

Sur la comparaison internationale des « dépenses publiques » : notre comptabilité nationale induit-elle en erreur ?

mardi 21 mai 2019, par Francisco Vergara

Une des questions les plus disputées chez les économistes est celle du rôle et de la taille que le secteur public doit avoir dans un pays riche et développé comme la France.

L'importance de cette question se comprend, car l'histoire des nations est remplie d'exemples d'un secteur (ou d'une branche) devenant trop grand, ou restant trop petit, freinant la croissance ou rendant l'économie plus vulnérable. Un cas récent est celui du « secteur des sociétés financières », dont la taille a doublé dans plusieurs pays pendant la vingtaine d'années qui a précédé l'effondrement économique de 2008 [1].

Il est légitime donc de se demander si ce n'est pas aussi le cas, en France, du « secteur des administrations publiques ». Mais l'argument le plus souvent utilisé par ceux qui avancent cette thèse n'est pas sérieux.

« Les hommes croient que c'est leur raison qui gouverne les mots ; mais c'est vrai aussi que les mots agissent en retour sur leur entendement ... ».

Francis Bacon [2].

1. La « dépense publique » n'est pas une bonne mesure de la taille de l'État

L'argument habituellement avancé est que « la dépense publique » exprimée en points de PIB (comparée au produit intérieur brut) est de 56,5% en France, alors qu'elle n'est que de 43,9% en Allemagne et seulement de 34,2% en Suisse [3], deux pays prospères où le taux de chômage est très bas et les services publics sont convenablement assurés. Pourquoi la France ne peut-elle faire aussi bien en dépensant moins ?

Malheureusement, les commentateurs qui se servent de cet argument ne se demandent jamais si le chiffre que l'Insee (notre Institut de la statistique) et Eurostat appellent « dépense publique » est une bonne mesure de la taille des administrations publiques ou du montant des ressources que l'État met en mouvement. Les experts des organisations internationales qui ont étudié la question expriment souvent des doutes à ce propos.

Lors du séminaire « La taille des Administrations publiques – comment mesurer » (organisé par Eurostat et le Comité consultatif européen de l'information statistique), par exemple, les participants pouvaient être divisés sur la taille optimale que

doit avoir le secteur public. Mais ils convenaient tous (avec l'équipe du Fonds monétaire international) que :

« la dépense publique totale n'est peut-être pas un bon indicateur de l'ampleur des activités d'un État ... On s'en sert usuellement, mais c'est probablement en raison de la facilité avec laquelle on trouve les données et non en raison de leur pertinence (*probably because of the easy availability of data rather than appropriateness of the concept*) » [4].

Les études (trop peu connues) de Willem Adema et de sa petite équipe de l'OCDE qui sont encore plus catégoriques arrivent à la même conclusion :

« les phrases du genre « le pays X dépense plus que le pays Y » sont trop souvent fausses » (*all too often these statements are wrong*) [5].

Si le chiffre en question n'est pas pertinent pour mesurer la taille des administrations publiques, comment pourrait-il être approprié pour comparer le fardeau qu'elles constituent pour les économies des différents pays ?

2. Ce mot ambigu « dépense »

Plusieurs raisons concourent (et s'ajoutent) pour expliquer pourquoi le chiffre que l'Insee appelle dépenses publiques mesure mal (ou pas du tout) la taille du secteur public. Elles sont très simples.

Premièrement, lorsqu'il communique chaque année les comptes des administrations publiques, l'Insee appelle dépenses, non seulement les sommes que ce secteur utilise **pour fonctionner**, mais aussi des sommes qui ne font **que transiter** provisoirement par ses caisses (des montants qu'il utilise pour le compte de quelqu'un d'autre).

En France, par exemple, les trois quarts des sommes que les ménages dédient à leur santé (comme les montants qui servent à payer leur médecin ou à acheter des produits pharmaceutiques) **transitent**, à un moment ou un autre, par des caisses publiques. L'Insee **additionne** ces sommes (qui ne font que transiter) avec les montants qui servent à **faire fonctionner** ces caisses et appelle leur addition « dépenses publiques ». Ce n'est pas étonnant donc que la dépense de ce secteur ait l'air d'être *très grande* et qu'il donne l'impression d'être *très dépensier*.

Remarquons que l'Insee n'utilise pas le mot dépense (de cette manière discutable) lorsqu'il publie les comptes des autres secteurs ; il le fait *uniquement* pour les administrations publiques.

Prenons le cas du secteur des sociétés financières. Presque toutes les dépenses des ménages *transitent*, à un moment ou un autre, par ce secteur (par les banques notamment). Que ce soient les salaires et les retraites qui servent à leurs dépenses courantes, ou l'épargne qui leur sert pour acheter une maison ou un automobile, les sommes transitent par ce secteur. Mais, lorsqu'il publie les comptes de ce secteur, l'Insee ne considère jamais ces sommes « dépenses du secteur financier ». S'il le faisait, et si les média communiquaient ce chiffre à l'opinion (comme ils le font dans le cas du secteur public), l'idée que les Français se font de la taille de leur État serait très différente. La dépense du secteur public semblerait modeste à côté de celle du « secteur financier » (par lequel *transitent* des sommes qui dépassent plusieurs fois la taille du PIB). Mais tout le monde verrait que c'est une manière absurde de mesurer **la taille** d'un secteur. Pour les autres secteurs de l'économie, l'Insee ne parle donc pas de 'recettes et dépenses' mais se cantonne aux expressions techniques (et moins inquiétantes) de 'ressources et emplois'.

Une analogie fictive permet de mieux saisir *l'absurdité* impliquée par l'utilisation du chiffre « dépenses publiques » dans les comparaisons internationales. C'est comme si Chronopost (voulant réduire ses frais afin de faire face à la concurrence de Fedex et de DHL) appelait « dépense » de ses estafettes de livraison, non seulement leur consommation en essence et le salaire de leurs conducteurs, mais aussi le prix des marchandises qu'elles transportent. Une telle manière de compter ferait apparaître comme une 'économie' une diminution de la valeur des colis transportés. Elle n'inciterait pas Chronopost à maîtriser ses coûts, mais à réduire la valeur des marchandises qu'il apporte à sa clientèle. Même un enfant verrait que c'est une erreur. Cette manière de compter n'encouragerait Chronopost ni à trouver les vraies causes de ses difficultés, ni à mieux servir le public

C'est une première raison (mais pas la seule) pour lesquelles le chiffre « dépenses publiques » induit en erreur.

3. Ces catégories à géométrie variable qu'on appelle « secteurs »

Une *deuxième raison*, qui s'ajoute à la première (et aggrave l'erreur) vient du fait que, dans les différents pays, les comptes nationaux rangent les acteurs qui s'occupent de *santé, éducation, assurance et solidarité* (comme les hôpitaux et les universités) [6] dans des « secteurs » différents.

L'opinion la plus répandue à ce propos (ce que Galbraith appelait *conventional wisdom*) est que les chiffres communiqués par l'Insee et Eurostat sont comparables car les pays développés ont adopté *le même Système de Comptabilité Nationale* (SCN).

Les commentateurs qui avancent cette opinion admettent parfois qu'il existe encore des problèmes (qu'ils appellent parfois *border cases* – comme le cas des grands hôpitaux allemands, par exemple –. Mais la différence dans les ratios « dépenses publiques/PIB » leur paraît tellement énorme que, au lieu de soupçonner la pertinence du concept qu'ils utilisent pour comparer, ils laissent entendre que les problèmes qui demeurent (et perturbent encore les comparaisons internationales) sont peu importants et en voie d'être corrigés.

Mais cette manière de parler confond **deux choses différentes**.

Il est vrai que les pays développés se sont mis d'accord pour classer 'les acteurs' de leurs économies (les entreprises, banques, hôpitaux, etc.) dans les mêmes cinq *catégories* ou *subdivisions* qu'ils ont convenu d'appeler « secteurs » (« secteurs institutionnels » ou « secteurs résidents »).

Il est vrai aussi que, avant de ranger une école ou un hôpital dans un 'secteur', plutôt que dans un autre, les questions que leurs « commissions de classification » leur posent sont (presque) identiques. On les range ainsi, en fonction de la réponse donnée, dans un des cinq secteurs résidents : celui appelé « ménages », celui des « entreprises non financières », des « sociétés financières », des « institutions à but non lucratif » ou celui des « administrations publiques » [7].

Mais, contrairement à ce que l'on pense parfois, cette pratique ne conduit pas à des résultats 'comparables'.

En France, par exemple, la commission de classification range la plupart des *hôpitaux, écoles, universités et assurances sociales* dans le secteur dit « des administrations publiques » (avec les municipalités et les préfectures). En Allemagne et en Suisse, tout en leur posant des questions similaires, on les range plus souvent dans le secteur des « institutions *sans but lucratif* » (avec les églises et les syndicats) ou dans le secteur des « sociétés financières » (avec les compagnies d'assurance et les mutuelles). Du coup, on a l'impression que les administrations publiques sont, chez eux, *plus petites et moins dépensières* qu'en

France (ce qui est peut-être vrai, mais n'est nullement démontré par l'argument avancé).

Cette manière de classer aboutit simplement à comparer des domaines de l'économie qui couvrent *des périmètres différents*.
Quoi d'étonnant donc qu'ils n'aient pas *la même taille* ?

L'explication de tout ceci est très simple. Si l'*évolution économique et sociale* des pays européens a partout fait apparaître "des besoins assez similaires" (que tous les pays européens ont cherché, d'une manière ou d'une autre, à satisfaire), leurs *lutttes politiques et religieuses* (qui ont été très violentes) ont abouti à "des résultats assez différents".

Les principales évolutions économiques et sociales se sont partout déroulées, sinon à la même vitesse, au moins *dans la même direction*. L'urbanisation, l'espérance de vie, le taux de scolarisation, par exemple, ont partout **augmenté** ; la part de la population dédiée à l'agriculture, la taille des ménages, la mortalité par tranche d'âge ont partout **diminué**. Leurs luttes politiques et religieuses, en revanche, ont fini assez différemment et ont laissé les établissements dédiés à la satisfaction des besoins (les hôpitaux, les écoles et les universités) *dans des mains différentes*.

Si les guerres de religion en France avaient abouti à un compromis plus équilibré avec les protestants et si dans le recul du rôle des Églises, qui a eu lieu dans toutes les sociétés modernes, l'Église française avait (comme en Allemagne) moins perdu de ses activités traditionnelles de santé, éducation et solidarité) [8] ; si, dans la tendance centralisatrice que l'administration publique de tous les pays développés a connue, les régions et départements français avaient gardé une part plus importante de leurs compétences, la taille de ce que l'Insee appelle "secteur des administrations publiques" serait différente.

La raison est très simple. Les régimes de retraite et d'assurance maladie, par exemple, auraient plus souvent un caractère régional et la réponse que les acteurs donnent aux questions posées par les commissions de classification *varierait d'une région à l'autre*. Comme cela arrive en Suisse, où la Constitution fédérale oblige tous les résidents à s'assurer et l'Assemblée fédérale veille à ce que tout le monde soit couvert, mais ce sont les cantons qui décident quels acteurs ils agréent pour assurer les fonctions en question (ou, éventuellement, s'ils font appel à un régime public) [9].

Une partie de la direction de nos universités, hôpitaux et régimes d'assurance sociale serait, par exemple, *désignée* par des autorités différentes (un peu plus par les Églises et les syndicats et un peu moins par l'État), mais elle serait probablement *choisie* avec des critères similaires (selon les mœurs du pays). Les différents acteurs auraient devant eux une population ayant les mêmes besoins et ils couvriraient probablement un pourcentage similaire des besoins et des risques auxquels l'évolution économique et sociale a donné naissance. Les acteurs feraient leur travail *un peu mieux* ou *un peu moins bien* (qui peut le savoir ?). En revanche, ils seraient moins souvent classés dans le

"secteur des administrations publiques", à côté des préfectures et des municipalités.

Comme les besoins de la population (ainsi que les 'technologies' et méthodes pour les satisfaire) ne seraient probablement pas très différents, on continuerait à se plaindre, par exemple, du fait que la santé devient trop chère ou que l'obligation légale de s'assurer est trop contraignante (comme le font nos voisins suisses auxquels la Constitution fédérale impose une obligation de s'assurer plus stricte peut-être qu'en France [10]). Mais Eurostat classerait la France non comme premier ou deuxième pays en matière de "dépenses publiques" mais, peut-être, comme cinquième ou, ce qui est probable, près de la moyenne des pays à développement similaire.

4. Un domaine destiné à devenir plus grand

La question soulevée ici est importante car les acteurs qui s'occupent d'activités liées à la santé, l'éducation, la vieillesse et la couverture des nouveaux besoins vont probablement devenir *plus nombreux* et leurs activités *plus importantes* dans le futur. Si nous souhaitons que nos politiciens encouragent les évolutions bénéfiques pour la société (et découragent celles qui sont nocives ou parasites), il est utile de savoir pourquoi on les classe dans un 'secteur' plutôt que dans un autre. Il ne faut pas que nos politiciens imitent l'exemple fictif de Chronopost que nous avons inventé plus haut afin d'illustrer le problème.

Tous ceux qui ont sérieusement étudié ces questions le savent. Les statisticiens de la Commission européenne eux-mêmes ont parfois le courage de le dire. Comme Mandl, Dierx et Ilzkovitz, qui écrivent que le domaine que nous appelons "secteur des administrations publiques" recouvre des activités tellement différentes d'un pays à l'autre que l'utilisation des grands agrégats :

« risque d'induire en erreur dans les comparaisons entre pays (*the different national boundaries between the public and the private sector could give rise to a rather misleading picture in cross-country investigations*) » [11].

Le fait que les "commissions de classification" (de la comptabilité nationale allemande, suisse et française) posent les mêmes questions à une université ou à un régime d'assurance maladie, avant de le classer dans un secteur plutôt que dans un autre, ne garantit pas que les agrégats qu'on communique à la presse soient comparables.

5. Un système de comptabilité nationale (SCN) qui induit en erreur ?

Une troisième raison pour laquelle le chiffre que l'Insee et Eurostat appellent "dépense publique" induit en erreur, vient du

système de comptabilité nationale (SCN) que les pays occidentaux (avec le FMI, la Banque mondiale, Eurostat, l'OCDE et l'ONU) ont collectivement adopté. Comme c'est le cas pour toutes les institutions humaines, ce système comporte *des avantages* et *des inconvénients*. Il a apporté *des améliorations* à notre compréhension de l'économie, mais il a aussi *favorisé des malentendus*. Si on veut l'améliorer, il est bon de distinguer les deux.

En adoptant des définitions communes pour un grand nombre de concepts qui avaient auparavant **le même nom** (mais ne désignaient pas nécessairement **la même chose** d'un pays à l'autre), le nouveau système a rendu plus facile la tâche des chercheurs qui veulent faire des comparaisons internationales (afin d'apprendre de ce que les autres pays font mieux que nous, par exemple).

Prenons le cas de l'investissement (la formation brute de capital fixe). Lorsqu'on dit qu'en France l'investissement atteint en 2017 un niveau équivalent à 22 % du PIB, tandis qu'en Allemagne le ratio n'est que de 20 % [12], on sait aujourd'hui (mieux que dans le passé) ce que ces chiffres incluent (et ce qu'ils n'incluent pas). Avant d'avoir adopté une définition commune, le chiffre pouvait désigner des choses très différentes d'un pays à l'autre.

Comme l'explique l'ancien patron du Directorate des statistiques de l'OCDE, vers l'an 2000, la simple différence dans la manière de traiter les logiciels pouvait, à elle seule, modifier ce chiffre d'un point et demi de PIB [13]. On ne pouvait donc pas savoir avec certitude si le taux d'investissement en Allemagne et en France était *différent* ou si c'était seulement la manière de le mesurer qui l'était.

Mais le système de comptabilité nationale adopté en commun n'a pas apporté uniquement des avantages. Une fois que les différents acteurs (banques, entreprises, universités) ont calculé leurs chiffres en utilisant les nouvelles définitions communes, ils les communiquent aux instituts statistiques qui **les conservent et les classent**. Cela se fait en rangeant les acteurs dans des cases ou tiroirs (qu'on a appelés « secteurs ») où les éventuels utilisateurs (économistes, journalistes ou assistants parlementaires) peuvent les trouver.

Mais, pour ce faire, il a fallu décider *le nombre de cases* que l'on retient et donner à chacune *un nom* dépourvu – le plus possible – d'ambiguïté. Or les choix qui ont été faits ne sont peut-être pas les plus heureux et ajoutent aux confusions déjà nombreuses.

La classification actuelle en cinq secteurs résidents (ainsi que *les noms* qu'on leur a donnés) ne trouble probablement pas les *grands spécialistes* du sujet. Ils savent que ce que les comptables nationaux appellent secteurs sont simplement *des endroits commodes pour ranger* les données (afin de savoir où les trouver lorsqu'on en aura besoin) et non *une classification à but scientifique* (désignant *les causes* qui tendent à produire *un effet particulier* qu'on cherche à comprendre, comme *les causes* du chômage ou de la perte de parts de marché).

Darwin lui-même, lorsqu'il a fait son célèbre voyage autour du

monde, a dû ranger les échantillons qu'il collectait dans des *boîtes* et *tiroirs* provisoires, pour qu'ils soient faciles à retrouver lorsqu'il en aurait besoin, plus tard, pour illustrer ou vérifier ses théories scientifiques.

Mais, comme les agrégats de la comptabilité nationale ne sont pas communiqués uniquement aux grands spécialistes (qui savent cela) mais à un *public plus large*, elles ont pu contribuer à des malentendus dans lesquels sont tombés non seulement des universitaires mais aussi des hauts fonctionnaires, des ministres de l'économie et même, malheureusement, des conseillers du président de la République [14].

Les experts internationaux qui ont élaboré le Système de comptabilité nationale que les pays développés ont adopté étaient parfaitement conscients de cet usage discutable qu'on fait parfois des Comptes de la nation. C'est pourquoi, dans « l'Introduction » du chapitre qui présente le nouveau *Système de comptabilité nationale* (le SCN 2008), ils précisent que les agrégats de ce système n'ont pas été faits pour *des comparaisons internationales* :

« Les données ainsi collectées sont largement utilisées pour procéder à des comparaisons internationales des principaux agrégats ... par exemple ... les ratios des impôts ou des dépenses publiques par rapport au PIB. Ces comparaisons servent aux économistes, journalistes et autres analystes pour évaluer la performance d'un pays par rapport à d'autres économies similaires. Elles sont susceptibles d'influencer l'appréciation par le public et la classe politique ... le Système de comptabilité nationale (SCN) **n'a pas été créé dans ce but** (*the SNA has not been created for this purpose*). C'est devenu la méthode habituelle... utilisée sans aucune, ou presque aucune, modification par la plupart des pays du monde à la poursuite de leurs propres buts nationaux (*for their own national purposes* » [15].

Les universitaires ont aussi, mais pas souvent, averti leurs élèves que les « secteurs » dont parle la comptabilité nationale sont des « tiroirs » dans lesquels *on range les données* et non le nom qu'on donne à des « causes » qui peuvent éventuellement expliquer certains « effets ». Comme l'écrit Jean-Paul Piriou, qui critique ses collègues sur ce point dans la neuvième édition de sa *Comptabilité nationale* :

« la plupart des manuels de Comptabilité nationale **oublient l'essentiel** ... la Comptabilité nationale *ne mesure pas ... elle enregistre* [les italiques sont de Piriou] ... la précision des définitions, évidemment indispensable, ne garantit rien ... Les problèmes de précision sont d'une certaine façon beaucoup moins importants que ceux posés par l'interprétation ... Qu'importe, en effet, une mesure précise si ce qui est mesuré **n'a pas de sens** » [16].

Il y a quelques années, en France, l'économiste de l'OFCE Xavier Timbeau arrivait à une conclusion similaire :

« Tenter de convaincre de l'utilité de réduire les « dépenses publiques sociales » au motif qu'elles seraient plus élevées que

dans tous les autres pays **n'a tout simplement aucun sens** » [17].

6. La question de la classification

Dans la longue histoire de la comptabilité nationale, les systèmes proposés ont été très nombreux. *Les mots* utilisés pour désigner les concepts et *les tiroirs* qu'on choisit pour ranger les acteurs (ces catégories que nous appelons « secteurs ») ont été très divers. Il n'est nullement certain que la classification retenue (celle que les pays occidentaux ont adoptée à New York en 2009) soit la meilleure pour *trouver facilement les données*, pour *éviter les malentendus* et pour *nous guider dans nos choix collectifs*.

Dans la classification proposée en 1945 par Richard Stone (considéré parfois comme « le père » de la comptabilité nationale moderne), par exemple, on trouve seulement **quatre secteurs** dont un appelé « Institutions d'assurance et sécurité sociale ». Stone range dans ce secteur les acteurs qui assurent non seulement *les logements* et *les récoltes*, mais aussi *la santé* (peu importe qui nomme le directeur : un ministre, un évêque ou le PDG d'un conseil d'administration). Les administrations publiques proprement dites (*the organs of Government*) ne sont pas rangées *dans ce secteur*.

Dans la classification française en **sept secteurs**, proposée en 1952 par Claude Gruson (Directeur général de l'Insee de 1961 à 1967), on range aussi ces deux types d'activité dans des tiroirs différents et la catégorie 5 s'appelle « Secteur public », la catégorie 6 « Sécurité sociale » [18].

L'utilité d'une classification qui distingue et sépare les acteurs qui s'occupent de ces deux types d'activités semble évidente, surtout pour éviter les malentendus tellement courants de ceux qui ne sont pas des experts.

La classification actuelle (et les noms donnés à ses catégories) peut faire croire que, dans le tiroir baptisé « *administrations publiques* », on a rangé des acteurs dont l'activité principale est *d'administrer* et que la nature de leurs activités exige *une tutelle* ou *supervision publique* plus étroite que d'autres activités. Cette impression est doublement trompeuse.

Il est vrai que, parmi les différentes activités qu'il exerce, tout acteur économique doit *administrer* ou *gérer* un peu. Mais l'activité principale d'un hôpital et de *soigner*, celle d'une Caisse maladie est *d'assurer*, celle d'une Université est *d'éduquer*. Appeler les grands hôpitaux ou les régimes d'assurance sociale 'des administrations' invite à l'erreur en raison de la croyance populaire selon laquelle le marché *gère mieux* que l'État. Mais, même si on admet cette croyance à titre d'hypothèse, la véritable question est de savoir s'il s'acquitte mieux *des autres activités*.

Ensuite, ce n'est pas parce qu'on range un acteur dans le secteur public que son activité nécessite (par sa nature) une supervision publique plus étroite. Le degré de surveillance publique qu'une

activité exige ne dépend pas du secteur dans lequel on le range (de la réponse qu'un acteur donne à deux ou trois questions posées par une commission de classification) mais de **la dangerosité** de ce qu'il fait (ou de **l'utilité** de ce qu'il néglige de faire). Peu importe *d'où viennent ses ressources* ou *qui nomme le directeur*.

C'est pourquoi on a passé dix années à discuter de la surveillance et la réglementation (prudentielle et systémique) qu'il fallait appliquer aux banques (que nous rangeons dans le "secteur financier") et on continue à débattre de la réglementation à appliquer aux émissions des moteurs automobiles (dont nous rangeons les entreprises qui les fabriquent dans le secteur des "sociétés non financières"). Il en est de même pour les fabricants de sacs en plastique, des pesticides pour l'agriculture et des additifs pour la nourriture.

On a aussi parfois l'impression qu'un système de classification doit servir pour répondre à (presque) toutes les questions qu'on se pose, un peu comme un couteau de l'armée suisse. La vérité est que chaque question exige une classification différente.

La meilleure classification pour stocker les données statistiques (afin de les trouver facilement lorsqu'on a besoin) ne peut pas fournir des agrégats qui permettent de savoir, par exemple, ce que nous pouvons apprendre de nos voisins, ou ce que nous devons faire pour améliorer *l'éducation* et *la santé*, réduire *le prix du logement*, diminuer *la pauvreté* ou éviter que les fleurons de l'industrie *ne quittent le pays*.

Dans leur *working paper* déjà cité, Mandl, Dierx et Ilzkovitz passent en revue les différentes méthodes utilisées dans les comparaisons internationales (*the different methods used for cross-country comparisons*). Ils considèrent (comme nous l'avons vu plus haut) que les grands agrégats du SCN peuvent induire en erreur et que pour comparer l'efficacité des différentes dépenses les analyses *activité par activité* sont préférables :

« Les analyses des dépenses domaine par domaine (*function-by-function approach*) semblent plus prometteuses pour mesurer l'efficacité et l'efficacités dans les comparaisons internationales. Des analyses approfondies des domaines en question permettent de mieux identifier les indicateurs significatifs » [19].

Les biologistes et les bibliothécaires ont beaucoup réfléchi à ce que l'on pourrait appeler « l'épistémologie de la classification ». Les comptables nationaux un peu moins. Nombre de commentateurs ne soupçonnent même pas qu'il y ait un problème.

7. Quelques pistes de réflexion

On n'a pas besoin de jeter aux orties l'énorme travail accompli par les statisticiens de l'ONU, du FMI, de l'OCDE, la Banque mondiale et Eurostat qui ont élaboré l'actuel Système de Comptabilité nationale, mais il n'est pas interdit de l'améliorer afin de réduire les malentendus qu'il favorise.

On pourrait, par exemple, ajouter à la classification habituelle un sixième « secteur » qu'on pourrait appeler « institutions sociétales, collectives et paritaires » qui n'inclut pas les administrations publiques proprement dites (*the organs of Government*). C'est un peu ce qu'ont déjà proposé (dans un autre contexte) des statisticiens hollandais et belges de la *Social and Cultural Planning Office of the Netherlands*. [20]

On pourrait aussi éviter d'utiliser le mot « dépenses » d'une manière ambiguë (surtout si on utilise le mot de cette manière *uniquement* pour parler d'un des secteurs, celui des administrations publiques).

On pourrait aussi communiquer aux médias d'autres « ratios » que ceux qui sont habituellement publiés et surtout éviter l'expression erronée « la part des dépenses publiques dans le PIB » [21].

Pour les sommes qui ne font que *transiter* par les caisses d'assurances sociales et les mutuelles, on pourrait communiquer le pourcentage que ces acteurs ponctionnent en « frais de fonctionnement » ; on pourrait aussi distinguer, au sein des sommes qui transitent par ces caisses, *celles qui reviennent finalement (pendant la vieillesse ou les périodes de maladie) au ménage qui a été ponctionné* et réserver les mots comme « transferts » (ou « redistribution ») pour les sommes qui profitent à *d'autres ménages*.

L'inquiétude que nous exprimons ici n'est pas nouvelle. Dans son *Histoire de la comptabilité nationale*, André Vanoli s'était déjà plaint du contenu vague et variable qu'on donnait trop souvent au « terme ambigu de "transferts" » [22].

On pourrait aussi s'interroger pour évaluer combien l'utilisation de ces sommes est modifiée (*améliorée* ou *détériorée*) en transitant par ces institutions (en comparaison avec l'usage qu'aurait fait le marché ou un dictateur omniscient et bienveillant).

8. Un « choix de société » ?

L'habitude d'appeler « dépenses », des sommes qui ne sont **qu'en transit**, cumulée avec celle de classer dans le secteur dit « public » la plupart des hôpitaux, universités et assurances sociales et celle de désigner par le mot « administrations » des acteurs qui exercent des activités *autres qu'administrer*, a fait croire à nombre de commentateurs que la France avait fait « un choix de société » **différent** et **plus coûteux** que celui de nos principaux concurrents.

La vérité est que nous avons moins « choisi » notre modèle de société qu'on ne le croit. Nous avons, en revanche, certainement **choisi** notre système de comptabilité nationale. Le choix a été fait, dans une réunion solennelle de l'ONU, du FMI, de l'OCDE, la Banque mondiale et Eurostat le 27 février 2009 à New York.

C'est donc beaucoup plus exact de dire que l'évolution

économique et sociale (l'urbanisation et le vieillissement, par exemple) a créé **des besoins similaires** dans les pays les plus avancés ; ce qui distingue ces pays c'est surtout **le trajet** que suivent les sommes d'argent qui financent ces besoins (trajet qui dépend de **la manière** dont la société oblige les différents acteurs de l'économie à les satisfaire).

Cela explique (en grande partie) pourquoi *le chiffre* appelé abusivement « dépense publique » est tellement différent d'un pays à l'autre, tandis que *les faits eux-mêmes* (et les ressources mobilisées pour les satisfaire) le sont beaucoup moins.

Quelques exemples permettent d'illustrer cela. La France, l'Allemagne et la Suisse, par exemple, mobilisent un pourcentage presque identique de leur PIB pour satisfaire leurs *besoins de santé* (11,1 %, 11,2 % et 12,1 % respectivement) [23]. Les montants sont à peine différents pour les ressources dédiées à l'éducation. En pourcentage du PIB, la France dépense un peu plus que l'Allemagne (3,7% contre 3%) mais, comme le PIB par habitant est, en Allemagne, un peu plus élevé et qu'il y a moins d'enfants dans ce pays, la dépense par étudiant y est légèrement plus élevée [24]. Et si on étudiait les revenus des personnes âgées qui ne travaillent plus, on trouverait peut-être que les sommes ne sont pas aussi différentes qu'on le pense, bien que la part qui transite par un régime public (et celle qui vient des régimes privés et des revenus de la propriété) soit différente.

Ainsi, dans son *Panorama des administrations publiques*, où l'OCDE publie régulièrement « le **ratio** » dépenses publiques/PIB des pays membres, les experts de cette organisation prévenaient en 2013 que :

« Les variations prononcées de ces ratios [d'un pays à l'autre] s'expliquent par les différentes approches suivies pour fournir des biens et des services publics et pour assurer une protection sociale, et non pas nécessairement par des différences dans le *volume des ressources engagées* » [25].

Malheureusement, dans l'édition suivante de ce document, l'OCDE a retiré cette phrase, la remplaçant par une formule confuse et difficile à comprendre [26].

Ces clarifications sont importantes, car il serait regrettable que le choix du système de comptabilité que nous avons fait nous induise en erreur lorsque nous faisons nos choix de société.

La question est particulièrement importante car les mots qu'on choisit dans un discours sont rarement neutres ; ils véhiculent souvent **une théorie** (un système d'idées sur la manière dont quelque chose fonctionne). Quant aux classifications qu'on adopte, l'histoire nous enseigne qu'elles favorisent souvent **une thèse** qu'on souhaite avancer.

Conclusion

Les économistes classiques se sont toujours demandés si un

secteur ou une branche de l'économie n'étaient pas devenus trop grands (ou n'étaient pas restés trop petits). Non seulement comme conséquence de l'action de l'État mais aussi en raison de son omission.

Adam Smith, par exemple, pensait que l'effondrement des richissimes villes de la Ligue hanséatique s'expliquait par le fait que leur commerce international était devenu excessif par rapport aux autres secteurs. Il pensait que l'Angleterre se trouvait dans une situation similaire ; son commerce avec ses colonies étant devenu excessif, il mettait l'équilibre de

l'ensemble en danger [27].

Soixante-dix ans plus tard, John Stuart Mill pensait que la branche éducation était restée trop petite en Angleterre et que l'initiative privée (*the voluntary principle*) ne suffirait pas pour la développer au niveau requis [28].

Il n'y a donc rien de nouveau à se poser des questions similaires aujourd'hui en France. Mais il ne faut pas s'interroger uniquement à propos d'un seul secteur, surtout lorsqu'on ne sait pas très bien quelles activités on a classé dans ce secteur ni pourquoi on les a enregistrées là plutôt qu'ailleurs.

Notes

[1] Voir notre article [« La finance libéralisée et globalisée a-t-elle accéléré la croissance mondiale ? »](#).

[2] {}Bacon, Francis, *Novum Organum*, « Aphorismes », livre I, § LIX.

[3] Commission européenne, *AMECO database*, 8 novembre 2018.

[4] Dublin, Pitzer et Weisman, "Measuring the Size of the Public Sector", *The Size of the Government Sector – How to Measure*, 24^e séminaire Eurostat-CEIES, 2004, p. 17.

[5] Adema, W. et Ladaique, M., « Net Social Expenditure ; 2005 Edition », *OECD Working Papers*, 2005, p. 35. Les études de cette équipe sont indispensables pour ceux qui veulent comprendre le problème.

[6] Nous appelons « acteurs » ce qu'on appelle parfois « agents » voire « unités institutionnelles ».

[7] Dans la rubrique *Economic statistics classifications*, du *Office for National Statistics* du Royaume-Uni (ONS), nombre d'exemples instructifs sont donnés.

[8] Robbers, Gerhard, « État et Églises en République fédérale d'Allemagne », *État et Églises dans l'Union européenne*, Trèves, 2008. Les Églises ont été, dans tous les pays européens, une importante deuxième 'administration publique'.

[9] Voir, comme introduction au sujet, « Assurance maladie en Suisse », *in* Wikipédia.

[10] *Constitution fédérale de la Confédération suisse*. Voir l'article 41 du Chapitre « Buts sociaux » de la section « Droits fondamentaux », et articles 111 et 112 de la Section « Logement, travail, sécurité sociale et santé ».

[11] Mandl, Dierx et Ilzkovitz, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", Commission européenne, *Economic Papers* n° 301, février 2008, p. 5.

[12] Commission européenne, *AMECO database*, 8 novembre 2018.

[13] Ahmad, Nadim, « Vers une harmonisation des estimations de l'investissement en logiciels », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, 2003.

- [14] Voir nos articles « [Dépenses publiques : M. Macron crée des peurs inutiles](#) », *Le Monde* du 2 janvier 2019 et « [La dépense publique a-t-elle diminué en Allemagne ?](#) » paru dans *Alternatives économiques*, octobre 2012.
- [15] United Nations, *System of National Accounts 2008*, New York, 2009, p. 5, § 1.33 et § 1.35.
- [16] Piriou, Jean-Paul, *Comptabilité nationale*, Collections Repères, La Découverte, neuvième édition.
- [17] Timbeau, Xavier, « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Le blog de l'OFCE*, 2012.
- [18] Vanoli, André, *Une histoire de la comptabilité nationale*, La Découverte, Manuels Repères, Paris, 2002, pp. 55-66 et 87-88.
- [19] Mandl, Dierx et Ilzkovitz, *Ibid*, p. 1.
- [20] Kuhry, Bob, "Production and Costs of the Public Sector in the Netherlands", 24th CEIES seminar, Commission européenne, 2004, pp. 142-156.
- [21] Voir notre article « [La 'part' des dépenses publiques dans le PIB \(un éclaircissement\)](#) », paru dans *Le Monde* du 14 novembre 2011.
- [22] Vanoli, André, *Ibid*, p. 101.
- [23] **Organisation mondiale de la santé (WHO), *World Health Statistics 2018*, pp. 60-66.
- [24] OCDE, "Education spending", *Education at a Glance, 2018*, p. 246.
- [25] OCDE, *Panorama des administrations publiques 2011*, 2013, p. 70.
- [26] OCDE, *Panorama des administrations publiques 2013*, OCDE, 2014, p. 80.
- [27] Smith, Adam (1776), *The Wealth of Nations*, Glasgow Edition, 1976,, tome I, pp. 426-427, § 24.
- [28] Mill, John Stuart, 1848, *Principles of Political Economy*, in *Collected Works* (Toronto University Press), vol. III, pp. 949-950, § 8.