle en compte beaucoup (56 % de ses effectifs) en raison du poids des enseignants en son sein. Dit autrement, c'est l'austérité salariale historiquement appliquée aux services publics, en partie pour de légitimes raisons – on ne se consacre pas au service public pour « s'en mettre plein les poches » –, qui contribue à expliquer pourquoi la valeur de leur production – mesurée essentiellement par leur salaire – y est plus faible. Simultanément, le coût du capital est lui aussi faible puisque les administrations n'ont pas à verser de dividendes.

Le secteur public, si du moins il est bien géré, est structurellement moins coûteux : on a là un argument économique de poids en sa faveur. S'y ajoute un argument sociopolitique : le public est beaucoup moins inégalitaire en termes de rémunération²⁷. Dit autrement : la réduction

25. En 2018, la durée annuelle effective s'établit en moyenne à 1 679 heures – soit 39,1 heures par semaine (bien au-dessus de la norme des 35 heures) –, avec 1 708 heures pour les salariés du privé et 1 637 heures pour ceux du public. Cela s'explique, en partie, par le fait que les temps partiels sont plus nombreux dans le public (20,6 % contre 17,5 % dans le privé). *Données Dares* (hors temps de travail des enseignants).

26. Le reste, rappelons-le, est constitué par l'amortissement du capital (la consommation de capital fixe) des administrations.

27. Nous revenons sur tous ces arguments en faveur du public dans le *chapitre 11*.

des inégalités est au cœur des missions de service public et, cela tombe bien, son échelle de rémunération est conforme à cette mission.

*
* *

L'une des questions majeures que nos sociétés ont à gérer porte sur l'articulation entre privé et public. Encore convient-il de savoir de quoi l'on parle. Nous en sommes souvent loin malheureusement. Une illustration en a été donnée par le Président de la République lui-même lors d'une présentation de ses vœux de fin d'année²⁸. Illustration saisissante puisqu'il n'a évoqué au cours de cette allocution qu'un seul et unique chiffre : « *nous dépensons en fonctionnement et en investissement pour notre sphère publique plus que la moitié de ce que nous produisons chaque année* ». Or tout est erroné dans cette phrase. Les dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement représentent un cinquième du PIB et non pas « plus de la moitié »²⁹. Le Président avait sans doute en tête la dépense publique globale, laquelle équivalait alors à 56 % du PIB. Mais nous avons vu qu'il ne s'agit aucunement d'une *part* et que raisonner ainsi conduit à omettre tout à la fois que les administrations publiques contribuent au PIB et que la plus grande part de la dépense publique alimente les revenus et l'activité du privé.

Plus que d'un mensonge volontaire, la phrase du Président relève de toute évidence d'un propos ignorant. À sa décharge, il faut reconnaître que ce type de bourde est malheureusement légion chez ses prédécesseurs et de façon générale chez la plupart des dirigeants politiques. L'affaire n'en est pas moins préoccupante. Pour assumer correctement l'articulation entre le public et le privé encore faut-il savoir ce qu'elle recouvre. On en est loin. La crise du covid a montré à quel point l'intervention publique est précieuse. Sans elle, l'économie – et avec elle l'activité des entreprises privées – se serait littéralement effondrée. Puisse cette crise aboutir au minimum à ce serment : que plus personne ne soutienne que « la part des dépenses publiques est de plus de la moitié du PIB ».

28. Le 31 décembre 2018.

29. En 2019, par exemple, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques se sont élevées à 417 milliards (297 de rémunérations et 120 de consommations intermédiaires) et celles d'investissement à 89 milliards soit un montant total de 506 milliards équivalent à 21 % du PIB.

2

L'État social sous-estimé

Les services publics comptent pour environ un cinquième de la production globale. L'intervention publique dans l'économie ne se résume cependant pas à eux. C'est en termes de soutien aux revenus des ménages et à la demande qu'elle est à la fois la plus massive, mais aussi la plus méconnue. Qu'on en juge : comme nous allons le constater, environ la moitié du revenu global des ménages, ce qui est évidemment considérable, est socialisée, soutenue par de la dépense publique. Et cela se retrouve en termes de demande : la moitié de la consommation globale est elle-même socialisée.

2.1. LA MOITIÉ DU REVENU DES MÉNAGES EST SOCIALISÉ

Qu'entend-on pas revenu des ménages ? Dans un sens étroit, il s'agit du *revenu disponible brut*, appelé plus communément le *pouvoir d'achat* des ménages. En masse globale, celui-ci s'est élevé à 1 480 milliards en 2019 et comprend deux volets. Les revenus primaires (1 671 milliards), tout d'abord, avec les revenus du capital financier (84 milliards) et immobilier (194 milliards)¹, et plus encore les revenus d'activité qui comprennent les rémunérations salariales (1 265 milliards en y intégrant

1. Les revenus financiers sont nets, les intérêts versés étant déduits. Les autres revenus du capital des ménages sont essentiellement des revenus immobiliers (pour simplifier, nous les assimilons donc à ceux-ci), avec les loyers effectifs reçus par les propriétaires, mais aussi les loyers dits *fictifs* attribués à ceux occupant leur logement. Les comptes nationaux font ainsi comme si ces derniers se versaient à eux-mêmes un chèque équivalent au loyer (estimé d'après ceux environnants) qu'ils paieraient s'ils étaient locataires. Par cette imputation, ils font ressortir une réalité : un propriétaire de son logement dispose de plus de pouvoir d'achat qu'un locataire.

toutes les cotisations sociales²) et les revenus mixtes des indépendants (128 milliards). Des opérations de redistribution ensuite : on ajoute aux revenus primaires, les prestations sociales en espèces (retraite, allocations familiales et chômage, etc.) reçues par les ménages (520 milliards)³, et on retranche les cotisations sociales (464 milliards) ainsi que les impôts directs (249 milliards) sur les revenus et le patrimoine⁴.

En supplément de ce pouvoir d'achat, l'ONU, depuis 1993, demande fort judicieusement aux États de calculer un revenu *ajusté* (le *revenu disponible brut ajusté*, RDBA) de façon à prendre en compte les *transferts sociaux en nature* dont bénéficient les ménages et qui augmentent *de facto* leur revenu. Ces transferts sociaux en nature sont soit *non marchands* avec l'éducation, l'hôpital public, les services culturels, etc. (272 milliards), soit *marchands* avec la part remboursée des consultations de médecine libérale et des médicaments, les allocations logement, etc. (143 milliards). Au total, ce revenu ajusté s'élève à 1 895 milliards.

Partant de là, on peut prendre la juste mesure de la socialisation (cf. tableau). La somme des prestations et des transferts sociaux (PTS) versés par les administrations publiques équivaut à 44 % de ce revenu ajusté : 25 % avec les prestations en espèces et 19 % avec les transferts en nature. La socialisation est bel et bien considérable. Et, point important, elle a fortement augmenté sur longue période : de 20 % en 1949, à 29 % en 1974 et 44 % avant même la crise du covid (*graphique 4*). Le néolibéralisme a certes fait son œuvre : la socialisation a cessé de croître suite au tournant de la rigueur de 1983 (aux alentours de 38 % entre 1984 et 1992). Mais la récession de 1993 l'a fait bondir à 41 %. Et le même mouvement s'observe ensuite, avec une stabilisation pendant près de 15 ans (autour de 41 % de 1994 à 2008), suivie d'un bond suite à la crise de 2008. Le néolibéralisme a œuvré, mais il n'a décidément pas tout emporté.

2. Les comptables nationaux considèrent que la totalité des cotisations – salariales, mais aussi employeurs – sont versées aux ménages, et que ce sont eux qui les reversent ensuite à l'URSSAF. Cette imputation permet de montrer que les cotisations sont du salaire, lequel par définition est versé aux ménages.

3. Les administrations publiques versent 90 % de ces prestations en espèces, le reliquat (10 %) étant versé par les mutuelles et les entreprises.

4. Les cotisations sociales se répartissent en cotisations employeurs (70 %) et cotisations des salariés et autres ménages (30 %). Elles ne comprennent pas la CSG laquelle est classée parmi les impôts *directs* sur le revenu. Les impôts *indirects*, tels que la TVA ou les taxes sur les alcools et tabacs, ne sont en revanche pas déduits lorsqu'on évalue le revenu disponible des ménages.

L'ÉTAT SOCIAL SOUS-ESTIMÉ

La socialisation du revenu des ménages en 2019		
	(milliards d'euros)	(%)
Salaires (dont cotisations)	1 265	76 %
Revenus des indépendants	128	7,5 %
Revenus du capital immobilier	194	11,5 %
Revenus financiers	84	5 %
Revenu primaire	1 671	100 %
Revenu primaire	1 671	113 %
Cotisations sociales (-)	464	-31 %
Impôts directs (-)	247	-17 %
Prestations sociales en espèces (PSE)	A 520	35 %
<i>Dont PSE versées par les administrations publiques (APU)</i>	B 473	32 %
Revenu disponible	1 480	100 %
Revenu disponible	1 480	78 %
Transferts en nature	C 415	22 %
<i>Transferts en nature non marchands (TSNNM)</i>	272	14 %
<i>- services publics individuels</i>	D 222	12 %
<i>- transferts en nature non marchands par autres que APU</i>	E 50	3 %
<i>Transferts en nature marchands (TSNM)</i>	F 143	8 %
Revenu disponible ajusté	G 1 895	100 %
PSE APU / RDBA	B/G	25,0 %
TSN APU / RDBA	(D+F)/G	19,2 %
Socialisation du revenu par les APU	(B+D+F)/G	44,2 %
PSE Total / RDBA	A/G	27,4 %
TSN Total / RDBA	C/G	21,9 %
Socialisation étendue du revenu	(A+C)/G	49,3 %
Services publics collectifs	H	195
Revenu élargi	I = G+H	2 090
Socialisation élargie par les APU	(B+D+F+H)/I	49,4 %
Socialisation élargie et étendue	(A+C+H)/I	54,1 %

Données : comptes nationaux de l'Insee. Traitement par l'auteur.

La crise du covid s'est traduite par une nouvelle hausse de cette socialisation, jusqu'à 47 % en 2020. Les prestations sociales en espèces en particulier ont connu une hausse de 47 milliards (soit 10 % d'augmentation) avec les dépenses au titre de l'activité partielle, mais aussi avec le surcroît d'allocations chômage, de RSA, etc. Il en sera, au moins pour une part, de même en 2021 avec la prolongation de ces aides. Au-delà du choc temporaire lié au covid, un nouveau palier plus durable de socialisation va-t-il être franchi en France, mais aussi dans les autres pays ? C'est évidemment l'une des questions majeures de ces prochaines années, sur laquelle nous reviendrons.

Les administrations publiques – les organismes de sécurité sociale en particulier, mais aussi l'État ou les départements pour certaines prestations comme le RSA – prennent en charge 90 %, des prestations et des transferts sociaux (838 milliards en 2019 et 898 milliards en 2020). Si l'on intègre les prestations et transferts qui sont délivrés par d'autres organismes (les mutuelles, mais aussi des écoles privées ou établissements d'accueil largement financés sur fonds publics), la socialisation que nous qualifions alors d'*étendue* atteint 49 % (52 % en 2020, cf. tableau)⁵.

Plus important encore, si les prestations et transferts sociaux (PTS) intègrent la consommation de services publics individuels avec les transferts sociaux en nature non marchands (éducation, hôpital...), ils n'intègrent pas la consommation de services publics collectifs (195 milliards) comme la justice l'armée, la police ou les fonctions d'administration générale assurées par les ministères. Par convention, les comptes nationaux considèrent, en effet, que ces services collectifs sont consommés, non par les ménages, mais par les administrations elles-mêmes. Deux raisons justifient ce choix : alors qu'on peut retracer les ménages qui bénéficient (ou pas) des prestations et transferts sociaux (ceux qui perçoivent une retraite ou bien le RSA, etc.), on ne peut le faire pour les services collectifs (tout le monde bénéficie de l'ordre social permis par l'armée, la justice...) et partant les intégrer ensuite à l'étude des inégalités, de la redistribution ; ces services ne

5. Une part des prestations et transferts sociaux (97 milliards en 2019) est assumée par les mutuelles et certaines entreprises (crèche d'entreprise, supplément familial...) qui versent des prestations en espèces (47 milliards) et par des institutions sans but lucratif qui délivrent des transferts en nature non marchands (50 milliards) d'éducation (école privée sous contrat) ou de soins (établissement associatif accueillant des handicapés, etc.). Soulignons que la principale ressource de ces institutions sans but lucratif est constituée de transferts (49 milliards) dont les trois quarts sont versés par les administrations publiques (le dernier quart l'étant par les ménages), ce qui justifie leur prise en compte dans la socialisation.

Le divorce entre le politique et l'économie est au cœur de notre désenchantement. Que vaut la démocratie avec ses beaux principes si elle laisse l'économie - un domaine essentiel de nos vies - lui échapper et bénéficier de façon inconsidérée à une infime minorité ?

Covid, crise financière de 2008, gilets jaunes... : il y a décidément lieu de refonder l'économie. Mais avec quelle boussole ? C'est ici que le bât blesse. Il ne semble pas y avoir d'alternative.

Afin de construire un nouveau projet émancipateur, *Pour une économie républicaine* invite à un tournant doctrinal. Son ambition est de relier les deux sphères trop longtemps séparées du politique et de l'économie.

L'économie républicaine n'est pas une utopie. Nos économies sont d'ores et déjà mixtes mais nous ne l'assumons pas pleinement. Nous saisissons mal à quel point l'État social est indispensable pour assumer des missions d'intérêt général, soutenir le revenu des ménages et réduire les inégalités.

Ce livre invite à saisir ce « déjà là » de l'économie républicaine et propose quatre chantiers de refondation : l'écologie, l'entreprise, les services publics et la réhabilitation des nations citoyennes.



Christophe Ramaux est maître de conférences à l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne, chercheur au Centre d'économie de la Sorbonne. Ses travaux portent sur l'État social, la protection sociale, la politique économique, l'emploi et la précarité.

Il est l'un des animateurs du collectif des « Économistes atterrés » et a participé à plusieurs publications de ce collectif.

ISBN : 978-2-8073-3110-5



9 782807 331105

Prix : 21,90 €

www.deboecksuperieur.com