

Quantifier le secteur public : que nous apprend l'indicateur « dépense publique » ?

Measuring the government sector: what does the "public expenditure" indicator teach us?

Publié dans la Revue Française de Socio-Économie

Léo Vigny¹

Sciences Po, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)

Leo.vigny@orange.fr

Résumé :

Cet article se propose de montrer les limites de l'indicateur « dépense publique » pour étudier le secteur public, limites qui apparaissent d'autant plus importantes dans le cadre de comparaisons internationales. Nous expliquons ces limites par les nécessités politiques qui sous-tendent l'évolution des statistiques. Nous montrons notamment comment l'intégration progressive du secteur public dans le système de comptabilité nationale (SCN) répond à la fois à un besoin de quantification du secteur public mais aussi à des besoins politiques de contrôle de la politique budgétaire.

Abstract:

This article exposes the limitations of the "public expenditure" indicator for studying the public sector, limitations that are all the more important in the context of international comparisons. We explain these limitations in terms of the political needs that underlie the evolution of statistics. We show how the progressive integration of the public sector into the system of national accounts (SNA) responds both to a need for quantification of the public sector and to political needs for control of fiscal policy.

Mots clés : dépense publique, comptabilité nationale, comparaisons internationales

¹ Je remercie les deux rapporteurs anonymes ainsi qu'Arnaud Lechevalier, Dany Lang, Rudy Bouguelli, Nicolas Da Silva et Bernard Guerrien pour leur relectures attentives et leurs remarques. Je remercie également Sylvain Billot qui a gentiment répondu à mes mails pour m'éclairer sur les mystères de comptabilité nationale. Enfin, je tiens à souligner que l'idée cet article m'a été inspiré par la lecture de l'excellent texte de Francisco Vergara (2019). Ce dernier m'a donné de précieux conseils et recommandations de lecture avec que je me lance dans son écriture.

Key words: public expenditure, national accounts, international comparisons

1. Introduction

En France, les dépenses publiques « sont les plus élevées non seulement d'Europe, mais de tous les pays développés » nous rappelait le gouverneur de la Banque de France (*Les Echos*, 2021). Avec ses 57% de dépense publique rapportés au PIB, l'État français serait trop gourmand. Ce constat s'appuie sur un indicateur omniprésent dans les débats économiques : la dépense publique. Dans les espaces médiatiques et académiques, c'est la référence pour décrire et analyser le secteur public².

Le risque est alors grand de considérer cette mesure comme une donnée naturelle, que les comptables nationaux se contentent de mesurer. Plus qu'une simple donnée, la dépense publique est un indicateur au sens où il permet de quantifier le secteur public (Henneguelle et Jatteau, 2021, p.5). Cet indicateur est produit dans un cadre bien particulier : celui de la comptabilité nationale, dont les « évolutions et les progrès incessants (...) ne sont ni le fruit de débats internes à une discipline intellectuelle qui serait indépendante des tensions du monde social, ni le reflet passif de conceptions politiques globales » (Gadrey, 2006). La comptabilité nationale s'est construite à la fois comme outil de description et d'analyse scientifique et comme un outil de pilotage macroéconomique. Les dynamiques politiques propres à chaque époque ont donc influencé les indicateurs développés par la comptabilité nationale (Fourquet, 1980). Loin d'être indépendante des luttes sociales, la construction des indicateurs est sujette à de nombreux enjeux politiques (Jany-Catrice, 2019).

Cet article se propose, à partir du système de comptabilité nationale (SCN) et de l'étude de cas concrets, de montrer les limites de l'indicateur « dépense publique » pour étudier le secteur public, limites qui apparaissent d'autant plus importantes dans le cadre de comparaisons internationales. Prenant appui sur les travaux de sociologie de la quantification ainsi que des archives de colloques de comptables nationaux et de statisticiens (Comité consultatif européen de l'information statistique – et colloque de l'Insee), nous expliquons ces limites par les nécessités politiques qui sous-tendent l'évolution des statistiques. Nous montrons notamment comment l'intégration progressive du secteur public dans le SCN répond à la fois à un besoin de quantification du secteur public mais aussi à des besoins politiques de contrôle de la politique budgétaire.

Le premier apport de notre travail consiste à étudier la portée descriptive de cet indicateur ainsi que ses limites. La section 1 revient sur la définition du secteur des administrations publiques et sur les spécificités du concept de dépense mobilisé. Puis nous évoquerons les problèmes posés par les comparaisons internationales (section 2).

Une deuxième contribution de notre travail est d'expliquer ces limites en retraçant le contexte d'apparition de cet indicateur (section 3). L'essor de l'indicateur dépense publique est

² Cet indicateur est surtout omniprésent dans l'espace médiatique. Dans le champ des sciences sociales, il est utilisé avec plus de précaution. Cependant, un certain nombre de travaux quantitatifs négligent les limites de l'indicateur, notamment dans le cadre de comparaison internationale.

lié à l'intégration européenne. L'Union Européenne devait se doter d'outils lui permettant d'apprécier le respect des règles budgétaires par les États membres. Le développement de l'indicateur dépense publique répondait donc au besoin de quantifier le déficit public au niveau européen.

Une troisième contribution est de proposer de nouvelles méthodologies de recherche pour étudier les interventions publiques par le prisme des dépenses (section 4). Si l'enjeu n'est plus de mesurer le déficit public mais d'utiliser l'indicateur dépense publique pour étudier les administrations publiques, deux pistes nous semblent porteuses. Il faut d'une part faire un usage alternatif de cet indicateur, notamment en utilisant les dépenses publiques désagrégées et compléter ces analyses par l'usage d'indicateurs alternatifs.

2. De quoi les dépenses publiques sont-elles l'image ?

L'indicateur dépense publique fournit une image déformée du secteur public, source de beaucoup de malentendus et d'analyses problématiques. Pour voir ce qu'il en est, nous commençons par définir le périmètre de cet indicateur, en attirant l'attention sur les principaux écueils liés à son interprétation. Le Système européen des comptes (SEC) de 2010, sera pris comme référence, sachant que ce cadre est très proche des standards internationaux, le SCN, dont la dernière version a été publiée en 2008.

2.1 Les administrations publiques dans la comptabilité nationale

Dans la comptabilité nationale, « le secteur public comprend toutes les unités institutionnelles³ résidentes de l'économie nationale qui sont contrôlées par les administrations publiques. Le secteur privé comprend toutes les autres unités résidentes. » (SEC, 2010, 1.35, p.8). Cependant, les administrations publiques ne représentent qu'une fraction du secteur public. Pour définir ce secteur, le SEC a recours à deux critères : le contrôle et la distinction entre production marchande et production non marchande.

La notion de contrôle est définie comme « le pouvoir de déterminer sa politique générale, par exemple en choisissant les directeurs appropriés si nécessaire » (SEC, 2010, 2.35, p.30). Le secteur public est constitué de toutes les unités institutionnelles sous contrôle de l'État (SEC 2010, 20.08, p.466).

La distinction entre production marchande et production non marchande est le second critère qui permet de définir le secteur des administrations publiques. Seules les unités institutionnelles qui ont une activité non marchande sont considérées comme des administrations publiques. Une activité est considérée comme marchande si les prix proposés par les vendeurs leurs permettent de rentabiliser leur activité à long terme et si les acheteurs peuvent librement acheter les marchandises (SEC, 2010, 1.37, p.8). En pratique, on estime qu'une production est marchande si elle est vendue à « un prix économiquement significatif »

³ « Une unité institutionnelle est une entité économique caractérisée par une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale. » (SEC, 2010, p.30).

(SEC, 2010, 3.17, p.60). La production des entreprises privées est considérée de facto comme marchande. Pour les autres unités institutionnelles, la réalisation d'une activité marchande est définie par un critère quantitatif : « l'unité institutionnelle doit couvrir au moins 50% de ses coûts de production par le produit de ses ventes, de manière continue sur plusieurs années » (SEC, 3.19, p.61).

Ces critères ont un impact direct sur ce que l'on comptabilise comme de la dépense publique. Ils conduisent ainsi à classer les dépenses réalisées par les universités publiques en France dans les dépenses du gouvernement tandis qu'au Royaume-Uni elles en sont exclues. Cette différence est due à une hausse des frais d'inscription en septembre 2012, pouvant aller de £3500 à £9000 pour les universités anglaises et galloises. Ce changement des barèmes de frais d'inscription a conduit à considérer les universités publiques britanniques et galloises comme productrices de services marchands, car le prix de ces services est devenu « économiquement significatif » (Ker, 2015). Cela s'est traduit dans le cas anglais par une baisse des dépenses publiques d'enseignement supérieur passées de 13,5 milliards d'euros à 6 milliards entre 2012 et 2017. Pour autant, le nombre d'universités publiques n'a pas été divisé par deux.

Tableau 1 : classement des différents secteurs institutionnels

	Contrôle public	Contrôle privé
Production marchande	Sociétés publiques	Sociétés privées et ménages
Production non marchande	Administrations publiques	ISBLSM*

Source : tableau 1.1 du SEC 2010.

*ISBLSM : Institut Sans But Lucratif au Service des Ménages.

Ces deux critères permettent de distinguer quatre catégories d'unités institutionnelles : les sociétés publiques, les administrations publiques, les sociétés privées et ménages, et les ISBLSM (Tableau 1). Les administrations publiques sont les unités institutionnelles publiques assurant une production non marchande (Dupuis, 2012, p.8). Ce que nous appelons alors dépenses publiques ne correspond pas à l'ensemble des dépenses du secteur public mais seulement aux dépenses du secteur institutionnel des administrations publiques.

2.2 Cette étrange notion de « dépense »

La notion de « dépenses publiques » renvoie à une conception particulière des dépenses. Dans le SEC, il existe deux concepts de dépenses. Le premier concept est défini dans le chapitre 3, intitulé « les opérations sur produits et actifs non produits ». L'opération qui est décrite est celle des « dépenses de consommation finale » (DCF). Cette notion « recouvre les dépenses contractées par les unités institutionnelles résidentes à l'acquisition de biens ou de services qui sont utilisés pour la satisfaction directe des besoins individuels ou collectifs des membres de la communauté » (SEC, 2010, 3.94, p.76).

La DCF est un concept qui a une signification particulière dans le cadre du SEC. Elle comptabilise l'utilisation finale du revenu des différentes unités institutionnelles. Les sociétés financières et non financières n'ont pas de DCF car leur activité consiste à former le revenu et à le répartir entre les ménages (salaire et profit) et les administrations publiques (impôts). Cela ne veut pas dire qu'elles ne dépensent pas. Cependant, leurs achats de biens et services sont comptabilisés comme consommations intermédiaires ou comme rémunération en nature des salariés et donc imputés comme dépenses de consommation finale de ces derniers. Ces dépenses ne sont pas considérées comme une utilisation finale pour satisfaire le besoin des membres de la communauté.

Le second concept de dépense est introduit pour la première fois au chapitre 20 du SEC. Il est défini dans un autre cadre conceptuel que la séquence des comptes du cadre central du SEC, ce qui explique qu'il soit introduit si tard dans le SEC et de manière distincte du concept de DCF. Ce cadre comptable alternatif est appelé « présentation en statistiques de finance publique » (SFP). Il regroupe différentes opérations issues des comptes d'opérations courantes, du compte de capital et du compte financier au sein d'un nouveau compte unique (SEC 2010, 20.69, p.476). C'est dans ce cadre conceptuel que les concepts de dépense, de recette et de besoin de financement, qui servent aujourd'hui à caractériser les administrations publiques, sont définies. « Dans le système SFP (...) les dépenses constituent un agrégat de toutes les opérations enregistrées en emplois positifs et en subventions à payer dans les comptes courants, ainsi que les dépenses en capital (formation brute de capital fixe et transfert en capital à payer) enregistrées dans le compte de capital » (SEC 2010, 20.70, p. 476). Ces dépenses sont toutes les opérations qui augmentent le besoin de financement des administrations publiques (SEC, 2010, 20.91, p.481).

La différence entre le concept de dépense et celui de DCF est que le premier comptabilise tout le flux budgétaire qui transite par les administrations publiques tandis que le second n'en comptabilise qu'une partie. La DCF des administrations publiques correspond à la valeur des biens et services que ces dernières produisent elles-mêmes ainsi que des achats de biens et services aux producteurs marchands à destination des ménages au titre de transferts sociaux en nature (SEC 2010, 20.106, p.484). La DCF comptabilise l'utilisation finale des ressources des administrations publiques. Elle a pour objectif de quantifier la contribution des administrations publiques à la demande globale et à la production nationale.

La notion de dépenses publiques renvoie au second concept de dépense. C'est l'ensemble des opérations enregistrées en emplois positifs et en subventions à payer. Pour faire simple, cet agrégat mesure l'ensemble des flux monétaires sortant du secteur des administrations publiques. C'est donc un indicateur très « large » qui a été spécifiquement construit pour le secteur public. Il permet notamment d'étudier la dynamique du déficit public à partir des dépenses et des revenus des administrations publiques.

Ce concept est toutefois trompeur car une partie importante de ce que l'on comptabilise comme de la dépense publique n'est pas réellement dépensée par l'État mais transite par les comptes des administrations publiques. Par exemple, les transferts sociaux ne sont pas une

dépense au sens propre de l'État puisque ce sont les ménages qui perçoivent ces ressources financières supplémentaires et les utilisent. Les administrations de sécurité sociale collectent les cotisations sociales et les autres contributions au budget de la protection sociale puis les transfèrent aux ménages. Compter les transferts sociaux comme une dépense de l'État reviendrait alors à considérer les transactions que les banques effectuent sur ordre de leurs clients comme des dépenses de ces dernières !

2.3 La dépense publique et la production nationale

La dépense publique est un indicateur, dont l'interprétation donne lieu à de nombreuses confusions. Cependant, c'est le ratio des dépenses publiques rapportées au produit intérieur brut (PIB) qui est la source d'erreurs la plus fréquente. Par exemple, un ancien ministre de l'économie déclarait qu'« avec 57% de part de la dépense publique dans la richesse nationale, nous dépensons chaque année plus de la moitié de tout ce que nous produisons pour la dépense publique » (Lemaire, 2024). Une interprétation erronée, mais largement répandue, de ce ratio voudrait qu'il exprime la part de la richesse nationale dépensée par l'État. Ce qui ne fait aucun sens d'un point de vue comptable.

Le PIB est le solde du compte de production, qui s'intègre dans la séquence des comptes du SEC. Il peut être mesuré de trois manières (SEC 2010, 1.133, p.24). L'approche « production » somme l'ensemble des valeurs ajoutées des activités productrices de biens et services en ajoutant les impôts et les subventions. L'approche « dépense » permet d'étudier toutes les dépenses finales (consommation et investissement). L'approche « revenu » fait la somme des revenus en ajoutant les impôts et les importations moins les subventions.

La dépense publique est un agrégat composé de différents items de la séquence des comptes du SEC (Tinel et Hoang-Ngoc, 2021). Les rémunérations des salariés sont enregistrées dans le compte de distribution primaire, les prestations sociales autres que les transferts sociaux en nature dans le compte de distribution secondaire ; la formation de capital dans le compte de capital. Les différents agrégats composant des dépenses publiques s'intègrent dans les différentes approches pour calculer le PIB. Certains autres agrégats, comme les consommations intermédiaires, sont même exclus du calcul du PIB.

L'agrégation de différents éléments de la séquence des comptes rapportée aux PIB, le solde de l'un de ces comptes, n'exprime en aucun cas une relation ou un impact des administrations publiques sur le PIB. C'est un artefact comptable qui permet de faciliter l'utilisation de l'indicateur dépense publique. En 2019, le niveau des dépenses publiques rapportée au PIB est de 55% en France. Cela ne signifie pas que les administrations publiques produisent, dépensent ou utilisent environ la moitié de la richesse nationale. Mais seulement que l'ensemble des flux financiers sortants des administrations publiques au cours de l'année 2019 est de 55% du PIB. A cause de la construction de l'indicateur, il est d'ailleurs tout à fait possible d'imaginer un niveau de dépense publique supérieur à 100% et l'existence d'un secteur privé (Billot, 2021). On peut aussi utiliser la même méthode pour calculer les « dépenses » du secteur privée (Ramaux, 2014, Berr et al. 2021). Le ratio de dépenses privées rapportées au PIB

est alors de 200%. Il serait pourtant absurde d'affirmer que le secteur privé utilise deux fois le PIB chaque année.

Il est pourtant possible de réfléchir au rôle des administrations publiques à partir de la mesure de la production nationale et des dépenses publiques. Il faut toutefois identifier à quelle approche du PIB se rapportent les différents agrégats composant les dépenses publiques. Dans le cas de l'approche « production », il faut rapporter la valeur ajoutée produite par les administrations publiques au PIB. Ce qui permet d'exprimer la part de la valeur ajoutée domestique produite par les administrations publiques. Dans l'optique « dépense », on peut faire le rapport entre les dépenses de consommation finale des administrations publiques, en y ajoutant la formation brute de capital des administrations publiques, et le PIB. Ce qui permet de voir la part des dépenses finales assurée par les administrations publiques. Enfin l'approche « revenu » suppose d'additionner les revenus issus du processus de production, salaires et profits, auxquels sont ajoutés les impôts perçus. Ce qui permet de regarder la part des revenus de l'État dans la richesse nationale.

Tableau 2 : part des dépenses publiques dans le PIB en fonction des différentes approches en 2019

	Total dépenses publiques	Approche production	Approche demande	Approche revenu
Allemagne	45,0	10,0	22,7	23,4
France	55,4	15,9	26,7	25,6

Source : Eurostat.

Ces nouveaux ratios renvoient une image bien différente du total des dépenses rapportées au PIB (Tableau 2). Pour la France et l'Allemagne, l'État représente 26,7% et 22,7% des dépenses de consommation finale et d'investissement. Il perçoit dans des proportions équivalentes, respectivement 25,6% et 23,5% des revenus. La part des administrations rapportée au PIB dans l'approche « production » est bien plus faible, un écart de plus de 10 points de PIB. Cette différence est due à la manière dont on estime la valeur ajoutée des administrations publiques. Cette dernière est calculée aux prix de production tandis que pour le secteur privé elle l'est aux prix de marché, qui inclut les marges des producteurs privés (SEC 2010, 3.33c, p.64), qui gonflent mécaniquement la valeur ajoutée du secteur privé comparé à celle du secteur public. Les fortes différences de niveaux de la production publique entre l'Allemagne et la France s'expliquent quant à elles par des choix de classification en Allemagne. La production de soins est considérée comme privée en Allemagne, ce qui réduit mécaniquement la production de biens et services des administrations publiques (*cf. infra*).

Les dépenses publiques donnent une image très imparfaite du secteur public. Les comptes nationaux sont parfaitement au courant de ces limites. Lors d'une conférence, trois économistes du FMI ont d'ailleurs reconnu en 2003 qu'« il n'existe pas de mesure statistique généralement acceptée de la taille du secteur public qui convienne à tous les types d'analyses économiques, sociales et politiques. Les dépenses publiques totales sont couramment utilisées,

mais probablement en raison de la facilité d'accès aux données plutôt que de la pertinence du concept. » (Dublin, Pzeiser, et Weisman 2004).

3. Les difficiles comparaisons internationales

La dépense totale des administrations publiques est l'indicateur de référence pour comparer le secteur public de différents pays. Pourtant, la pertinence de cet indicateur est encore plus limitée lorsqu'il s'agit de comparaisons internationales. La comparaison des dépenses de fonctionnement entre la France et l'Allemagne permet d'illustrer comment les choix de classification limitent les comparaisons internationales pour les données désagrégées. Cependant, il arrive aussi que les définitions des concepts du SCN ne permettent pas de produire de comparaisons internationales. La comparaison des dépenses sociales n'est pas possible du fait des définitions conceptuelles restrictives utilisées par la CN. L'exclusion d'un trop grand nombre d'interventions publiques en la matière tend à sous-estimer les efforts de dépenses sociales dans un certain nombre de pays, notamment anglo-saxons.

3.1 Comparer deux sociétés différentes : le cas des dépenses publiques de fonctionnement en France et en Allemagne

En 2019, l'écart des dépenses publiques rapportées au PIB entre la France et l'Allemagne est de 10% : 55,4% contre 45,2%. Les dépenses de fonctionnement expliquent 40% de cet écart, principalement à cause de différences dans les secteurs de la santé. Les dépenses de fonctionnement du système de santé allemand sont extrêmement faibles. Elles comptent pour 0,6% du PIB contre 3,1% du PIB en France (Tableau 3). Pourtant, la qualité des soins proposés est à peu près équivalente dans les deux pays. Par ailleurs, la part du public est majoritaire dans l'offre de soin des deux pays (Trisan 2019). Comment expliquer un écart des dépenses de fonctionnement si important ?

Tableau 3 : dépenses de santé en Allemagne et en France en 2019

	Allemagne	France
Total	7,4	8
Dépenses de fonctionnement	0,6	3,1

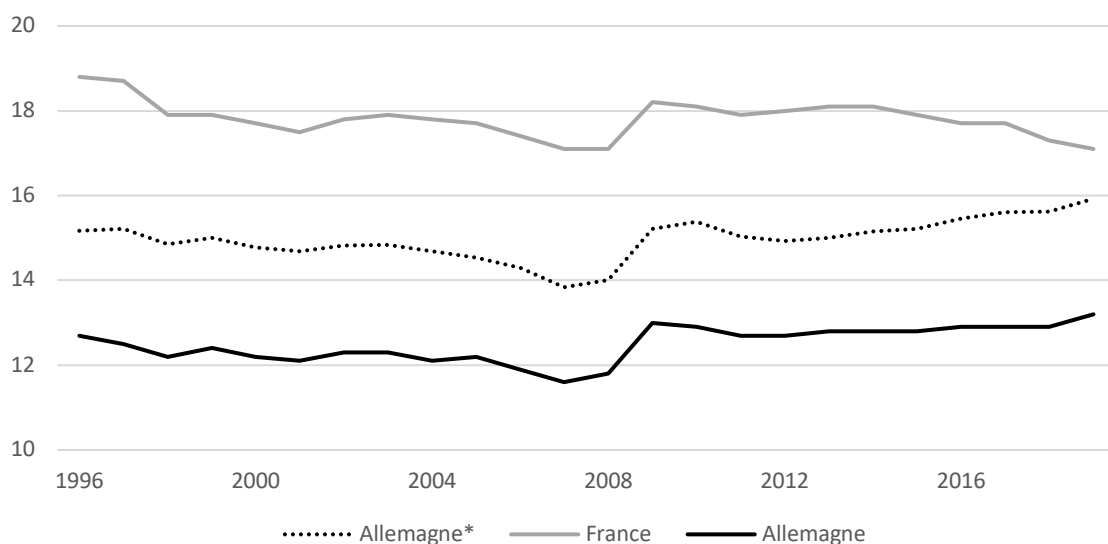
Source : Eurostat.

Cette différence est due à des choix de comptabilisation. En effet, « la normalisation du système comptable, quand elle est obtenue, ne garantit pas l'homogénéité effective des estimations chiffrées des comptes » (Vanoli, 2002, p.169). Une limite importante des indicateurs développés par la comptabilité nationale est liée au choix de classification des unités institutionnelles. Il arrive que les comptes nationaux de différents pays classent les unités institutionnelles qui s'occupent de la santé, de l'éducation, de la protection sociale dans des secteurs institutionnels différents (Vergara, 2019).

En France, ces unités institutionnelles sont systématiquement classées dans le secteur des administrations publiques, tandis qu'en Allemagne une partie de ces unités institutionnelles est comptabilisée comme des sociétés non financières, des ISBLSM voire des sociétés financières pour les compagnies d'assurances et les mutuelles. La forte concurrence qui existe entre les établissements hospitaliers en Allemagne a conduit les comptables nationaux à classer les établissements hospitaliers dans le secteur des entreprises non financières (Carnot et Debauche, 2021). Les salaires versés aux employés des hôpitaux publics sont considérés comme des dépenses des sociétés non financières (Sode, 2017). Ces services de santé sont considérés comme étant achetés par les administrations publiques. Les dépenses de fonctionnement liées à la santé sont classées par les comptables nationaux allemands comme des achats de productions marchandes plutôt que comme des salaires versés. Ils sont alors enregistrés dans les transferts sociaux en nature.

Ces différences de choix de classification conduisent à produire des constats erronés sur les niveaux des dépenses de fonctionnement en Allemagne et en France. Si l'on compare les données d'Eurostat, l'écart est d'environ 4 points de PIB. Il ne semble pas se réduire entre 1996 et 2019 (Graphique 1). La comparaison de données corrigées pour les dépenses de santé permet d'observer une dynamique bien différente. D'une part, l'écart est sensiblement plus faible. D'autre part, il tend à se réduire après 2010. L'écart en matière de dépenses de fonctionnement est un artefact comptable qui s'explique principalement par les dépenses de santé. Les choix de comptabilisation des dépenses de santé en Allemagne conduisent à y sous-évaluer les dépenses de fonctionnement.

Graphique 1 : évolution des dépenses de fonctionnement rapporté au PIB corrigées pour les dépenses de santé (trait pointillé) et non corrigées (trait plein) en Allemagne et en France



Source : Eurostat. Dans les données corrigées, une partie des transferts sociaux en nature est retranchée et ajoutée aux dépenses de fonctionnement.

La comptabilisation des cotisations imputées aux administrations publiques diffère aussi selon les pays (Askenazy, 2024). En Allemagne, les cotisations imputées sont calculées à partir des sommes nécessaires pour assurer la future retraite des fonctionnaires. Tandis qu'en France, les fonctionnaires payent des cotisations. Cependant, elles ne sont pas calculées en fonction d'estimations de leurs retraites futures. Leur niveau est fixé afin d'assurer l'équilibre du système de retraite actuel, qui serait déficitaire autrement. Ces choix comptables expliquent à nouveau une partie des divergences en matière de dépense de fonctionnement.

3.1 Est-il possible de comparer les dépenses sociales ?

Les dépenses sociales, définies comme les prestations en espèces, les biens et services fournis aux ménages et les avantages fiscaux, expliquent en grande partie les écarts de dépenses publiques entre les pays. Il n'est pourtant pas aisé de comparer deux systèmes de protection sociale. Les dispositifs de protection sociale sont le fruit de constructions nationales spécifiques dont les résultats peuvent être très différents. Si la protection sociale prend principalement la forme de dépense publique, une part croissante des interventions publique en matière de protection sociale se fait sous la forme d'avantage fiscaux de toutes sortes (Morel, Touzet et Zemmour, 2020). Cependant, ces diverses formes de *fiscal welfare* ne sont pas comptabilisées dans les dépenses sociales.

Les dépenses sociales mesurées à l'aide du SEC ne permettent pas de constater l'effort net des administrations publiques en matière de protection sociale ou le revenu net perçu par les ménages (DREES, 2019). Dans certains pays, les revenus provenant des transferts sociaux sont imposables tandis que dans d'autres pays, ce n'est pas le cas. Par exemple, en 1995 au Royaume-Uni, une personne seule avec deux enfants percevait 18 659\$ par an d'indemnités chômage tandis qu'elle aurait touché 24 613\$ au Danemark. Cependant, au Royaume-Uni cette personne ne payait pas d'impôts tandis qu'elle aurait dû payer 7 716\$ annuels au Danemark. Il est donc nécessaire de calculer les dépenses publiques nettes d'impôt pour connaître l'effort budgétaire réel en matière de protection sociale. Il arrive aussi que certains dispositifs de protection sociale ne transitent pas par les comptes des administrations publiques. C'est notamment le cas d'une part importante des retraites aux États-Unis. Ces différentes limites ont amené une équipe de l'OCDE à recalculer l'ampleur effective des dépenses sociales pour chaque pays (Adema et Ladaïque, 2005).

Tableau 4 : Construction des indicateurs des dépenses sociales ajustées

Numéro de ligne	Item
1	Dépenses sociales publiques brutes
2	Impôts directs sur les prestations sociales
3	Impôts indirects sur les prestations sociales (TVA etc.)
4	Exemptions fiscales pour motifs sociaux
5 = 1 - 2 - 3 + 4	Dépenses sociales publiques nettes
6	Dépenses sociales privées obligatoires nettes d'impôt*

7	Dépenses sociales privées incitées nettes d'impôt*
$8 = 5 + 6 + 7$	Dépenses sociales nettes

Source : Adema, 1999, p.28 (simplifications de l'auteur).

Le tableau 4 résume l'ensemble des opérations comptables permettant d'apprécier les agrégats de dépenses sociales ajustées. Pour calculer les dépenses sociales publiques nettes (5), il faut soustraire aux transferts les taxes sur les prestations sociales (2) et y ajouter les exemptions fiscales pour motifs sociaux (4) (Adema, 1999, p.9). Dans le cadre de ces estimations, il convient aussi de prendre en compte l'impact des impôts indirects, principalement les impôts sur les produits comme la TVA (3). Les dépenses publiques sociales nettes (5) permettent de constater l'effort du gouvernement en matière de transferts. Pour calculer l'effort global d'une économie en termes de dépense sociale, il faut additionner aux dépenses publiques sociales nettes les dépenses sociales privées obligatoires (6) et les dépenses privées volontaires mais incitées, notamment par des dispositifs fiscaux et par l'État (7).

Le concept de dépense sociale privée est contre-intuitif. Cependant, les auteurs de l'OCDE retiennent une définition fonctionnelle des dépenses sociales. Ces dépenses assurent des fonctions de redistribution et d'assurance contre les risques. Avec cette définition, des unités institutionnelles privées peuvent tout à fait être à l'origine de dépenses sociales (Adema, 2000). Aux États-Unis, les avantages fiscaux accordés aux personnes souscrivant une assurance maladie dans le cadre de leur contrat de travail sont non négligeables. Cela représentait un point de PIB dans les années 1990. Les deux dernières catégories de dépenses du tableau 4 sont des efforts consentis ou imposés au secteur privé par le secteur public. Comme ces transferts ne transitent pas par le compte d'une administration publique, ils ne sont pas comptabilisés par la comptabilité nationale comme de la dépense publique.

Tableau 5 : dépenses sociales publiques brutes, dépenses sociales publiques nettes et dépenses sociales nettes en 2015 (% du PIB)

	France	Italie	Suède	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Dépenses sociales publiques brutes	32,0	28,5	26,3	24,9	21,6	18,8
Rang	1	2	3	4	5	6
Dépenses sociales publiques nettes	28,4	23,8	22,0	23,3	19,9	20,7
Rang	1	2	4	3	6	5
Dépenses sociales nettes	31,7	25,4	24,5	24,8	24,5	30,0
Rang	1	3	5	4	6	2

Source : SOCX data, OCDE.

Les dépenses sociales publiques brutes sont principalement composées des différents transferts sociaux auxquels on ajoute les dépenses de fonctionnement des administrations de sécurité sociale. Dans les pays anglo-saxons leur niveau est bien plus faible que dans les autres

pays en proportion du PIB, 18,8% aux États-Unis et 21,6% en Grande-Bretagne (Tableau 5). La France est le pays pour lequel les dépenses sociales sont les plus importantes (32%) tandis que l'Italie, la Suède et l'Allemagne se situent entre ces deux groupes de pays. L'écart entre la France et les États-Unis est 13,2 points de PIB.

Les dépenses sociales publiques nettes permettent de quantifier l'effort fourni par le gouvernement en matière de dépense sociale, puisque que l'on calcule les dépenses nettes des taxes sur les prestations sociales et des exemptions fiscales. La France est toujours le pays ayant les dépenses sociales les plus importantes (28,4%), le niveau des dépenses sociales italiennes baisse de presque 5 points de PIB, trois points de PIB en moins en Suède. Les États-Unis ont un niveau de dépenses sociales publiques nettes supérieures aux brutes, ce qui signifie qu'il y a un recours important à des dispositifs d'exemption fiscale pour des motifs sociaux. Les dépenses sociales sont d'ailleurs plus élevées aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne. L'écart entre la France et les États-Unis s'est réduit à un peu moins de 8 points de PIB.

Les dépenses sociales nettes additionnent les dépenses sociales privées et publiques et permettent de rendre compte de la part de la richesse nationale destinée à des transferts sociaux. L'Italie, la Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont des dépenses sociales nettes qui se situent entre 24,5 et 25,4 points de PIB. La France est toujours le pays avec les dépenses sociales les plus élevées (31,7 %). Par contre les États-Unis montrent un niveau relativement proche (30%). Il y a presque 10% de dépense sociale privée aux États-Unis. L'écart entre les dépenses sociales est donc bien moindre si on élargit la définition de ce que l'on qualifie comme des dépenses sociales. Les systèmes sociaux des États européens n'apparaissent pas nécessairement plus dispendieux que ceux de leurs voisins anglo-saxons (Adema, Fron et Ladaïque, 2011).

Les travaux de l'OCDE permettent de constater que la conception restrictive des dépenses sociales du SCN conduit à une sous-évaluation importante des dispositifs de protection sociale dans certains pays, notamment dans les pays anglo-saxons. En effet, « le SCN 2008 autorise une certaine flexibilité dans la reconnaissance et l'enregistrement de ces droits (à la retraite) dans le cas des pensions fournies par le gouvernement via la sécurité sociale. Cette flexibilité peut sérieusement entraver la comparabilité internationale » (Van de Ven, 2015). Les comparaisons des dépenses sociales à partir des concepts retenus par SCN laissent donc à désirer en ne prenant pas en compte la diversité institutionnelle des dispositifs de protection sociale.

4. L'indicateur dépense publique : un instrument de la surveillance budgétaire ?

Comment expliquer le développement d'un indicateur aussi limité pour l'étude du secteur public par le SCN ? Il faut garder en tête que la comptabilité nationale est à la fois un outil scientifique d'analyse et un outil de gouvernement (Desrosières, 2008). L'essor de l'indicateur dépense publique dans le SCN s'explique en grande partie par la seconde dimension. A partir des années 1980, la nécessité politique de mesurer le déficit public va faire évoluer les concepts du SCN comme le rôle des instituts statistiques. Ces deux évolutions

expliquent à la fois l'essor et les limites de l'indicateur dépense publique pour analyser l'action publique.

4.1. L'indicateur dépense publique dans le SNA

Le contenu de l'indicateur « dépense publique » tel qu'il existe aujourd'hui était loin d'être une évidence au début de la comptabilité nationale. La section 1.2 montre qu'il existe deux concepts de dépense en comptabilité nationale : la dépense de consommation finale et les dépenses publiques, aussi appelé total des dépenses. Le premier indicateur permet d'évaluer l'usage final des ressources par les administrations publiques tandis le second comptabilise l'ensemble des opérations utilisées en emploi par les mêmes administrations. Ces deux concepts de dépense ont émergé à différentes périodes dans la construction du système de comptabilité nationale.

Le concept de DCF émerge dans les années 1950 avec les premières générations de travaux statistiques. Ces derniers ont notamment introduit la distinction entre production marchande et production non marchande afin de délimiter le secteur des administrations publiques (SCN, 1968, p.17). L'adoption d'un critère de délimitation formelle entre les administrations publiques et les autres secteurs a alors permis d'observer leurs contributions à la production nationale et à la demande globale. Ces contributions sont mesurées grâce au concept de DCF des administrations publiques. Ces premières générations de travaux adoptent une perspective keynésienne pour décrire l'action de l'État (Desrosières, 2003). Les dépenses de l'État sont articulées aux autres grands flux macroéconomiques et analysées conjointement à leurs impacts sur la croissance économique.

A partir des années 1980, les indicateurs développés par la comptabilité nationale autrefois centrés autour de l'étude de l'activité économique des administrations publiques vont s'orienter vers la surveillance budgétaire. Lors de la signature du Traité de Maastricht (1992), les futurs États membres de la zone euro se sont engagés à respecter des critères de convergence. Les États membres devaient notamment limiter le déficit public à 3% du PIB. Ce critère a été défini à partir du système de comptabilité nationale. Le protocole sur la procédure de déficit excessif en annexe du Traité de Maastricht ainsi que la réglementation 3605/93 se sont appuyés sur le Système Européen des Comptes de 1979 pour définir le déficit public.

Le système de comptabilité a alors évolué afin de construire une mesure harmonisée des déficits publics pour les futurs États membres de la zone euro. Les statisticiens reconnaissaient à l'époque que : « la construction européenne a sans aucun doute créé des besoins nouveaux en matière de statistiques » (Domergue et Dupuis, 1997). C'est d'ailleurs dit explicitement dans le préambule du système européen de compte de 1995 : « pour atteindre les objectifs fixés par le traité sur l'Union européenne, et plus particulièrement l'Union économique et monétaire, nous avons besoin d'instruments statistiques de qualité qui fournissent aux institutions communautaires, aux gouvernements et aux opérateurs économiques et sociaux un ensemble de statistiques harmonisées et fiables sur lesquelles ils peuvent fonder leurs décisions. » (SEC, 1995, p. I).

Les révisions des systèmes de comptabilité nationale (SCN 1993 et SEC 1995) vont alors progressivement changer la manière de présenter les statistiques du secteur public. Dans un premier temps, le déficit public ou besoin de financement est présenté comme le solde du compte de capital (SEC, 1979, p.195). Cependant, l'analyse en termes de séquence des comptes va progressivement être abandonnée pour les administrations publiques. Un nouveau cadre comptable est créé : « la présentation en statistiques de finance publique » (SFP). Deux nouveaux indicateurs vont alors être introduits : le total des dépenses et le total des recettes. La soustraction des deux permet alors le calcul du déficit public.

La révision du SCN en 2008 actera cette évolution en consacrant un chapitre à ces problématiques (SCN, 2008, chapitre 22, p.441). Le total des dépenses publiques est présenté clairement pour la première fois dans le SCN et devient un indicateur central du système de comptabilité nationale. Son occurrence passe de 10 dans le SEC 1979 à 144 pour le SEC 2010.

Dans cette nouvelle perspective, l'indicateur « dépenses publiques » est un instrument de la surveillance budgétaire européenne. Les États ne doivent pas dépasser un certain niveau de déficit public, qui est calculé comme la soustraction du total des dépenses au total des recettes des administrations publiques. Les statistiques produites par la comptabilité nationale deviennent les indicateurs qui permettent de juger si les États membres respectent les règles européennes ou non.

L'importance prise par l'indicateur dépenses publiques⁴ s'explique par l'utilisation de la statistique publique comme outil de contrôle. (Supiot, 2015). La comptabilité nationale « n'est (désormais) plus au service de la direction de l'économie mais (est) enrôlée dans la construction européenne et la surveillance budgétaire des États » (Lemoine, 2016, p.172). Ce nouveau rôle va profondément impacter les catégories développées et mises en avant par le système des comptes et donner une place centrale à l'indicateur « dépense publique » dans l'analyse du secteur public proposé par le SCN. « En Europe, la mesure du secteur public a été à l'origine influencée par le protocole sur la procédure de déficit excessif en annexe du Traité de Maastricht en 1992 » reconnaissait d'ailleurs le directeur des services statistique de la BCE (Mink, 2004).

4.2. La production de statistique européenne au service de la surveillance budgétaire

Les évolutions de la comptabilité nationale en matière de mesure du secteur public ont été largement façonnées par les besoins statistiques de l'intégration européenne. Cependant ces transformations ne sont pas seulement le fruit de débats internes aux comptables, elles reflètent aussi l'évolution des instituts de statistique et du rôle qu'ils occupent dans la mise en place des politiques publiques. L'essor de l'indicateur dépense publique est sous-tendue par une dynamique institutionnelle particulière : Eurostat est devenu au fil de l'intégration européenne un acteur de la surveillance budgétaire.

⁴ Total des dépenses dans le système comptable SFP.

4.2.1. Interpréter le SEC

A l'origine Eurostat était chargé de l'harmonisation des statistiques nationales des États membres sur la production et le commerce extérieur. Une première division statistique fut créée lors l'instauration de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (1951). Cependant, c'est avec le Traité de Rome (1957) que cette division est devenue une direction de la Commission européenne. Cette nouvelle direction avait pour objectif de produire des statistiques harmonisées nécessaires à la mise en place de la politique communautaire, notamment pour l'attribution des fonds structurels, régionaux et agricoles (Savage, 2004, p.46).

« L'adoption de l'euro a complètement changé cette situation. Eurostat [s'est désormais concentrée] sur les besoins des utilisateurs », avec en premier lieu la Commission et la future Banque centrale européenne (Ladiray et Mazzi, 2001). L'article 104 du Traité de Maastricht a chargé la Commission européenne de prendre en charge le contrôle des niveaux de déficit et de dette publique des États membres. En 1995, Eurostat s'est vu confier le calcul des critères de convergences du Traité de Maastricht. En tant qu'interprète du système de comptabilité nationale, Eurostat « crée un droit supranational et des décisions contraignantes sur la taille et la constitution des comptes budgétaires des États membres pour la procédure de surveillance » (Savage, 2004, vii). L'institut statistique est alors devenu une partie prenante du processus de surveillance budgétaire.

Au cours des années 1990, ce rôle tend à s'affirmer. Eurostat prend part aux arbitrages sur l'interprétation des règles SEC pour calculer le déficit public (Vanoli, 2002, p.592-3). Le gouvernement belge voulait par exemple comptabiliser les privatisations comme des transferts de capitaux ce qui aurait augmenté le total des recettes publiques et ainsi fait baisser le déficit public. Cette proposition n'a finalement pas été retenue par Eurostat. Le positionnement d'Eurostat fut alors de chercher à limiter la créativité comptable des États membres pour réduire leurs déficits publics. En luttant contre les manipulations comptables, Eurostat a endossé le rôle de gardien de l'ordre budgétaire face aux refus des États de mettre en place les réformes nécessaires au respect des critères de convergence (Lemoine, 2013).

« Les statisticiens sont ainsi directement impliqués dans le système de gouvernement » (Picqué, 2001). Eurostat défend depuis les années 1990 la conception des finances publiques de la Commission européenne qui cherche à limiter l'augmentation des dépenses publiques. Ce faisant l'institut statistique participe à la surveillance budgétaire européenne.

4.2.2. Harmoniser les statistiques européennes

Le rôle d'Eurostat dans la surveillance budgétaire des États membres de l'Union européenne se fait aussi ressentir au travers de son travail d'harmonisation statistique (Piron, 2022). L'intégration européenne a rendu ce travail nécessaire. L'utilisation d'indicateurs de la comptabilité nationale par les traités européens supposait en effet que les statistiques produites par les différents États soient comparables.

Ce travail d'harmonisation comporte deux facettes. Premièrement, Eurostat a œuvré au développement d'un système de comptabilité. L'intégration européenne a alors été un des « moteurs » de l'harmonisation conceptuelle et de l'adoption de normes communes en matière de comptabilité nationale (Vanoli, 2002, p.259). Ce processus d'harmonisation s'est prolongé avec la préparation du SCN 2008 et du SEC 2010, comme en témoigne la création d'une « Task force on harmonization of public sector accounting ».

Deuxièmement, Eurostat intervient auprès des instituts nationaux afin de s'assurer que son interprétation du SEC est respectée par les États membres. Par exemple en 2018, il a ainsi recommandé à l'organisme statistique allemand de classer les organismes publics de radiodiffusion dans le secteur public. Dans une procédure similaire, Eurostat a demandé à son homologue grec de classer l'industrie aérospatiale hellénique dans le secteur des administrations publiques. Les dépenses de ces deux unités institutionnelles ont dû, après ces recommandations, être intégrées dans les dépenses publiques de ces deux pays.

La production de statistiques publiques par les États membres est devenue étroitement surveillée et tend à se renforcer. Après la crise de la zone euro, l'Union européenne a renforcé son pouvoir sur la production de statistiques publiques. Eurostat vérifie désormais les pratiques des instituts de statistiques nationaux et conduit un véritable « audit » des comptes agrégés des États membres (Lequiller, 2014). Une procédure de sanction budgétaire a été mise en place pour punir les administrations publiques qui ne feraient pas assez d'efforts (Règlement UE N° 1176/2011). Cette disposition a été utilisée pour la première fois contre la communauté de Valence en 2015 (Zenouvou, 2017).

Le développement du concept de dépense publique a répondu au besoin de quantifier, notamment à l'échelle européenne, l'ensemble des paiements réalisés par les administrations publiques sur une année afin de calculer le déficit public. Ces évolutions conceptuelles ont été portées par une évolution du rôle des instituts statistiques, notamment à l'échelle européenne. Eurostat, l'institut en charge du calcul de la dépense publique, est devenue au travers de son travail d'interprétation et d'harmonisation des statistiques européennes un gardien de l'ordre budgétaire européen.

5. Comment utiliser l'indicateur « dépense publique » ?

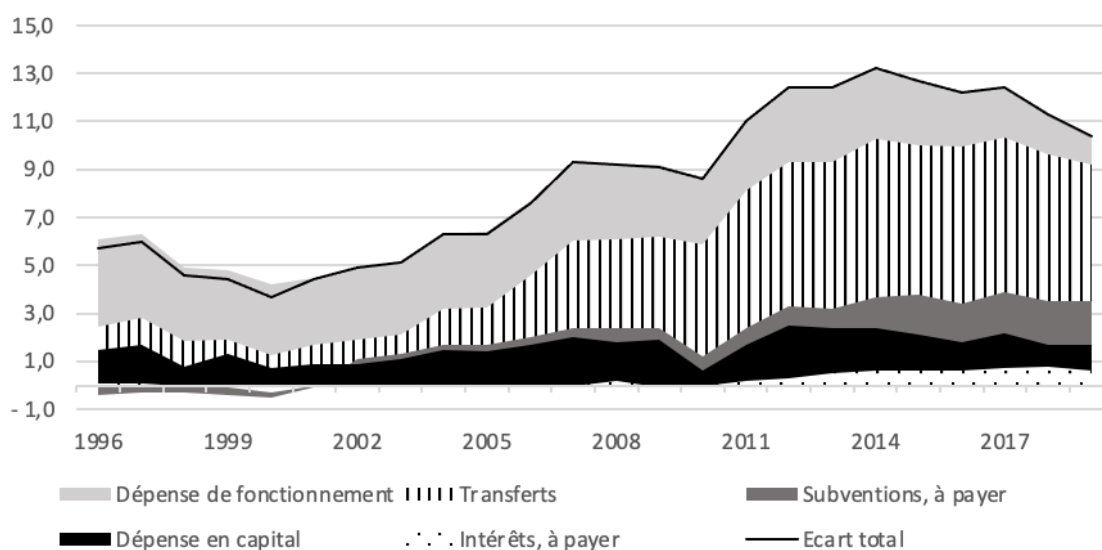
Une fois que ce constat est posé, comment dépasser les limites de l'indicateur « dépense publique » ? Nous ne plaidons pas pour son abandon dans les travaux de sciences sociales, mais pour un usage différent. Dans une approche socio-économique, attentive au rôle des institutions, ce n'est pas le niveau des dépenses qui nous intéresse mais ce que l'indicateur dit des administrations publiques. Deux pistes nous semblent alors pertinentes pour continuer d'analyser l'action publique au prisme des dépenses : un usage désagrégé de l'indicateur et une utilisation complémentaire d'autres indicateurs sur les interventions publiques. Pour illustrer la pertinence de ces deux propositions, nous prolongeons l'exercice de la comparaison des dépenses publiques françaises et allemandes.

5.1. Les dépenses publiques désagrégées

L'indicateur « dépense publique » a été développé par la comptabilité nationale pour calculer le déficit public. Des flux financiers de nature différente y sont agrégés, tant du point de vue des secteurs d'activité (santé, éducation etc.) que des opérations économiques (transferts, salaires des employés etc.). Si une variation du total des dépenses permet de calculer un nouveau déficit, elle nous dit peu de choses sur les dynamiques institutionnelles à l'œuvre. L'utilisation des dépenses publiques désagrégées nous semble alors être une première piste féconde. D'autant plus que ces données sont disponibles tant pour les opérations économiques que pour les différentes activités des administrations publiques (nomenclature CAFAP).

Le graphique 2 permet d'observer les écarts de dépenses entre l'Allemagne et la France entre 1996 et 2019. L'écart croissant des niveaux de dépenses publiques entre l'Allemagne et la France s'explique principalement par le poste des transferts (55% de l'écart en 2019). Les subventions contribuent aussi à cet écart, à hauteur de 17% en 2019. Les écarts en matière de dépense de fonctionnement et d'investissement (dépense en capital) tendent à se réduire. Cette simple étude des dépenses désagrégées permet d'observer que les $\frac{3}{4}$ de l'écart des dépenses publiques s'expliquent par deux postes : transferts et subvention.

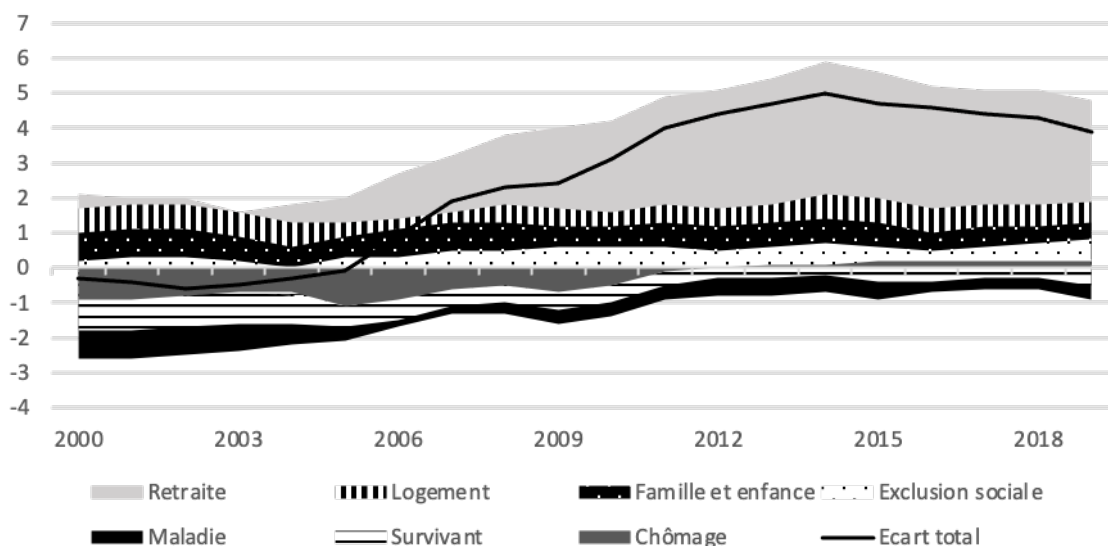
Graphique 2 : écarts de dépenses par opérations économiques entre la France et l'Allemagne



Source : Eurostat. L'Allemagne est prise comme valeur de référence. Les valeurs des dépenses de fonctionnement et des transferts en matière de santé ont été corrigées.

Les écarts de transfert sont la principale cause de la divergence des niveaux de dépenses publiques allemandes et françaises. Cette divergence est principalement expliquée par les dépenses de retraite (graphique 3). Deux facteurs sont alors à l'œuvre. D'une part, le système allemand est moins généreux. En 2019, l'âge de départ effectif moyen est de 63 ans tandis qu'il est de 61 ans en France (OCDE, 2019, p179). Le taux de remplacement des retraites publiques est aussi plus faible. En 2019, il est de 38,7% en Allemagne contre 60,1% en France (OCDE, 2019, p147).

Graphique 3 : écarts des transferts en matière de protection sociale entre la France et l'Allemagne



Source : Eurostat. L'Allemagne est prise comme valeur de référence.

D'autre part, les retraites complémentaires sont privées en Allemagne tandis qu'elles sont considérées comme publiques en France, car obligatoires depuis 1972. En Allemagne, le système de retraite d'entreprise, considéré comme privé, concerne 25% des employés pour environ 0,5 point de PIB (Bönke et al., 2019). En France, les retraites complémentaires concernent trois fois plus de personnes (environ 75% de la population). Si l'Allemagne avait un système équivalent au système français, les dépenses associées aux retraites complémentaires pourraient alors être trois fois plus importantes, soit environ 1,5 points de PIB. Ce qui réduirait l'écart en matière de dépense de retraite de moitié. Il est donc nécessaire d'utiliser d'autres indicateurs pour comparer les systèmes de protection sociale comme évoqué dans la section 2.

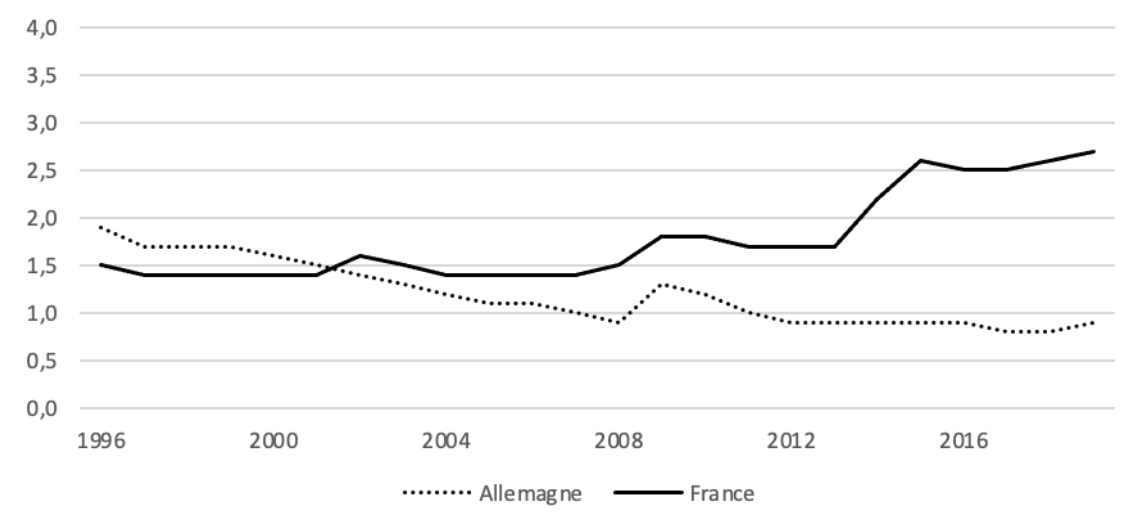
Pour étudier et comparer les dynamiques institutionnelles, l'étude des dépenses publiques désagrégées nous semble être une première solution pertinente. Elle permet de retracer les évolutions des dépenses publiques en Allemagne et en France en les reliant avec l'activité économique des administrations publiques. L'enjeu est alors de passer d'une métrologie « réaliste », où la « dépense publique » n'est qu'un simple outil de mesure, à métrologie « conventionnaliste ». La dépense devient un indicateur qui permet d'étudier les évolutions institutionnelles du secteur public.

5.3. L'usage d'indicateurs alternatifs

L'étude des dépenses désagrégées est une première piste pour mieux utiliser l'indicateur « dépense publique ». Cependant, elle n'est pas suffisante. Nous allons prendre l'exemple de l'aide publique au secteur privé pour démontrer l'importance d'utiliser des indicateurs alternatifs.

Dans la comptabilité nationale, l'aide publique au secteur privé est mesurée par les subventions. Le niveau des subventions a diminué en Allemagne (graphique 4), principalement à cause de baisses de l'aide publique dans le secteur minier et dans le secteur de la construction (Rosenschon, 2010). En 1996, le niveau de subvention français était inférieur au niveau allemand. Cependant, leur niveau a presque doublé entre 1996 et 2019. Cela s'explique principalement par l'extension du crédit d'impôt recherche en 2009 et l'introduction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en 2014. Ces crédits d'impôt recouvrables sont considérés comme des dépenses publiques. L'absence de tels dispositifs en Allemagne explique le niveau de subvention relativement plus faible.

Graphique 4 : évolutions des dépenses de subventions rapportées au PIB



Source : Eurostat.

Ce constat est cependant trompeur car une partie importante de l'aide publique ne se fait pas sous la forme de dépense publique au sens de la comptabilité nationale. Une partie des interventions publiques auprès du secteur privé transite aujourd'hui par des mécanismes fiscaux ou de crédits garantis par l'Etat qui ne sont pas intégrés dans les dépenses publiques. Il est alors nécessaire d'utiliser des indicateurs alternatifs.

Tableau 6 : aides publiques aux entreprises rapportées au niveau du PIB en Allemagne et en France

	Allemagne		France	
	2001	2019	2001	2019
Fiscalité	0,18	0,42	0,10	0,50

Crédit	0,58	1,04	0,47	0,46
Autre	0,04	0,01	0,03	0,01
Total	0,80	1,47	0,60	0,97

Source : Eurostat, State aid Scoreboard.

Le State aid Scoreboard, produit par Eurostat, recense les exemptions au droit européen en matière d'aide publique aux entreprises par type d'opération économique depuis 2001 pour les 27 États membres de l'Union européenne. Cette base de données permet de compléter l'analyse de l'aide publique en intégrant des dispositifs qui ne sont pas comptabilisés dans les subventions. En 2000, l'aide publique aux entreprises est d'un niveau équivalent en Allemagne et en France (Tableau 6). Cependant les deux pays connaissent des évolutions très différentes en termes de structures et de niveaux. En 2019, le niveau de l'aide publique est 50% plus élevé en Allemagne. Les prêts directs et réductions de taux d'intérêt représentent la moitié de l'aide publique aux entreprises allemandes tandis que c'est seulement 15% en France. Par contre les avantages fiscaux représentent un tiers de l'aide publique en France contre moins de 10 % en Allemagne.

Ces indicateurs alternatifs permettent de montrer que l'aide publique aux entreprises est probablement plus élevée que ce que laissent penser les indicateurs de la comptabilité nationale. Cependant, ces indicateurs alternatifs peuvent aussi être insuffisants. Des travaux récents sur l'aide publique en France montrent que le niveau de cette dernière avoisine les 10% du PIB si l'on intègre l'ensemble des niches fiscales et des mesures d'exonérations de cotisations sociales (Abdelsalam et al., 2022, Delatte, 2023, chapitre 3). Les « niches fiscales » ne sont pas comptabilisées comme des dépenses mais représentent environ 6 points de PIB entre 2000 et 2010 (Delatte, 2023, p.87). Étudier les évolutions institutionnelles du secteur public nécessite d'utiliser de manière complémentaire les indicateurs sur l'intervention publique.

6. Conclusion

Depuis les années 1990, l'indicateur « dépense publique » s'est imposé comme la mesure de l'activité économique du secteur public dans le champ scientifique. Il est aussi largement utilisé dans les champs politiques et médiatiques. Pourtant sa pertinence est largement discutable. Il ne fournit qu'une image partielle du secteur public, car seules les dépenses des administrations publiques sont considérées. Il s'agit simplement d'une mesure des ressources financières transitant par les administrations publiques.

Ces limites sont d'autant plus importantes dans le cadre de comparaisons internationales. Ces dernières nécessitent d'aller au-delà d'une rapide comparaison des ratios de dépenses publiques rapportées au PIB. Il est nécessaire de regarder en détail le contenu de la dépense publique en tenant compte des traditions comptables de chaque pays. Pour les dépenses sociales, c'est l'indicateur tel qu'il est conçu dans le SCN qui ne permet pas de comparer différents pays.

L'indicateur « dépense publique » se révèle à bien des égards insuffisants pour étudier et comparer l'intervention de l'État dans les différents pays. Ces insuffisances s'expliquent en partie par son histoire. Il est issu de la comptabilité nationale. Or, la comptabilité nationale est à la fois un instrument de savoir et de pouvoir (Fourquet, 1980). L'émergence de l'indicateur « dépense publique » doit être analysée à l'aune de ce double enjeu. Cet indicateur fait son apparition dans le SCN dans les années 1990, notamment après la signature du traité de Maastricht, lorsque naît le besoin de quantifier le déficit public. Le développement de l'indicateur dépense publique répond à des impératifs politiques qui tendent à réduire sa pertinence scientifique. L'investigation scientifique doit chercher à outrepasser ces limites en menant des analyses désagrégées qui permettent de saisir les spécificités nationales et les compléter avec des indicateurs alternatifs qui permettent de saisir d'autres aspects de l'action publique.

Bibliographie :

- Abdelsalam, Aïmane, Florian Botte, Laurent Cordonnier, Thomas Dallery, Vincent Duwicquet, Jordan Melmiès, Simon Nadel, Franck Van de Velde, et Loïck Tange. 2022. « Un capitalisme sous perfusion ».
- Adema, W. 1999. *Net social expenditures, Labour Market and Social Policy Occasional Paper N 39*. OECD, Parigi.
- Adema, Willem. 2000. « Revisiting real social spending across countries: a brief note ». *OECD Economic Studies*, 191-97.
- Adema, Willem, Pauline Fron, et Maxime Ladaïque. 2011. « Is the European welfare state really more expensive?: indicators on social spending, 1980-2012; and a manual to the OECD social expenditure database (SOCX) ».
- Adema, Willem, et Maxime Ladaïque. 2005. « Net social expenditure, 2005 edition: More comprehensive measures of social support ».
- Askenazy, Philippe. 2024. « Le déficit de la France est inquiétant car il est instrumentalisé pour justifier des politiques publiques de coupes budgétaires ». *Le Monde*, 2024.
- Berr, Eric, Léo Charles, Arthur Jatteau, Jonathan Marie, et Alban Pellegris. 2021. *La dette publique - Précis d'économie citoyenne*. Le Seuil.
- Billot, Sylvain. 2021. « Pourquoi parler de « part des dépenses publiques dans le PIB » est une imposture ». 2021. <https://blogs.alternatives-economiques.fr/les-economistes-atterres/2021/05/09/pourquoi-parler-de-part-des-depenses-publiques-dans-le-pib-est-une-imposture>.
- Bönke, Timm, Markus M Grabka, Carsten Schröder, Edward N Wolff, et Lennard Zyska. 2019. « The joint distribution of net worth and pension wealth in Germany ». *Review of Income and Wealth* 65 (4): 834-71.
- Carnot, Nicolas, et Étienne Debauche. 2021. « Dans quelle mesure les administrations publiques contribuent-elles à la production nationale ? » 2021. <https://blog.insee.fr/dans-quelle-mesure-les-administrations-publiques-contribuent-elles-a-la-production-nationale/>.
- Delatte, Anne-Laure. 2023. *L'État droit dans le mur*. Fayard.
- Desrosières, Alain. 2003. « Historiciser l'action publique: l'État, le marché et les statistiques ». *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 207-21.
- . 2008. « La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve ». *Pour une sociologie historique de la quantification: l'argument statistique* 1.
- DREES. 2019. « Vue d'ensemble - Fiches thématiques France - Fiches thématiques Europe : Annexe - tableaux détaillés ».
- Dublin, Keith, John Pzeiser, et Ethan Weisman. 2004. « Te Size of the Government Sector – How to Measure ». In . <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5764173/KS-PB-03-006-EN.PDF/8b646621-5ef8-46a3-a5f4-53c0141fa7af?version=1.0>.
- Dupuis, Jean-Pierre. 2012. « Les administrations publiques dans les comptes nationaux ». Insee.
- Eurostat. 2010. « Système européen des comptes ».
- Fourquet, François. 1980. *Comptes de la Puissance*. Recherches.
- Gadrey, Jean. 2006. « Les conventions de richesse au cœur de la comptabilité nationale. Anciennes et nouvelles controverses ». *L'économie des conventions, Méthodes et résultats*, Paris, La Découverte.
- Henneguelle, Anaïs, et Arthur Jatteau. 2021. *Sociologie de la quantification*. La Découverte.

- Jany-Catrice, Florence. 2019. « L'indice des prix à la consommation en France: acteurs et conflits autour de sa mesure ». *Revue française de socio-Economie*, n° 1, 19-43.
- Ker, Daniel. 2015. « National Accounts Sector Classification: Classification update and forward workplan, September 2015 ». <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/uksectoraccounts/articles/nationalaccountssectorclassifications/2015-09-29>.
- Ladiray, Dominique, et Gian Luigi Mazzi. 2001. « European short-term statistics : the state of the art ». In .
- Lemaire, Bruno. 2024. « Déclaration de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, sur les finances publiques et l'économie française, à Paris le 6 mars 2024 ».
- Lemoine, Benjamin. 2013. « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques ». *Quaderni* 80:61-81.
- . 2016. *L'ordre de la dette: Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*. La découverte.
- Lequiller, François. 2014. « Statistiques de finances publiques: après les crises, l'harmonisation se renforce ». *Statistique et Société* 2 (1): 41-46.
- Les Echos. 2021. « François Villeroy de Galhau : « La BCE n'agit pas pour financer les déficits français » ». <https://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/francois-villeroy-de-galhau-la-bce-nagit-pas-pour-financer-les-deficits-francais-1373676>.
- Mink, Reimund. 2004. « The size of the government sector in the euro area, the US and Japan: how to measure. » In .
- Morel, Nathalie, Chloé Touzet, et Michaël Zemmour. 2020. « Fiscal welfare: le rôle des niches socio-fiscales dans la protection sociale en Europe 1 ». *Revue française de socio-économie*, n° 0, 181-99.
- OCDE. 2019. *Pensions at a Glance 2019*.
- Picqué, Charles. 2001. « Challenges for Community statistics ». In . <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5746717/KS-42-01-254-EN.PDF/e99c3db5-c94e-405c-9c37-0d1b531cb7a7?version=1.0>.
- Piron, Damien. 2022. « «On ne rigole pas avec Eurostat» La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique ». *Gouvernement et action publique*, n° 2, 33-53.
- Ramaux, Christophe. 2014. « Calculée comme la dépense publique, la dépense privée dépasserait 200% du PIB », 2014. <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-chez-les-economistes-atterres/20140507.RUE0109/calculée-comme-la-dépense-publique-la-dépense-privée-dépasserait-200-du-pib.html>.
- Rosenschon, Astrid. 2010. « Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2009 ». *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 90 (7): 492-94.
- Savage, James D. 2004. *Making the EMU: the politics of budgetary surveillance and the enforcement of Maastricht*. OUP Oxford.
- Sode, Arthur. 2017. « Les dépenses et déficits publics : divergences institutionnelles ». In . Panorama du CEPIL.
- Supiot, Alain. 2015. *La gouvernance par les nombres*. Fayard.
- Tinel, Bruno, et Liêm Hoang-Ngoc. 2021. *Vive la dépense publique*. H&O.
- Trisan. 2019. « Le secteur hospitalier en France, en Allemagne et en Suisse ».
- United Nations. 1968. « A system of national account - 1968 ».
- . 2008. « System of national accounts - 2008 ».

- Van de Ven, Peter. 2015. « New standards for compiling national accounts: what's the impact on GDP and other macro-economic indicators ». *Statistics Brief. Paris: OECD.***
- Vanoli, André. 2002. *Une histoire de la comptabilité nationale*. La Découverte.**
- Vergara, Francisco. 2019. « Sur la comparaison internationale des “dépenses publiques” : (notre comptabilité nationale, induit-elle en erreur ?) ». 2019.**
- Zenouvou, Lionel. 2017. « Premier cas desanction européenne pour manipulation ”des comptes publics nationaux" ». ».**