



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle les questions de société" ?

Soirée du 18 avril 2006 (5^e « Café ») :

« Les comptes nationaux servent-ils (encore) à cadrer les politiques économiques ? »

*Synthèse des débats*¹

Crise économique, mondialisation, affirmation de politiques libérales : l'imprévisibilité accrue rend-elle caduc cet outil conçu il y a cinquante ans et qui allait piloter l'économie des "Trente Glorieuses" ? Quelle utilité garde-t-il dans le contexte économique actuel ? Faut-il imaginer autre chose ?"

invité :

François Lequiller,
chef de la division des comptes nationaux et statistiques financières à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Exposé introductif :

La comptabilité nationale reste bien vivante, même si son utilisation rencontre des problèmes et des critiques.

Elle demeure un instrument incontournable, comme le montre son emploi généralisé. Alors qu'elle s'est développée dans une période de guerre (aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, pendant les années 1940) et visait alors des finalités de planification, elle continue de servir en dépit de la montée des politiques libérales. Les Etats-Unis, qui ne passent pas pour des adeptes de la planification d'Etat, entretiennent une équipe fédérale d'environ 200 comptables nationaux et leur comptabilité nationale est l'une des meilleures du monde.² En janvier 2000, un panel

¹ Pour l'exposé liminaire le présent texte est reformulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. En revanche, le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos échangés. Ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Lorsqu'un point est évoqué sous forme d'une question, ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

² La comptabilité nationale est très centralisée aux Etats-Unis : tout, y compris les comptes régionaux, y est fait au niveau fédéral.

international d'économistes a décerné au produit intérieur brut (PIB) le prix de la meilleure invention du 20^e siècle tout en soulignant l'actualité de cet instrument d'analyse.

Avec d'autres agrégats, le PIB est un instrument de mesure universellement utilisé, notamment pour les comparaisons internationales. Trois exemples suffisent à le montrer :

- pour l'application des critères de Maastricht, la mesure de la dette publique a été confiée aux comptables nationaux, qui ont défini pour ce faire le concept d'administration publique dans un système comptable international. Ils l'ont fait à effectif constant et leur charge de travail ne les fait pas douter un instant de leur utilité ! En France, les débats qu'ils ont eus sur la question de savoir si la dette publique doit inclure les engagements relatifs aux pensions de retraite versées aux fonctionnaires témoignent de l'actualité des problèmes que traite la comptabilité nationale ;
- pour mesurer le différentiel de croissance entre les USA et la vieille Europe, c'est à la comptabilité nationale qu'on a recours, par le biais des fonctions de production étudiées sur le long terme ;
- en Grande-Bretagne, le débat politique de ces dernières années sur l'augmentation des dépenses d'éducation et de santé et sur la productivité – jugée en baisse – des services publics a conduit le gouvernement à confier une mission d'évaluation à l'économiste Anthony Atkinson. Non seulement ce dernier n'a pas critiqué les cadres de la comptabilité nationale, mais il les a utilisés et son travail a débouché sur la mise en place d'une équipe de trente personnes pour améliorer la mesure des agrégats économiques.

Mais, si l'utilité de la comptabilité nationale et sa pertinence pour l'analyse des problématiques économiques contemporaines ne font aucun doute, des questions ne s'en posent pas moins.

Dans tous les pays, les postes de comptable national ont perdu de leur attractivité. En France, même si l'effectif des comptables nationaux n'a pas baissé ces trente dernières années, le niveau moyen de qualification n'est plus aussi élevé. Le nombre de cours de comptabilité nationale dans les universités est en baisse. Indiscutablement, le prestige de cette discipline décline, peut-être parce qu'elle est passée du rang d'instrument de pouvoir (cf. « Les comptes de la puissance » de François Fourquet) à celui de statistiques organisées dans un cadre rigoureux. Peut-être aussi parce que nombre d'agrégats sont fournis en niveau sans précision sur leur qualité.

Quoi qu'il en soit, la comptabilité nationale n'a pas sombré avec le modèle économique qui prévalait lors de sa conception. Qu'il s'agisse des crises économiques, de la montée des politiques libérales ou de l'imprévisibilité accrue des évolutions économiques, elle sait s'adapter au changement pour demeurer un irremplaçable outil d'observation.

La mondialisation est plus perturbante pour elle sur le plan conceptuel et sur le plan des sources statistiques :

- en matière de concepts, les difficultés se multiplient. Par exemple, comment rattacher aux territoires nationaux la production de grandes entreprises agissant à l'échelle mondiale ? Comment élaborer des comptes de patrimoine ? Comment prendre en compte des administrations publiques implantées hors du territoire national et gérant des fonds volumineux ? Bien des problèmes de cette nature n'auront pas encore été complètement résolus quand le nouveau système de comptabilité nationale entrera en vigueur en 2008 ;

- quant aux sources statistiques, la mondialisation entraîne indiscutablement leur détérioration. Les échanges via l'internet, les prix de transfert, ou encore les statistiques douanières en Europe sont autant d'exemples de ce phénomène. C'est ainsi que, si la France a su conserver un niveau de qualité enviable de ses statistiques douanières, les Pays-Bas doivent estimer très indirectement 20 à 30% de leurs importations et exportations. Au moins peut-on observer que cette dégradation restera lente puisque la construction européenne (qui appellerait l'émergence d'une véritable comptabilité européenne) est elle-même fort lente³.

Alors, faut-il imaginer une nouvelle comptabilité nationale reposant sur une tout autre organisation ? Faut-il, par exemple, exploiter les bases de données individuelles, qui permettent de calculer des moyennes et des variances, même si elles se révèlent difficiles à utiliser dans la durée ? On peut penser que les deux approches sont complémentaires, les comptes nationaux servant d'élément de cadrage.

Plus fondamentalement, faut-il croire que le PIB et les agrégats qui l'accompagnent sont des indicateurs excessivement réducteurs ? La croissance par tête d'un pays ne néglige-t-elle pas abusivement des données aussi essentielles que l'environnement, la qualité des loisirs, l'équité dans le partage des charges ou la qualité de la vie ? Ne faudrait-il pas inventer un super-PIB qui prendrait tout cela en compte ?

Entendant ces questions, le comptable national peut faire deux observations :

- d'une part, les critiques évoquées sont assurément fondées, mais il reste beaucoup à faire pour maximiser la croissance du PIB et il serait regrettable de prendre le risque de diluer les politiques économiques avant d'avoir, par exemple, résorbé le chômage structurel ;
- d'autre part, compte tenu de la complexité des questions soulevées, il ne faut pas espérer que les comptes nationaux auront la disponibilité suffisante pour élaborer de nouveaux concepts à la mesure de ces défis. Du système de comptabilité nationale de 1993 à celui de 2008, les révisions apparaîtront bien modestes à côté de ce qui est souhaité ; pourtant, elles ont été l'objet de discussions longues et âpres. Les moyens des comptes nationaux étant ce qu'ils sont, l'amélioration de l'existant est déjà une grande ambition, indépendamment de toute révolution conceptuelle. Il convient d'avoir présent à l'esprit que 20% du PIB (la production non marchande) sont mesurés d'une manière éminemment perfectible.

—

Débat :

1. Qualité des sources statistiques

Outre la dégradation de certaines sources statistiques due à la mondialisation, il faut signaler d'autres facteurs qui pèsent sur la qualité d'ensemble des comptes nationaux. Ainsi de l'inertie des systèmes statistiques, qui peinent à prendre rapidement en compte de nouvelles réalités économiques, d'autant plus que celles-ci émergent à un rythme soutenu (cf. le développement de la téléphonie mobile, des achats sur l'internet, des déplacements pour se faire soigner à l'étranger

³ Il existe un compte très simplifié de la zone euro et la construction d'une comptabilité nationale européenne demeure embryonnaire, faute d'une volonté politique. De fait, les analyses nationales restent prédominantes parce que les politiques économiques restent largement nationales.

ou de la mobilité des personnes entre les pays de la Communauté européenne). Ainsi également, dans les pays de l'ancien bloc communiste, des effets de l'entrée en économie de marché et de la création de multiples petites entreprises de service, difficiles à appréhender correctement à bref délai par le système statistique.⁴

Quoi qu'il en soit, c'est par un travail permanent de consolidation, d'amélioration et d'adaptation des sources statistiques que la comptabilité nationale peut le plus sûrement progresser.

2. Comptabilité nationale et comptabilité d'entreprise

La comptabilité nationale et le plan comptable des entreprises entretiennent des rapports de plus en plus étroits, favorisés par l'internationalisation du plan comptable d'entreprise. L'ambition de tenir des comptes nationaux de patrimoine se nourrit des règles de la comptabilité privée. Et il en est ainsi de bien des évolutions récentes, telles la prise en compte des provisions ou la capitalisation des dépenses en logiciels.

3. Revoir la terminologie ?

Certains pensent que beaucoup des problèmes soulevés autour de la comptabilité nationale relèvent d'une communication défectueuse et suggèrent, par exemple, de supprimer le sigle PIB, qui est trop souvent source de confusion entre richesse nationale (entendue comme somme des revenus) et production (entendue comme somme des valeurs ajoutées). Ils estiment que cette confusion entache de nombreux agrégats.

Assurément, une plus grande rigueur dans l'utilisation des concepts serait souhaitable : le PIB n'est pas la richesse nationale, le PIN (N pour « net ») est un meilleur concept que le PIB pour l'analyse économique et les comptes nationaux seraient les premiers à vouloir plus de finesse dans les raisonnements et les commentaires. Mais force est de constater que les économistes eux-mêmes sont très attachés aux agrégats les plus couramment utilisés et que, dans les comparaisons internationales, l'emploi d'agrégats plus sophistiqués internes à la comptabilité nationale (PIN, RNB⁵) ne change pas grand-chose dans les classements, sauf pour quelques rares pays (par exemple, l'Islande ou le Luxembourg).

4. Un super-PIB, vraiment ?

Etant admis que la pente naturelle des choses conduit à l'utilisation généralisée, dans le temps et dans l'espace, d'un agrégat préféré à tout autre (le PIB), faut-il encourager la mise au point d'un super-PIB qui prendrait en compte les multiples aspects du fonctionnement des sociétés actuellement ignorés par la comptabilité nationale et satisferait les attentes des partisans d'une mesure alternative du bien-être (« alternative measure of well-being ») ? Mais pourquoi vouloir une mesure unidimensionnelle de la société ? Est-ce bien nécessaire ? Ne serait-il pas plus pertinent de s'attacher à l'utilité sociale des activités non marchandes en matière de santé ou d'éducation ou, à tout le moins, à une meilleure mesure de la production de services non marchands ou des productions ménagères ?

⁴ L'élaboration et la publication de statistiques publiques de bonne qualité a lieu plus rapidement dans ceux de ces pays qui reçoivent une aide technique et financière de l'Union européenne dans le cadre de leur intégration, passée ou future. Les autres ont des difficultés particulièrement fortes à couvrir l'ensemble de leurs activités économiques.

⁵ R pour « revenu »

D'autres intervenants soulignent les limites des exercices de comparaison entre régions ou mettent en avant l'apport des approches en parités de pouvoir d'achat.

Face à ces interrogations, le comptable national ne peut qu'admettre le côté réducteur d'un indicateur unique, mais il observe aussi que le PIB est décontracté en PIB marchand et PIB non marchand ; que les prix relatifs qui servent à l'agrégation des grandeurs économiques sont une mesure plutôt satisfaisante de l'utilité sociale des activités que ces grandeurs recouvrent ; que le système de comptabilité nationale 2008 ne comportera pas d'avancée en ce qui concerne les services domestiques (mais que du nouveau sur le sujet pourrait venir des Etats-Unis) ; que l'entrée en vigueur de la loi d'orientation des lois de finances (LOLF) manifeste un souci d'efficacité de la dépense publique qui va se traduire par une prolifération d'indicateurs dont l'abondance même peut nuire à l'action. Tous les acteurs ont besoin d'une représentation synthétique de leur domaine d'activité. C'est le travail de la comptabilité nationale de chercher la meilleure manière d'agrèger les indicateurs partiels disponibles. L'avantage irremplaçable des agrégats statistiques tels que le PIB est de constituer une référence commune et partagée.

Quant aux comparaisons entre régions, leurs limites techniques et les difficultés techniques croissantes à les établir ne dissuadent nullement les services de la Commission européenne de faire montre d'un besoin pressant de PIB régionaux par tête. Là encore, c'est un indicateur synthétique qui est demandé.

5. La comptabilité nationale donne-t-elle tout ce qu'elle a ?

La comptabilité nationale n'est évidemment pas réductible au PIB et recèle bien d'autres informations. Mais en tire-t-on parti ? Par exemple, rien n'est produit sur les inégalités de revenus, contrairement à ce qui avait lieu dans les années 1950. Pourtant, des données existent, qui permettraient de publier sur la répartition des revenus des statistiques susceptibles de constituer un important instrument de politique économique.⁶ Cela permettrait – entre autres – de ne plus entendre certains responsables politiques affirmer que « les Français épargnent trop ! » comme si tous les Français étaient en situation d'épargner. Au fond, tout se passe aux yeux de certains participants comme si les comptes nationaux consacraient l'essentiel de leurs moyens aux comptes des administrations publiques (APU) en raison du suivi des critères de Maastricht et perdaient le reste de vue.

L'application des critères de Maastricht aux comptes publics a, en effet, mobilisé une forte proportion des moyens (constants) de la comptabilité nationale. Ce fut l'honneur de celle-ci de mesurer ce qui devait l'être, et de le faire bien en dépit des difficultés techniques. Sait-on, par exemple, les soins que requiert l'analyse correcte d'une opération de titrisation ? La contrepartie est sans doute une moindre avancée des concepts dans d'autres domaines.

⁶ Le Conseil national de l'information statistique (CNIS www.cnis.fr) a mis en place fin 2005 un groupe de travail sur les niveaux de vie et les inégalités sociales. Ce groupe a pour mission de « proposer un système cohérent d'informations annuelles sur les inégalités sociales, les revenus et la pauvreté, en recherchant les améliorations à apporter au dispositif actuel. Pour ce faire, il tiendra compte de l'existant, des besoins français et européens ainsi que des pratiques en place dans les autres pays. Le système proposé devra être simple, au sens où le nombre d'indicateurs proposés sera limité dans chaque champ d'étude pour en faciliter la lisibilité tout en satisfaisant au mieux les différents utilisateurs. »

6. Une discipline qui évolue et qui pourrait s'ouvrir davantage

La comptabilité nationale, on l'a vu, se doit d'évoluer pour observer des réalités économiques changeantes. Pendant les Trente Glorieuses, la comptabilité nationale, les budgets économiques et les projections à moyen terme étaient très liés. Aujourd'hui encore, même si on en parle moins, des projections économiques sont couramment effectuées, mais d'autres usages sont apparus et la comptabilité nationale française s'y adapte au mieux, avec des moyens somme toute limités. En tout cas ses cadres d'analyse ne sont pas récusés.

La comptabilité nationale française apparaît à certains trop tournée vers l'intérieur, trop appropriée par l'INSEE, en dépit de l'existence du CNIS et de l'Association de Comptabilité Nationale (ACN⁷). Les mêmes relèvent que, dans d'autres pays, les universitaires s'intéressent davantage à cette discipline. Ils estiment que les économistes et les comptables nationaux français ne sont pas assez ouverts aux avancées conceptuelles, que l'économie n'est pas la fin de tout et que, par conséquent, d'autres scientifiques devraient être encouragés à s'interroger sur ce qu'on veut saisir en plus des grandeurs dont le PIB rend compte et à proposer quelques indicateurs pertinents en la matière. Ainsi serait dépassé le procès stérile du PIB et enrichie la démarche de progrès portée par les seuls comptables nationaux, à qui on ne saurait tout demander.

Un participant identifie, comme obstacle à cette démarche, le fait que l'université française, contrairement à son homologue nord-américaine, a peu de goût pour les travaux statistiques ingrats. D'autres participants signalent les travaux relatifs au BIP 40⁸, mais n'ont-ils pas été lancés dans un esprit plus polémique que scientifique ?

Certains considèrent que le PIB doit être amélioré et complété afin que les consommations d'essence dans les embouteillages, par exemple, ne soient pas analysées comme une contribution à la croissance. Ou que les pondérations introduites dans les comparaisons internationales soient reconnues pour ce qu'elles sont, à savoir des choix politiques dont la modification changerait sensiblement divers classements, comme cela apparaît quand on prend en compte d'autres indicateurs que le seul PIB par tête. Ou encore, qu'il devienne possible de situer la France dans les tableaux comparatifs de Sharpe et Osberg.

Au moins peut-on se réjouir que des travaux allant dans ce sens soient entrepris ici ou là. La Banque mondiale se penche sur les concepts d'indicateurs de bien-être et l'OCDE a publié récemment un rapport sur ce même sujet⁹. Mais tout cela, de l'avis de l'intervenant, ne doit pas conduire à prendre le risque politique d'oublier le nécessaire rattrapage du PIB par tête européen par rapport à celui des Etats-Unis.



⁷ http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/colloques/acn/cnat_acn.htm

⁸ Le BIP 40 est présenté en ces termes par ses initiateurs sur le site www.novethic.fr : « Le BIP 40, un baromètre pour mesurer la tension sociale. Las d'entendre l'état de santé économique de la France résumé à son PIB et aux variations du CAC 40, las de constater sur le terrain une fièvre sociale provoquant poussées d'exclusion et épidémies d'inégalités jamais égalées en France, un collectif réunissant associations, syndicalistes et chercheurs, le RAI (Réseau d'alerte sur les inégalités) a pris à bras le corps cette maladie des " chiffres trompeurs " et propose un début de remède : le Baromètre des inégalités et de la pauvreté, ironiquement baptisé BIP 40, en réponse à l'omniprésence médiatique du CAC 40. »

⁹ [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/ECO-WKP\(2006\)4](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/linkto/ECO-WKP(2006)4)