

L'Insee remet les pendules à l'heure sur le travail des fonctionnaires

27 déc. 2021

Dans une note de blog, deux économistes-statisticiens de l'Insee ont répondu à la question « Dans quelle mesure les administrations publiques contribuent-elles à la production nationale ? ». Une mise au point bienvenue au moment où les candidats de droite saturent le débat de propositions pour supprimer plusieurs dizaines, voire centaines, de milliers de postes de fonctionnaires, et où E. Macron laisse la dégradation des services publics se poursuivre – une autre manière de mal penser à l'avenir, de mal penser ce dont nous avons vraiment besoin.

Ce texte commentant la publication de deux économistes-statisticiens de l'Insee a d'abord été publié sur le [blog des Économistes atterrés](#) situé sur la page d'Alternatives économiques.

Dans une courte note de blog datée du 3 décembre 2021, deux économistes-statisticiens de l'Insee, Nicolas Carnot et Étienne Debauche, répondent à la question « [Dans quelle mesure, les administrations publiques contribuent-elles à la production nationale ?](#) ». La rédaction d'*Alternatives économiques* y a fait écho dans un texte publié le 9 décembre : « [Les fonctionnaires, une vraie valeur ajoutée et 4 autres infographies à ne pas rater cette semaine](#) », dans lequel elle affirme que « les fonctionnaires produisent des richesses, eux aussi ».

La mise au point des deux administrateurs de l'Insee est bienvenue au moment où tous les candidats de droite à l'élection présidentielle saturent le débat de propositions pour supprimer plusieurs dizaines, voire centaines, de milliers de postes de fonctionnaires. Au motif éculé tellement il est ressassé que les fonctionnaires seraient par nature improductifs et donc handicaperaient le reste de l'économie – l'économie marchande – la seule véritable aux yeux de tous les économistes libéraux et que l'un d'entre eux avait un jour résumé ainsi : « L'économie gratuite est intégralement financée par les producteurs de richesses marchandes, ceux qui, au sens propre, font du fric »^[1].

1. La mise au point des économistes de l'Insee

Les deux auteurs de la note développent trois idées.

Dépenses publiques et PIB incommensurables

La première porte sur ce qu'on appelle « part des dépenses publiques dans le PIB », évaluée officiellement à environ 55 %, représentant « la dépense des unités qui appartiennent au secteur des administrations publiques ». Mais, d'une part, disent-ils à raison, cette dépense ne correspond pas à la valeur ajoutée par les administrations publiques. D'autre part, même si les auteurs se contentent d'une phrase sibylline – « La première [erreur] serait d'inférer que la majorité de la production nationale proviendrait des administrations publiques » –, c'est l'occasion de rappeler ce que beaucoup d'entre nous répètent depuis de nombreuses années : ladite part des dépenses publiques donnée à 55 % du PIB pourrait laisser croire que plus de la moitié de celui-ci est « dépensé » publiquement, ce qui est faux puisque les dépenses publiques et le PIB sont deux grandeurs qui ne sont pas homogènes, notamment parce que les consommations intermédiaires sont comptées dans les unes et pas dans l'autre, ce qui entraîne que la dépense publique n'est pas contenue dans le PIB. Au sens propre, dépenses publiques et PIB sont *incommensurables*^[2]. Au point qu'il conviendrait d'abandonner la formule « part des dépenses publiques dans le PIB » puisqu'elle n'a aucun sens.

Les administrations publiques produisent « par elles-mêmes »

La deuxième idée développée dans le blog des deux économistes constitue le cœur de l'affaire. L'examen des comptes de la nation montre que l'activité de production exercée sous l'égide des administrations publiques, qui « correspond surtout aux services régaliens, à l'éducation nationale et aux soins dispensés en hôpitaux publics » représente environ 12 % de la production nationale totale (500 milliards d'euros sur 4 300 milliards en 2019), et 18 % de la valeur ajoutée brute totale (390 milliards sur 2 160 milliards). Est donc balayée la thèse absurde selon laquelle l'activité non marchande serait soustraite à l'activité marchande : au sein du PIB, il s'agit d'un « plus » et non pas d'un « moins ». Au passage, remarquons, même si ce n'est pas le sujet traité par les deux auteurs, que, malgré les nombreuses conventions qui entourent la définition du PIB et qui en montrent les limites, son calcul reste indispensable pour connaître l'évolution de sa taille et de sa structure et ensuite sa répartition en termes de revenus et en termes d'utilisation (consommation, investissement, que celle-ci et celui-là soient privés ou publics).

Les administrations publiques achètent aux entreprises privées

La troisième idée développée par les deux auteurs de l'Insee est celle du rôle des dépenses publiques dans l'ensemble de l'économie[3]. En effet, « les administrations publiques achètent une partie de la production privée au bénéfice des agents économiques », bien au-delà des subventions publiques accordées aux entreprises. La chose est facile à comprendre : non seulement les soignants produisent du soin à l'hôpital, mais l'hôpital achète matériel et médicaments aux entreprises privées et la Sécurité sociale paie la médecine de ville libérale. « Dans le cas de la France, le financement public de biens et de services marchands représente ainsi environ 150 Md€ en 2019, à comparer aux 500 Md€ de production directe des APU. » La décomposition de ce type de dépenses fait apparaître des différences fortes entre les pays, par exemple entre la France et l'Allemagne ou la Suède. Ainsi, les auteurs montrent que les dépenses totales de consommation en santé sont voisines en Allemagne (9,3 % du PIB), en France (9,3 %) et en Suède (7,9 %) ; mais la répartition entre la production de santé publique (respectivement entre les trois pays : 0,5 %, 2,9 % et 5,1 % du PIB), la production marchande financée par les APU (6,2 %, 4,3 % et 1,4 %) et celle financée par les ménages (2,6 %, 2,1 % et 1,3 %) est totalement différente. Il s'ensuit que les comparaisons internationales de ladite part des dépenses publiques dans la richesse totale produite ne peuvent être faites qu'avec « discernement », disent les auteurs, pour éviter les biais méthodologiques.

1. Au-delà de la comptabilité nationale, une nouvelle conception du travail productif ?

Redisons-le : nous pouvons nous réjouir que des économistes de l'Insee fassent justice du galimatias idéologique libéral sur l'improductivité des fonctionnaires, voués aux gémonies, même au plus fort de la crise pandémique pendant laquelle la plupart d'entre eux ont dû assurer le maintien des services essentiels.

Cependant, c'est un pas positif qu'il s'agit de prolonger. La comptabilité nationale ouvre la possibilité d'aller plus loin, jusqu'au niveau conceptuel s'agissant de savoir ce qu'est un travail productif de valeur ajoutée.

La validation sociale du travail

Puisqu'il est avéré que, à côté de la production capitaliste proprement dite, il existe dans toutes les sociétés modernes dominées par le capitalisme un secteur soustrait à la logique du profit et où sont produits des services monétaires non marchands, sous l'égide de l'État, des collectivités territoriales, ou même d'associations à but non lucratif, on peut réfléchir à redéfinir le travail productif de valeur monétaire. L'institution d'une école non marchande, celle d'un hôpital où sont dispensés des soins non marchands, etc., sont le résultat de luttes sociales s'étant étalées sur plus d'un siècle. Au sein de ces organes publics est produite de la véritable valeur ajoutée. À côté de la validation du travail produisant des

marchandises par la vente sur le marché, il existe donc un second mode de validation du travail : c'est la décision politique d'apprendre à lire et à écrire aux enfants, de soigner les malades, d'apprendre à nager dans les piscines municipales, etc. L'embauche de travailleurs et des investissements publics vont permettre la production de ces services. La conclusion est que *ces travailleurs produisent des valeurs d'usage, ce dont tout le monde convient, mais aussi, ce qui est moins courant, de la valeur au sens économique, qui s'ajoute à celle produite dans le secteur marchand et qui n'est donc pas soustraite à celui-ci*. C'est ainsi que – les comptes nationaux ne s'y trompent pas – le produit intérieur brut est la somme du produit marchand et du produit non marchand : il n'existe pas un, mais deux espaces de validation sociale du travail, le marché et la décision politique, qui sont en tension permanente. D'une part, parce que la classe dominante comprend spontanément que les ressources humaines consacrées à produire de la valeur pour la collectivité ne sont plus disponibles pour produire de la valeur pour le capital qu'elle veut valoriser à tout prix. D'autre part, parce que la population comprend en sens inverse que cette production de valeur pour la collectivité améliore ses conditions de vie.

Le concept de validation sociale est au cœur de la théorie de la valeur de Marx quand il souligne le « saut périlleux » que doivent accomplir les marchandises pour que la valeur économique soit réalisée en monnaie, et elle est également sous-jacente à la théorie de Keynes qui disait que la vente des marchandises sanctionnait positivement les anticipations de débouchés des entreprises.

Le paiement collectif des services non marchands par les impôts et cotisations sociales

Cela dit, en redéfinissant ainsi le travail productif sous contrainte de validation sociale par deux modes en tension (le marché/la décision politique), on peut avoir un autre regard sur lesdits prélèvements obligatoires, autre bête noire des libéraux jumelle de celle des dépenses publiques.

D'abord, les impôts et cotisations ne sont pas prélevés sur le produit marchand mais sur le produit total déjà augmenté du produit non marchand. Ils sont le paiement de « suppléments obligatoires » que constitue notamment la valeur ajoutée monétaire non marchande.

Ensuite, ces impôts et cotisations jouent un rôle comparable au paiement des marchandises dont les acheteurs s'acquittent du prix. La seule grande différence est que, dans le cas des marchandises, le paiement est individuel et il ne suppose qu'un pouvoir d'achat, tandis que, dans le cas des services monétaires non marchands, le paiement est collectif et il suppose la décision politique de les produire et ensuite le consentement démocratique aux prélèvements.

Enfin, la distinction que l'on doit à John Maynard Keynes entre financement et paiement de la production doit être introduite ici. Par exemple, ce ne sont pas les acheteurs d'automobiles qui financent les chaînes de montage des constructeurs. Le financement de la production d'automobiles est assuré par les capitaux réunis par l'entreprise (soit des capitaux propres, soit des capitaux empruntés), et il doit intervenir *avant* la production. Le paiement des automobiles par les acheteurs, quant à lui, est *ex post*. C'est exactement la même chose pour la production des services monétaires non marchands : la collectivité doit pouvoir financer sa production non marchande *ex ante*, son paiement par l'impôt ou la cotisation intervenant *ex post*. On voit d'ailleurs quel est l'enjeu de la maîtrise de la politique monétaire et du crédit permettant la création de monnaie quand on sait que, sur le plan de l'économie dans son ensemble, tout développement économique (marchand ou non marchand) exige un accompagnement monétaire. En d'autres termes, dans une économie capitaliste, qui est une « économie monétaire de production », les capitalistes anticipent des débouchés pour leurs marchandises et la collectivité anticipe des besoins sociaux : dans les deux cas, l'anticipation est suivie d'investissements et d'embauches. La validation des anticipations des entreprises interviendra lors de la vente des marchandises produites. Celle des besoins sociaux précède la production des services non marchands. Dans un cas, le « saut périlleux » doit être réussi ; dans l'autre, c'est un *saut assuré* du fait d'une décision politique.

On devine qu'un tel retournement théorique heurte de plein fouet le discours libéral, de même que la vision traditionnelle de beaucoup d'économistes marxistes, habitués à restreindre le champ de la valeur ajoutée au seul secteur capitaliste[4].

Une dernière précision peut être apportée. Le titre de l'article du blog de l'Insee annonce une démonstration sur la contribution des administrations publiques à la *production* nationale, c'est-à-dire à la valeur ajoutée. L'article d'*Alternatives économiques* porte, lui, sur la production de « richesses ». Ce sont les auteurs de l'Insee qui proposent la formulation la plus exacte. Celle d'*Alternatives économiques* fait courir le risque de confondre richesse et valeur ; or, le périmètre de la première est beaucoup plus large que celui de la seconde. Et la distinction n'est pas mince à l'heure de la crise écologique et de la prétendue valeur économique de la nature ou de la valeur ajoutée par la nature ; ainsi les institutions internationales se préoccupent de « la valeur de l'eau », mais l'eau est en train d'être transformée en support d'un nouvel actif financier[5]. Mais, bon, à chaque jour suffit sa peine. Profitons-du bon moment accordé sous les bons auspices de l'Insee. Rien qu'avec cette mise au point méthodologique, on a déjà de quoi engager la bataille des idées contre les Macron, Pécresse et compagnie qui veulent la peau des services publics...

Sus aux fonctionnaires !

À ce jour, les programmes économiques des candidats à la présidence de la République ne sont pas encore tous connus, ni même connus, pour ceux qui ont été déjà présentés, dans le détail.

Valérie Pécresse veut supprimer 200 000 postes de fonctionnaires. Comme elle sait que ce ne pourrait être réalisé en supprimant ouvertement des enseignants, des soignants, sauf à privatiser les services qu'ils procurent ou à transformer ces postes en contrats de droit privé, elle pense s'en tirer en voulant ne supprimer que les fonctionnaires remplissant des tâches « d'administration administrante ». Saluons l'innovation sémantique en forme de tour de passe-passe. C'est comme si on inventait l'eau mouillante. Sérieusement, la droite française devrait lire le blog de Nicolas Carnot et Étienne Debauche de l'Insee qui indique bien que les fonctionnaires effectuant des tâches « régaliennes, d'éducation et de santé » produisent de la valeur ajoutée. Qu'est-ce qu'une « administration administrante » ? Au mieux, une redondance ; au pire, un oxymore. S' imagine-t-on supprimer, par un coup de baquette magique, toute tâche de gestion, même lorsqu'on a remis au premier plan l'acte de soigner proprement dit, ou l'acte d'enseigner (écoutons les plaintes des directeurs d'école primaire, obligés d'effectuer une double journée de travail) ?

On ne connaît pas encore ce que sera le projet d'Emmanuel Macron concernant la fonction publique d'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale. On peut constater qu'il avait prévu en 2017 de supprimer 120 000 postes de fonctionnaires. Il n'a pas pu le faire ; mais il a laissé la dégradation des services publics se poursuivre, ce qui est une autre manière de mal penser à l'avenir, de mal penser ce dont nous avons *vraiment* besoin[6].

[1] Jean Peyrelevade, « Quand l'économie du partage aveugle les anticapitalistes », *Les Échos*, 20 janvier 2016.

[2] De nombreuses contributions ont été apportées ces dernières années pour dénoncer les termes dans lesquels les confusions sont entretenues dans le débat public. Voir entre autres :

- Christophe Ramaux, « [Calculée comme la dépense publique, la dépense privée dépasserait 200 % du PIB](#) », 7 mai 2014, *L'Obs-Rue* 89.

- Francisco Vergara, « [Dépenses publiques : Monsieur Macron crée des peurs inutiles](#) », *Le Monde*, 2 janvier 2019 ; « [Sur la comparaison internationale des "dépenses publiques" : notre comptabilité nationale induit-elle en erreur ?](#) », *Les Possibles*, n° 20, Printemps 2019.

- Jean Gadrey, « [Macron recalé à l'épreuve d'économie du bac : parler de la "part de la dépense dans le PIB" est une ineptie !](#) », Blog *Alternatives économiques*, 6 janvier 2019.
- Michel Husson, « [Pédagogie des dépenses publiques](#) », *Alternatives économiques*, 21 janvier 2019.
- Jean-Marie Harribey, « [Le travail paie, qu'est-ce à dire ?](#) », Blog *Alternatives économiques*, 23 décembre 2018 ; « [La foire aux cancrs économistes](#) », Blog *Alternatives économiques*, 22 janvier 2019.
- Sylvain Billot, « [Pourquoi parler de "part des dépenses publiques dans le PIB" est une imposture](#) », Blog de Économistes atterrés d'*Alternatives économiques*, 9 mai 2021.
- Les Économistes atterrés, *La dette publique, Précis d'économie citoyenne*, Paris, Seuil, 2021.
- Plusieurs contributions ci-dessus avaient commenté la Fiche pédagogique publiée par Bercy : « [La fiscalité et les dépenses publiques](#) », janvier 2019.
- Notons aussi que le texte des deux auteurs de l'Insee améliore nettement la [définition donnée par l'Insee des dépenses publiques](#), 1^{er} juin 2021.

[3] Si l'on raisonnait en dynamique, ce rôle des dépenses publiques se traduirait par le phénomène du multiplicateur keynésien.

[4] La thèse soutenue ici est critiquée par certains auteurs marxistes traditionnels. Pour une présentation de ce débat, voir Jean-Marie Harribey, *La richesse, la valeur et l'inestimable, Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2013 ; « [Dans les services monétaires non marchands, le travail est productif de valeur](#) », *La Nouvelle Revue du Travail*, n° 15, 2019, la seconde partie de mon texte ici s'inspire de celui-là ; *En finir avec le capitalovirus, L'alternative est possible*, Paris, Dunod, 2021.

[5] ONU, « Rapport mondial des Nations unies sur la mise en valeur des ressources en eau 2021 : la valeur de l'eau », mars 2021. Pour une critique, voir Hélène Tordjman, *La croissance verte contre la nature, Critique de l'écologie marchande*, Paris, La Découverte, 2021 ; Jean-Marie Harribey, « [Le discours sur la valeur de l'eau ne vaut pas grand-chose](#) », 7 avril 2021 ; « [Le projet de marchandiser la nature, essai critique d'Hélène Tordjman](#) », *Contretemps*, 2 juillet 2021.

[6] Voir Les Économiste atterrés, *De quoi avons-nous vraiment besoin ?*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2021.

URL source : <https://blogs.mediapart.fr/jmharribey/blog/271221/l-insee-remet-les-pendules-l-heure-sur-le-travail-des-fonctionnaires>