

Sur la comparaison internationale des " dépenses publiques " : (notre comptabilité nationale, induit-elle en erreur ?)

[Francisco VERGARA](#)*, mars 2019

« 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 ... ».

BACON, Francis¹.

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 2008².

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.

La " dépense publique" n'est pas une bonne mesure de la taille de l'Etat

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 Suisse³, deux pays prospères où le taux de chômage est très bas et les services publics sont convenablement assurés.

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'Etat 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 Etat ... 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.

* Francisco Vergara a publié *Les fondements philosophiques du libéralisme*, collection La découverte/poche, Paris, 2002. On peut trouver ses articles au site www.fvergara.com.

¹ BACON, Francis, *Novum Organum*, « Aphorismes », livre I, § LIX.

² Voir notre article « La finance libéralisée et globalisée a-t-elle accélérée la croissance mondiale ? », www.fvergara.com/NOUVELLEFINANCE.pdf.

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^{ème} séminaire Eurostat-CEIES, 2004, p. 17.

Si le chiffre n'est pas pertinent pour mesurer *la taille* des administrations publiques, comment pourrait-il être approprié pour comparer *le poids* de celles-ci dans l'économie des différents pays ?

Ce chiffre bizarre qu'on appelle "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. Nous attirons l'attention ici sur quelques unes seulement. 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.

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 la somme des deux "dépense publique". Ce n'est pas étonnant donc que 'la dépense' de ce secteur aille 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 une automobile, les sommes 'transitent' par ce secteur. Mais, lorsqu'il publie les comptes de ce secteur, l'Insee n'appelle jamais ces sommes "dépenses du secteur financier". S'il le faisait, et si les médias 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 Etat 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 de 'ressources et *emplois*'.

Une analogie banale permet de mieux saisir *l'absurdité* impliquée dans les comparaisons internationales basées sur ce qu'on appelle "dépenses publiques". 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. Même un enfant verrait que c'est une erreur. Un tel système de comptabilité inciterait Chronopost à réduire, non ses véritables coûts de fonctionnement mais la valeur des marchandises qu'il transporte. Cette manière de compter ne l'encouragerait pas à trouver les vraies causes de ses difficultés.

C'est une première raison (mais pas la seule) pour lesquelles le chiffre "dépenses publiques" induit en erreur. Comme l'explique le département de l'OCDE qui étudie ces questions depuis plusieurs années :

« 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.

Ces catégories mystérieuses 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 comptables 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 dominante (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 celui des hôpitaux allemands, par exemple. Mais l'opinion qui finit par prévaloir est qu'il s'agit d'exceptions qui nuancent, mais n'invalident pas, leur diagnostic. Les problèmes qui demeurent (et perturbent encore les comparaisons internationales) seraient peu importants et en voie d'être corrigées.

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 préfetures). 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 une deuxième raison pour croire que l'administration publique est, chez eux, *plus petite* et *moins dépensière* qu'en

⁵ ADEMA, W. et LADAIQUE, M., « Net Social Expenditure ; 2005 Edition », *OECD Working Papers*, 2005, p. 35.

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 données.

France. Ce qui est probablement vrai pour certaines administrations et certaines activités, mais faux pour d'autres. Ce qui est fallacieux c'est le chiffre utilisé pour comparer.

L'explication de la raison pour laquelle cette manière de classer produit des résultats qui ne sont pas comparables est assez simple. Si l'*évolution économique et sociale* des pays européens a partout engendrée "des besoins assez similaires" (que tous les pays européens ont cherché 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 laissée 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, non à la victoire presque complète des catholiques mais à un compromis plus équilibré avec les protestants; si dans le recul du rôle des Eglises, qui a eu lieu dans toutes les sociétés modernes, l'Eglise française avait moins perdu de ses activités traditionnelles de santé, éducation et solidarité (comme en Allemagne)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 (comme en Suisse), la réponse que les acteurs donnent aux questions posées par leurs "commissions de classification" serait différent et la taille respective de ce que l'Insee appelle "secteurs" serait différente.

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 Eglises et les syndicats et un peu moins en Conseil de ministres), mais elle serait probablement *choisie* avec des critères similaires. 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 dévient 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 France⁹). Mais Eurostat classerait la France non comme premier ou deuxième pays en matière de "dépenses publiques" mais, peut-être, comme cinquième ou même dixième.

⁸ ROBBERS, Gerhard, « État et Églises en République fédérale d'Allemagne », *État et Églises dans l'Union européenne*, Trèves, 2008. N'oublions pas que l'Eglise a été, dans tous les pays européens, une véritable deuxième 'administration publique'. Jusqu'à très récemment, la comptabilité nationale suédoise, par exemple, classait l'Eglise luthérienne suédoise dans ce 'secteur'.

⁹ *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 ».

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 parasitaires), il est utile de savoir pourquoi on les classe dans un 'secteur' plutôt que dans un autre. Il ne faut pas que notre gouvernement imite 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*) »¹⁰.

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 et les chiffres qui en résultent soient devenus "comparables".

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" est trompeur, vient du *système de comptabilité nationale* (SCN) que les pays occidentaux 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 sérieux qui veulent faire des comparaisons internationales (à fin 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 un niveau équivalent à 22 % du PIB, tandis qu'en Allemagne le ratio n'est que de 20 %¹¹, on sait aujourd'hui (mieux que dans le passé) ce que ces chiffres incluent (et ce qu'ils n'incluent pas). Avant d'avoir adoptée une définition commune, le chiffre pouvait désigner des choses très différentes d'un pays à l'autre.

Comme l'explique l'ancien patron du "Directorat des statistiques" de l'OCDE, vers l'an 2000 la simple différence dans la manière de traiter les logiciels pouvait, à elle seule,

¹⁰ MANDL, DIERX et ILZKOVITZ, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", Commission européenne, *Economic Papers* n° 301, février 2008, p. 5.

¹¹ Commission européenne, *AMECO database*, 8 novembre 2018.

modifier ce chiffre d'un point et demi de PIB¹². 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 appelé « secteurs ») où les éventuels utilisateurs (économistes, journalistes ou assistants parlementaires) peuvent les trouver. Mais 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 a donnés à ces 'secteurs'), ne trouble probablement pas les *grands spécialistes* du sujet (comme ceux du FMI, d'Eurostat et de l'OCDE que nous citons ici). Ils savent que ce que les comptables nationaux ont décidé d'appeler "secteur" est simplement *un endroit commode pour ranger* les données (afin de savoir où les trouver lorsqu'on aura besoin) et non *une classification scientifique* (désignant *certaines causes* qui produisent *certaines effets*).

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 République¹³.

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, en présentant au monde la dernière mouture du *Système de comptabilité nationale* (le SCN 2008), à New York en 2009, ils rappelaient que 'les agrégats' de ce Système ne sont pas faits pour *des comparaisons internationales* :

« Les données ainsi collectées sont largement utilisées pour procéder à des comparaisons internationales des principaux agrégats ... par exemple ... 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

¹² AHMAD, Nadim, « Vers une harmonisation des estimations de l'investissement en logiciels », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, 2003.

¹³ 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.

politique ... le Système de comptabilité nationale (SCN) *n'a pas été créé dans ce but (the SNA has not been created for this purpose)* »¹⁴.

Les universitaires ont aussi parfois compris 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 le professeur Jean-Paul Piriou, qui critique ses collègues sur ce point :

« la plupart des manuels de Comptabilité nationale *oublie 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* »¹⁵.

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* »¹⁶.

Il est utile de savoir que, dans la riche histoire de la comptabilité nationale, les systèmes proposés ont classé les acteurs de l'économie de nombreuses manières différentes et il n'est nullement certain que la classification actuelle, celle que les pays occidentaux ont adoptée à New York, soit la meilleure pour éviter les malentendus ou la plus utile pour nous guider dans nos choix politiques.

Dans la classification proposée en 1945 par Richard Stone (considéré parfois comme « le père » de la comptabilité nationale moderne), par exemple, on trouve *quatre secteurs* dont un appelé « Institutions d'assurance et sécurité sociale ». Dans ce secteur Stone range les acteurs qui 'assurent' non seulement *les logements* et *les récoltes* mais aussi *la santé* (peu importe qui nomme le directeur du régime d'assurance, un ministre, un évêque ou un PDG) ; les Administrations publiques proprement dites 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 »¹⁷.

L'utilité d'un système de comptabilité qui distingue les acteurs qui s'occupent de ces deux types d'activités semble évidente, surtout pour éviter les malentendus de ceux qui ne sont pas des grands experts.

L'actuel système induit une partie du public à croire que dans le tiroir baptisé « secteur des *administrations publiques* » on a rangé des acteurs dont l'activité principale est *d'administrer* et que les activités que ces acteurs exercent sont d'une nature qui exige *une*

¹⁴ United Nations, *System of National Accounts 2008*, New York, 2009, p. 5, § 1.33 et § 1.35.

¹⁵ PIRIOU, Jean-Paul, *Comptabilité nationale*, Collections Repères, La Découverte, neuvième édition.

¹⁶ TIMBAUD, Xavier, « Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ? », *Le blog de l'OFCE*, 2012.

¹⁷ VANOLI, André, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Manuels Repères, Editions La découverte, Paris, 2002, pp. 55-66 et 87-88.

tutelle ou *supervision publique* plus étroite que d'autres activités. Cette impression est doublement trompeuse.

S'il est vrai que, parmi leurs activités diverses, chaque acteur économique *administre* un peu, ce n'est que rarement son activité principale. L'activité principale d'un hôpital et de *soigner*, celle d'une Caisse maladie est *d'assurer*, celle d'une Université est *d'éduquer*. Les non-spécialistes peuvent tomber en erreur (en cherchant les causes de leurs éventuels dysfonctionnements) en appelant les régimes d'assurance sociale 'des administrations'.

Ensuite, il n'y a pas que les acteurs qu'on range dans le "secteur public" dont l'activité exige (par sa nature) une supervision publique plus étroite. N'oublions pas qu'on a passé dix années à discuter de la surveillance et 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"). Pareil pour les fabricants de sacs en plastique.

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.

Quelques pistes de réflexion

L'énorme travail fait par les statisticiens de l'ONU, du FMI, de l'OCDE, la Banque mondiale et Eurostat n'a pas besoin d'être jeté aux orties mais on peut l'améliorer afin de réduire les malentendus qu'il favorise dans le débat public actuel.

On pourrait, en attendant une réflexion plus complète sur le sujet, ajouter à la classification retenue un sixième « secteur » qu'on pourrait appeler « institutions sociétales, collectives et paritaires » qui n'inclut pas les administrations publiques proprement dites. C'est un peu ce qu'ont déjà proposé certains statisticiens hollandais et belges¹⁸.

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 »¹⁹.

Pour les sommes qui ne font que *transiter* par les caisses de certains acteurs (comme les banques, les assurances et les mutuelles), on pourrait éviter de les appeler "dépenses" de ces acteurs et calculer le pourcentage qu'ils ponctionnent en "frais de fonctionnement" ; on pourrait aussi distinguer, au sein des sommes qui transitent par les caisses d'assurance sociale, *celles qui reviennent finalement au ménage qui a été ponctionné* et réserver les mots comme « transferts » (ou « redistribution ») pour les sommes qui profitent *à d'autres ménages*.

¹⁸ KUHR, Bob, "Production and Costs of the Public Sector in the Netherlands", 24th CEIES seminar, Commission européenne, 2004, pp. 142-156.

¹⁹ Voir notre article « [La 'part' des dépenses publiques dans le PIB \(un éclaircissement\)](#) », paru dans *Le monde* du 14 novembre 2011.

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" » (les guillemets anglais sont de Vanoli)²⁰.

Un « choix de société » ?

La pratique 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 pense ; 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.

Le choix des mots, et les classifications d'où ces mots proviennent, ne sont jamais neutres politiquement. Ils véhiculent très souvent une vision du monde. Il serait regrettable que notre choix du 'système de comptabilité' nous induise en erreur lorsque nous faisons nos choix 'de société' (lorsque nous cherchons à connaître, par exemple, les causes qui ralentissent la croissance, lorsque nous décidons des mesures à prendre pour réduire le chômage ou lorsque nous décidons d'encourager telles activités plutôt que telles autres).

C'est beaucoup plus exact de dire que l'évolution économique et sociale (l'urbanisation et le vieillissement, par exemple) a créé un grand nombre de *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 (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* le sont beaucoup moins.

Un exemple permet d'illustrer cela. La France, l'Allemagne et la Suisse mobilisent un pourcentage presque identique de leur PIB pour satisfaire leurs *besoins de santé* (11,1 %, 11,2 % et 12,1 % respectivement)²¹. Les montants sont à peine différents pour les ressources dédiées à l'éducation. En pourcentage du PIB, la France mobilise un peu plus que l'Allemagne (3,7% contre 3%) mais, comme le PIB par habitant est, en Allemagne, 13% plus élevé qu'en France et qu'il y a moins d'enfants dans ce pays, la dépense par étudiant est légèrement plus élevée²².

Les hôpitaux et les assurances, ainsi que les écoles et universités de ces pays exercent des activités très similaires ; ce qui est très différent c'est "le secteur " dans lequel les comptables nationaux les classent.

Les fonctionnaires des organisations internationales le savent et ils le rappellent assez souvent (mais ils n'insistent pas). Ainsi, dans son *Panorama des administrations publiques*,

²⁰ VANOLI, André, *Ibid*, p. 101.

²¹ Organisation mondiale de la santé (WHO), *World Health Statistics 2018*, pp. 60-66.

²² OCDE, "[Education spending](#)", *Education at a Glance*, 2018, p. 246.

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* »²³.

Malheureusement, dans l'édition suivante de ce document, l'OCDE a retirée cette phrase la remplaçant par une formule confuse et difficile à comprendre²⁴.

²³ OCDE, *Panorama des administrations publiques 2011*, OCDE, 2013, p. 70.

²⁴ OCDE, *Panorama des administrations publiques 2013*, OCDE, 2014, p. 80.