

SESSION 2
LA RÉVISION 2008 DU SCN 1993

REVISION OF THE SNA 1993 : PROCESS AND CALENDAR

*Paul SCHREYER
OCDE*

1 Introduction

Work began on the update of the 1993 SNA over five years ago, and it is now reaching its culmination. The update of the SNA was motivated by the recognition that economic reality was changing quickly and that the treatment of a number of new phenomena had not been foreseen in the 1993 SNA. Many phenomena arose in conjunction with globalisation, technical change, the rising importance of intangible investment and new institutional arrangements such as new forms of public-private partnerships. New user needs have also emerged, in particular the demand for measures of multi-factor productivity. The latter are, for example, important in an environment with an ageing population where policy decisions need to be made about the financing of pension schemes. User needs have also intensified due to an increasing use of national accounts data for administrative purposes, in particular in the European Union. Under such circumstances it is important that the accounting standards are able to capture economic reality well.

2 Main dates

The idea to revise the 1993 SNA was first launched at a meeting of the International Statistical Institute in London in 2002. The official decision to go ahead with the revision took place at the meeting of the United Nations Statistical Commission (UNSC) in 2003 with the objective of producing a revised SNA in 2008. This objective was fulfilled insofar as the core chapters of the revised accounting framework ('Volume 1') were submitted to the UNSC at its 2008 meeting.

Volume 1 of the revised 1993 SNA was approved in principle by the UNSC in February 2008 and has been released electronically and as a "white-cover" paper version in mid-2008. A second part of the revised framework ('Volume 2') will be finalised by the end of 2008 for submission to the UNSC at its 2009 meeting. Volume 2 is expected to be approved at the UNSC meeting in 2009. The English version of the complete, consolidated update of the SNA is expected to be published in 2009, with translations into the other official UN languages to follow.

A consultation of countries in 2008 brought out that a majority of countries were in favour of labelling the revised SNA '2008 SNA' and we shall refer to it in this way for the rest of the present note.

In Europe, work has begun on writing the updated ESA, with the objective of completing a draft by February 2009. This is to be followed by the drafting of a new ESA regulation that is to be presented to the European Parliament and Council for adoption in early 2011.

3 The main actors

Several international groups and many countries have been involved in the revision process of the SNA. They are:

- **The United Nations Statistical Commission (UNSC)**, the group formally in charge of the revision process. It is the international statistical body with the broadest representation of countries.
- **The Inter-Secretariat Working Group on National Accounts (ISWGNA)**: this group comprises the international organisations that are collectively in charge of putting the revision project in place. They comprise Eurostat, the IMF, the OECD, the United Nations Statistical Division and the World Bank. The ISWGNA operates at two levels – an expert level that brings together the national accounts experts of the organizations and a management level that brings together the statistics directors of the different organizations.
- The **Project Manager**, the person in charge of managing the revision process. Until the end of 2008, this position had been taken up by Carol Carson (United States), and since the beginning of 2009, Paul McCarthy (Australia) has been the incumbent.
- The **Editor** (Anne Harrison) of the 2008 SNA.
- **The Advisory Expert Group (AEG)**, a group of national accounts experts of international standing, representing the various regions of the world. The AEG expresses opinions on the various issues put forward by the ISWGNA and by expert groups.
- Several **Expert Groups** whose role is to elaborate the issues they constituted the points for revision. For example, the ‘Canberra II’ expert group dealt with issues associated with non-financial assets.
- **National accounts experts in countries** who participated in expert groups, who made proposals and who spent significant time reviewing and commenting on proposed text.
- **The interested public** who has been invited to comment on draft chapters.

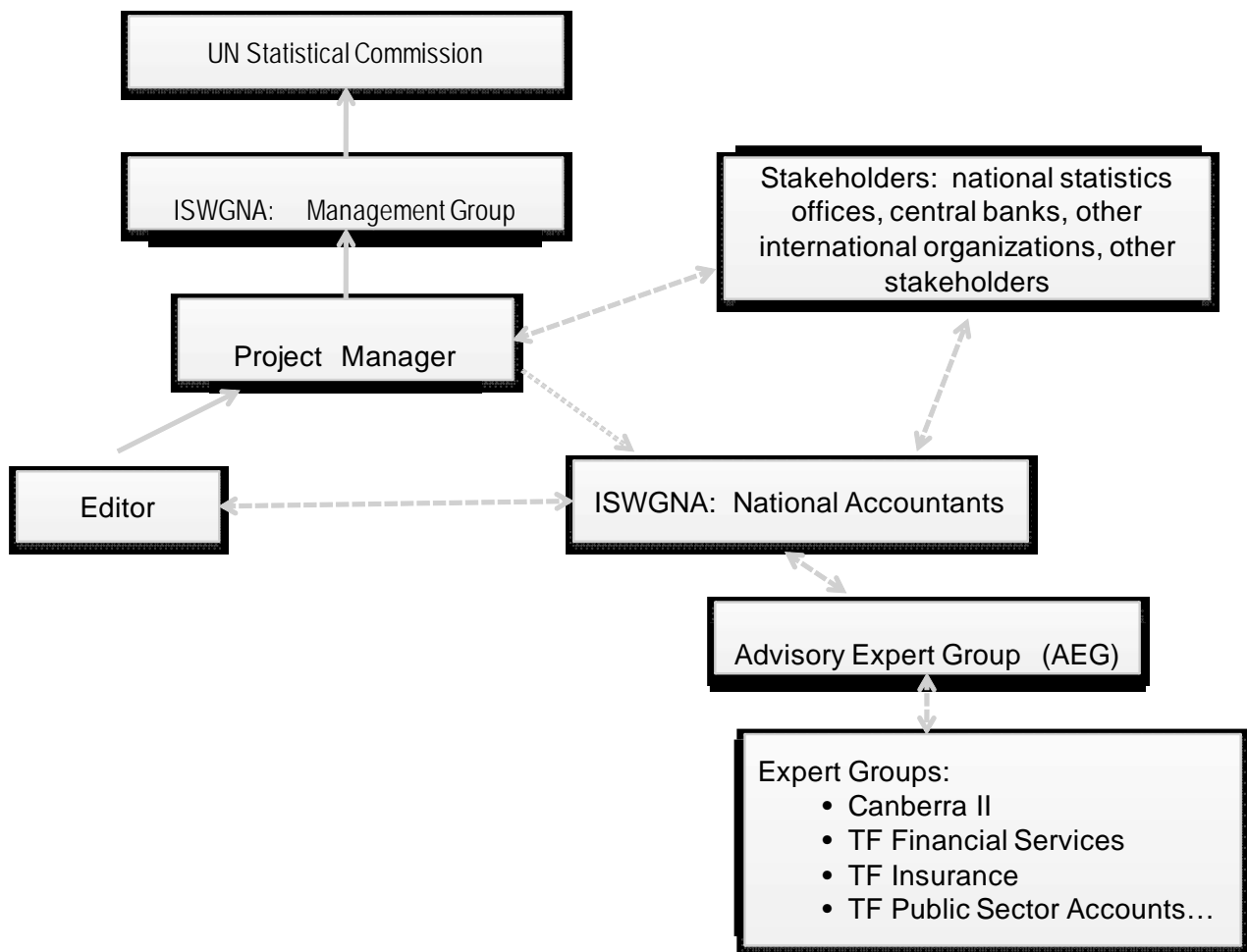
4 Steps in the revision process

Nearly twenty steps have characterized the revision process:

1. A list with 44 issues for review is set up
2. The different expert groups examine these 44 points and formulate proposals
3. The AEG considers the proposals and puts forward provisional recommendations (April 2006)
4. Countries provide comments on the recommendations
5. The AEG puts forward a consolidated set of recommendations (end 2006)

6. The UNSC formally adopts the consolidated recommendations (February 2007)
7. Editor provides first draft of revised chapters
8. Review of chapters by the ISWGNA
9. Review of chapters by countries between December 2006 and September 2007 with a delay of 2 months for comments on each chapter
10. Review of country comments by the ISWGNA and revision of chapters to reflect comments
11. Submission of Chapters 1-17 ('Volume 1') to the UNSC (February 2008)
12. Comments by countries on the entirety of Volume 1 (February - April 2008)
13. Review of country comments by the ISWGNA
14. Preparation of final text for Volume 1
15. Drafting of chapters 18-29 (Volume 2) by the Editor and the members of the ISWGNA. In particular, several draft chapters for the revised ESA are used as draft chapters for Volume 2 of the SNA
16. Comments by countries on chapters
17. Preparation of consolidated text for Volume 2 (December 2008)
18. Submission of Volume 2 to the UNSC in February 2009.

Figure 1 Actors in the SNA Revision Process



5 Transparency and communication

It is hard to overstate the importance of a transparent revision process and of an open and clear communication on progress with the revision. Probably one of the most important tools to achieve this has been the website dedicated to the revision of the SNA that was put in place by the UNSD. The clarity and accessibility of the information presented on this website has been widely appreciated and was officially acknowledged by delegates of the UNSC. Documents, decisions, and drafts as well as minutes of meetings of the ISNWGNA were publicly available on the site, along with a full documentation of draft chapters and comments on them. A particularly useful presentational innovation has been a matrix that shows intersections between the various chapters of the revised SNA and the 44 issues for discussion, allowing ease of traceability of issues throughout the different chapters⁵¹.

⁵¹ <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/snarev1.asp>

6 Nature of the revision process

It is generally recognized, and has been confirmed during the revision process, that a well-defined process with clear rules is essential to its success. However, there have been differences in opinion in just how narrowly rules should be defined. The difference in opinion reflects a trade-off between following a highly codified, legalistically inspired revision process and establishing a revised text that is fully consistent in substance and style.

The first option might be labelled a 'minimalist' approach towards revising the text. Only those changes to the existing text are permitted that directly follow from conclusions on the 44 issues. All other text remains unchanged. The main advantage of this approach is to establish a direct link between decisions and their translation into revised text, to minimize changes, thereby also minimizing the workload of those called upon to review and comment the new text. This has to be weighed against the disadvantage of a less homogenous and possibly inconsistent overall text, and also foregoing the possibility to correct smaller errors or presentational deficiencies in the existing text.

The second option is a more complete revision, centred on the 44 issues but recognizing that the SNA is an interdependent system where changes to one particular treatment often imply changes to other accounting treatments. The more complete revision also means benefitting from the occasion and improving presentation and consistency of the existing text. On the other hand, this option makes it difficult to distinguish purely editorial changes from substantive changes to the text, thereby complicating the review process.

The ISWGNA, in its approach towards the SNA revision, has opted for the second approach. The European Union, in its revision of the ESA, will be more attuned to the first approach. It will be useful to compare both experiences once the revision processes will be complete.

The OECD, as an institution, has only been involved in the revision process as a member of the ISWGNA. The OECD National Accounts Working Party (NAWP) took no formal role in the revision process, although it has been informed about and discussed progress with the revision. One reason for not assigning a formal role to the OECD NAWP was to balance the formal influence of developing and developed countries. Formal decisions and recommendations were expressed by bodies with worldwide constituencies (UNSC, AEG). That being said, the nature of the questions put forward for revisions had it that many discussions were initiated and driven by OECD countries. Also, the OECD NAWP will take an active role in the implementation of the 2008 SNA in its member countries.

7 Implementation of the 2008 SNA

Over the last few years the members of the ISWGNA have been considering the next phase in the update – implementation – and this is reflected in a report presented to the UNSC at its meeting in 2008. Over the course of the update, the ISWGNA has taken steps to inform a wide audience of the changes in the updated SNA. The update has been the subject of an *OECD Statistics Brief* and is intended to be the subject of UNSD's *SNA News and Notes*.

Implementation of the 2008 SNA in OECD countries was discussed at the 2006 and 2007 meetings of the OECD NAWP. The great majority of OECD countries have indicated their intention to implement the updated SNA between 2012 and 2014. Australia has indicated that it will implement most, if not all, of the changes in Rev. 1 in late 2009. The USA and Canada are expected to follow in 2012, followed by the EU and other European countries in 2014. There is uncertainty as to when the remaining OECD countries (Japan, Korea, Mexico, New Zealand and Turkey) will adopt the new SNA, but Korea and Japan have indicated tentative dates of 2014 and 2015, respectively.

The extent of the implementation of the changes made in the 2008 SNA is expected to vary. One of the major differences is that at least some non-EU OECD countries are expected to recognise R&D as a fixed asset in their core accounts when they adopt the new SNA; Australia, Canada and the US have already indicated their intention to do so. In contrast, the EU countries are expected to compile annual R&D satellite accounts, starting in 2009, and only recognise R&D as a fixed asset in their core accounts if and when they feel that the estimates in the satellite accounts are of satisfactory quality.

Countries are also likely to differ in the extent to which they record the acquisition of pension entitlements by government employees in compensation of employees. The supplementary table recommended in the 2008 SNA is intended to alleviate this problem, by providing a detailed set of pension entitlement estimates that will permit users to adjust the core data items. OECD countries are therefore strongly recommended to compile the supplementary table.

The 2008 SNA recommends that non-market output should be measured by summing costs, where the cost of capital is measured as the consumption of fixed capital. This recommendation was the subject of considerable controversy during the update process, with many countries believing that the cost of capital should also include recognition of the costs of financing, as is the case when summing costs to measure output for own use by market producers. Some countries have already indicated they intend to include a return to capital in their measures of non-market output.

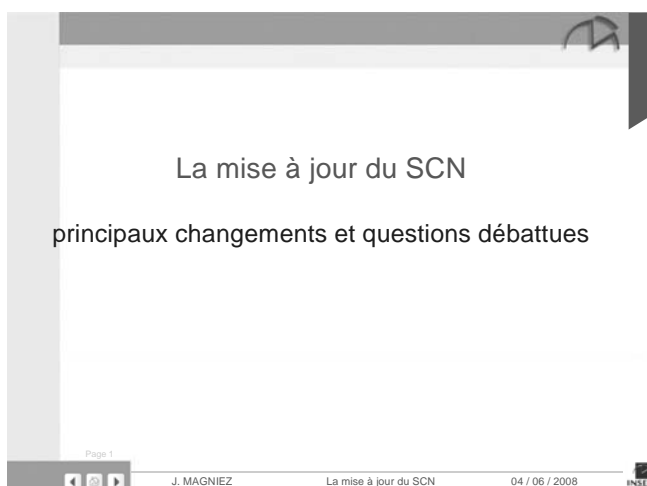
In its collections of national accounts statistics, countries will be asked to supply their data according to either the 1993 or the 2008 SNA. When adopting the latter, countries are encouraged to undertake a one-off exercise to quantify and publish the impact of the update on their major aggregates. Such information will be made available to users of OECD data.

MISE A JOUR 2008 DU SCN 93 : PRINCIPAUX CHANGEMENTS ET QUESTIONS DÉBATTUES

Jacques Magniez
INSEE-Département des comptes nationaux

Introduction

En 2003, la Commission Statistique des Nations-Unies a entrepris une mise à jour du SCN 1993. L'objectif était de prendre en compte le nouvel environnement économique et financier, les avancées méthodologiques et les besoins des utilisateurs. Une liste de 44 questions a été établie « pour modification » et une autre de 39 questions « pour clarification ». Le processus de révision doit s'achever en 2009. Un premier ensemble des 17 premiers chapitres révisés devrait être soumis à la Commission Statistique des Nations-Unies en mars 2008. La suite est prévue en 2009.



La mise à jour du SCN
principaux changements et questions débattues

Page 1

J. MAGNIEZ La mise à jour du SCN 04 / 06 / 2008 INSEE



Le cadre central du SCN : un ensemble intégré de comptes économiques (1)

- › comptes de flux et de stocks, non financiers et financiers, des secteurs institutionnels, en relation avec le RdM
 - comptes courants
 - comptes d'accumulation
 - comptes de patrimoine
- › comptes de biens et services (calcul du PIB) articulés avec les comptes de secteurs institutionnels
- › une délimitation des activités productives, cohérente avec le champ des actifs productifs
- › une définition des actifs par extension

Page 2

J. MAGNIEZ La mise à jour du SCN 04 / 06 / 2008 INSEE



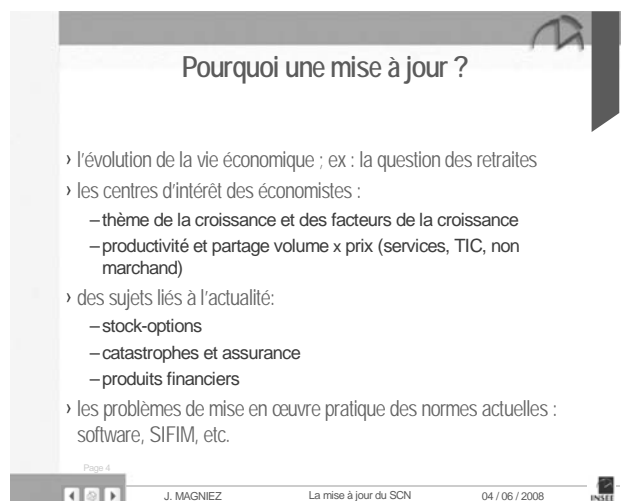
Le cadre central du SCN : un ensemble intégré de comptes économiques (2)

- › des règles de valorisation
- › des règles comptables, basées sur les droits et obligations, proches de celle de la comptabilité générale (mais en partie quadruple)
- › un cadre central
 - qui comprend les TES
 - qui inclut le partage volume x prix des flux
 - qui intègre les données sur l'emploi et le volume de travail
- › des imputations qui restent limitées

Ces traits demeurent : il s'agit d'une mise à jour

Page 3

J. MAGNIEZ La mise à jour du SCN 04 / 06 / 2008 INSEE



Pourquoi une mise à jour ?

- › l'évolution de la vie économique ; ex : la question des retraites
- › les centres d'intérêt des économistes :
 - thème de la croissance et des facteurs de la croissance
 - productivité et partage volume x prix (services, TIC, non marchand)
- › des sujets liés à l'actualité:
 - stock-options
 - catastrophes et assurance
 - produits financiers
- › les problèmes de mise en œuvre pratique des normes actuelles : software, SIFIM, etc.

Page 4

J. MAGNIEZ La mise à jour du SCN 04 / 06 / 2008 INSEE

Le contenu de la révision

- › formellement : 44 points ont été soumis à l'approbation de la Commission de statistiques des NU ; tous n'ont pas été approuvés
- › importance inégale, origine parfois incertaine
- › présentation en trois groupes:
 - les points conceptuellement les plus importants
 - les traitements qui sont modifiés
 - les changements « locaux »

Page 5



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les changements conceptuels importants : le traitement des retraites (1)

- › reconnaissance générale des droits des ménages à percevoir une pension de retraite
- › enregistrer, pour les ménages participant à un régime d'assurance sociale, une créance qui se constitue au cours de leur vie professionnelle
- › ces créances - et les engagements correspondants des régimes - sont enregistrées
 - dans les comptes centraux pour les régimes d'employeurs
 - dans des comptes additionnels pour les régimes de sécurité sociale

Page 6



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les changements conceptuels importants : le traitement des retraites (2)

- › le cas particulier des régimes publics d'employeurs
- › aménagements techniques des enregistrements relatifs aux régimes d'employeurs (fonds de pension à prestations définies)
- › mise en œuvre délicate : modélisation des carrières

Page 7



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les changements conceptuels importants : la capitalisation des dépenses de recherche (1)

- › le SCN93 innove en introduisant, parmi les actifs fixes, des objets incorporels : software, produits de la création littéraire et artistique, produits des dépenses de prospection géologique
- › les dépenses correspondantes sont traitées en FBCF
- › la révision étend en principe le champ de la FBCF aux dépenses de recherche-développement
- › encore pas mal de réticences en Europe : la capitalisation des dépenses de R-D ne sera introduite dans les comptes centraux qu'après une phase expérimentale
- › rédaction ambiguë pour la recherche non marchande

Page 8



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les changements conceptuels importants : la capitalisation des dépenses de recherche (2)

- › importance des dépenses de recherche pour l'analyse de la croissance : la capitalisation permet d'enregistrer la recherche au moment où elle produit ses effets, et non au moment où la dépense est effectuée
- › nombreux problèmes de mise en œuvre :
 - délimitation et mesure des dépenses : « Manuel de Frascati »
 - partage volume-prix
 - amortissement (CCF)
 - échanges internationaux : comment traiter la recherche réalisée par les entreprises multinationales ?
- › comme pour les logiciels, concertations/échanges d'expériences de mise en œuvre : Eurostat, OCDE

Page 9



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les changements conceptuels importants : les dépenses militaires

- › traditionnellement, les acquisitions de biens militaires sont traitées en dépenses courantes (consommation intermédiaire)
- › SCN révisé : les dépenses d'armement font l'objet d'une FBCF, les munitions entrent en stocks
- › addition tardive à la liste des points de révision, décision précipitée (1^{er} réunion) et controversée
- › problèmes :
 - peu d'intérêt analytique
 - utilisation abusive de la notion de dissuasion
 - quelle fonction de production ? on produit plus quand la dissuasion échoue

Page 10



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Un changement conceptuel repoussé : la mesure de la production non marchande

- › la production non marchande est mesurée par la somme des coûts de production
- › par convention, ENE = 0
- › or, les administrations utilisent un capital productif qu'elles détiennent
- › pourquoi ne pas tenir compte du coût d'opportunité de l'usage de ce capital ?
- › refus européen : bonnes et mauvaises raisons

Page 11



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les traitements : la production d'assurance-dommages

- › caractère composite des primes d'assurance-dommages : couverture du risque et rémunération du service
- › la mesure macro-économique de la production du service fait intervenir les indemnités en négatif : primes nettes, production
- › traditionnellement : indemnités de la période
- › problèmes de la mesure en valeur : volatilité, impact des événements exceptionnels (tempête de 99, ouragans)
- › révision : adopter le point de vue de l'assureur, qui détermine son tarif sur la base des sinistres attendus
- › introduction des indemnités attendues, évaluées sur une base statistique rétrospective, dans la mesure de la production

Page 12



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les traitements : le perfectionnement à l'étranger

- › SCN93 et avant : les biens envoyés à / provenant de l'étranger pour y subir un «perfectionnement» substantiel figurent en exportations / importations (de biens)
- › révision : référence au seul critère du changement de propriété
- › conséquence : beaucoup de flux de biens passent en services
- › question mal préparée, résultat incertain (Vanoli, Van de Ven)

Page 13



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les questions «locales» : les produits financiers et les instruments financiers

- › produits financiers
 - traitement des « stocks options » dans la rémunération des salariés
 - traitement des intérêts indexés
 - adoption du traitement européen des revenus d'OPCVM
- › instruments financiers
 - un vrai problème : les créances douteuses
 - un faux sujet : les « repurchase agreements »

Page 14



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Les questions «locales» : les administrations publiques

- › adoption quasi-intégrale du traitement « européen » des relations entre entreprises publiques et administrations propriétaires
 - dividendes
 - apports en capital

Page 15



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



L'internationalisation des économies : des comptes toujours nationaux ?

- › importance croissante des entreprises multinationales, pour lesquelles l'allocation des activités obéit à des considérations variées (cf. présentation de P. Van de Ven)
- › difficulté à localiser la production et la valeur ajoutée, à les mesurer
- › importance des flux incorporels, et des flux financiers
- › dark matter

Page 16



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Le partage volume-prix des flux : ce qui revient aux CN

- › le partage volume x prix fait partie intégrante des CN : mesure de la croissance, productivité
- › pour tout ce qui concerne les biens et les services destinés à la consommation finale, il n'y a aucune particularité des CN
- › pour les biens d'équipement, les CN sont confrontés au même problème que les statistiques de prix à la production : comment faire le partage pour des biens faits à la commande ?
- › question analogue pour les incorporels
- › problèmes propres aux comptes nationaux:
 - les services non marchands : « input » vs « output »
 - les mesures propres aux CN : assurances, SIFIM

Page 17



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Jusqu'où peut aller la partie quadruple ?

- › en tant que système comptable, la CN est contrainte par la nécessité de l'enregistrement des opérations en partie quadruple
- › ce qui introduit une distance par rapport à la propre représentation des agents, qui se manifeste dans leur comptabilité, explicite ou implicite
- › quelques exemples :
 - le profit vu par les entreprises et la CN : les gains en capital ; cas des banques
 - les créances douteuses sur pays étrangers (cas particuliers des non-performing loans)
 - quelques cas rencontrés dans les débats sur la mesure du pouvoir d'achat ; exemple des primes d'assurance

Page 18



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



Des tensions liées aux utilisations variées et croissantes des comptes nationaux

- › utilisations traditionnelles :
 - mesure de l'activité : pression pour une information rapide, et fiable (révisions)
 - analyse de l'évolution économique, de la croissance et de la productivité
- › utilisations plus spécifiques
 - budgétaire (pour mémoire)
 - les données fournies par les CN comme seules données harmonisées : déficit et dette publics
 - les CN fournissent la seule information synthétique sur les ménages
- › des demandes nouvelles : environnement, bien-être

Page 19



J. MAGNIEZ

La mise à jour du SCN

04 / 06 / 2008



LA MISE À JOUR DU SCN 1993 : COMMENTAIRE

*André VANOLI
Association de Comptabilité Nationale*

Résumé

La mise à jour du SCN 1993-Commentaire

La mise à jour du système conceptuel de la comptabilité nationale centrale décrit dans le SCN 1993/SEC 1995 n'a pas porté sur le cadre comptable lui-même. Les adaptations, bienvenues, aux évolutions économiques ont porté en premier lieu sur la question des actifs incorporels, et en particulier celle du traitement des dépenses de Recherche-Développement. Conceptuellement, il faudrait distinguer, ce que ne fait pas le SCN, les dépenses visant la constitution d'actifs incorporels originaux et la valeur des actifs éventuellement constitués. Les adaptations ont porté en second lieu sur les questions financières au sens large.

Il est dommage en revanche que certaines questions très importantes n'aient pas été approfondies : le traitement des intérêts en relation avec l'inflation, celui de l'extraction de ressources naturelles non renouvelables, la question des services de la sphère marchande apparemment gratuits et le concept de variation du niveau général des prix.

Dans le même temps, d'autres ont donné lieu à des décisions regrettables (l'inclusion des dépenses d'armement dans la formation de capital) ou insuffisamment étudiées (le recul de l'importance accordée aux aspects techniques de la production, au profit d'aspects financiers ou de propriété, en relation avec la mondialisation et la nécessité de revisiter la conception des tableaux entrées-sorties).

La stratégie de la mise à jour/révision est questionnée et quelques suggestions alternatives sont formulées.

Enfin, le texte rappelle brièvement les débats auxquels ont été mêlés les comptes nationaux dans les années soixante-dix sur la mesure du bien-être et à partir de la fin des années quatre-vingt sur les relations entre l'économie et l'environnement. Dans ce contexte, les efforts nécessaires pour rendre compte d'une réalité économique en transformation rapide, et plus difficile à observer et mesurer que dans le passé, n'ont pas perdu leur pertinence, même lorsque l'on souhaite aller "beyond GDP". Dans ce cadre, la question des relations entre l'observation, la comptabilité nationale et la théorie économique devrait être approfondie.

Summary

The updating of the 1993 SNA- Comments

In the updating of the 1993 SNA/ESA 1995, the accounting framework was not discussed again. Welcomed adaptations to economic changes firstly dealt with the issue of intangible assets, particularly R & D expenditures. Conceptually, a distinction should be drawn between expenditures aiming at the creation of original intangible assets and the actual value of the possibly resulting assets. Also financial issues, widely understood, were positively elaborated.

Unfortunately certain very important issues were not dealt with : interest and inflation, the extraction of non-renewable natural resources, the apparently free services provided in the context of market activities, and the concept of changes in the general price level.

Certain decisions are judged regrettable (the inclusion of military durables expenditures in capital formation) or superficially analysed (the decline in the emphasis given to technical aspects of production versus financial or property rights characteristics, in relation with globalization and the need for a thorough re-examination of the whole issue of input-output tables).

The updating/revision strategy is questioned and some alternative suggestions are presented.

Finally, the paper briefly recalls the debates to which national accountants participated during the seventies on the measurement of welfare and since the last eighties on the relationship between the economy and the natural environment. In this context, efforts necessary in order to describe a rapidly changing economic reality, more difficult to observe and measure than some decades earlier, did not lose their relevance. This is true even when people are mainly interested in going "beyond GDP". In this connection, the relationship between observation, national accounting and economic theory deserves special scrutiny.

1 Introduction

1. La mise à jour du SCN 1993 (celle du SEC 1995 va suivre, normalement identique à quelques détails près) concerne le cadre (ou système) central de comptabilité nationale. Celui-ci ne comprend ni les comptes satellites, ni les systèmes intermédiaires à la française, ni d'éventuels autres éléments complémentaires. Le système central constitue une représentation quantitative en termes monétaires, complètement intégrée et cohérente, des activités économiques correspondant au champ retenu. Il serait plus rigoureux de parler de comptabilité économique nationale comme on le faisait parfois dans les années cinquante et soixante. Au tournant des années quarante et cinquante, on a hésité entre les expressions "comptabilité économique" et "comptabilité sociale" pour qualifier le même contenu. La seconde expression voulait seulement dire comptabilité de la Nation ou de la Société dans son ensemble. Elle présentait un risque d'ambiguïté avec l'idée de "comptes sociaux" et a été assez vite abandonnée. Néanmoins le risque d'ambiguïté s'est vérifié avec l'élaboration ultérieure de "matrices de comptabilité sociale" qui sont des matrices de comptabilité nationale.

2. Le champ retenu pour le cadre central est en partie conventionnel. Il est en général délimité principalement par le concept de production adopté. Aujourd'hui, il couvre en pratique les activités marchandes (avec des prix pour la production et ses facteurs) et les activités non marchandes monétaires (pas de prix pour la production, mais des prix pour les facteurs qui sont "acquis sur le marché"). La convention pratique la plus notable est celle qui exclut les activités ménagères non salariées et les activités bénévoles bien que celles-ci remplissent le critère général, celui de l'échange potentiel, qui caractérise la production au sens du SCN.

3. La manière de représenter les activités correspondant au champ retenu comporte davantage de conventions que la délimitation du champ lui-même. Comme toute comptabilité, la comptabilité nationale détermine un ensemble assez complexe de catégories et de règles qui vont façonner la représentation qu'elle donne des activités économiques et leur mesure. L'ensemble de ces catégories et de ces règles constitue le Système conceptuel de la comptabilité nationale centrale.

4. Trois grandes vagues d'élaboration conceptuelle (le terme est pris au sens large) ont pris place au siècle dernier : au début des années cinquante (SCN 1952), dans la seconde partie des années soixante (SCN 1968, SEC 1970), enfin dans la seconde partie des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt dix (SCN 1993, SEC 1995). Un observateur superficiel des courts manuels internationaux du début des années cinquante et de ceux, beaucoup plus développés, de la fin du siècle pourrait se demander si l'objectif poursuivi à ces divers moments était bien le même, tant la matière présentée aujourd'hui lui semblerait étendue et diverse.

5. Ces grandes phases d'élaboration conceptuelle servent à la fois à absorber et normaliser internationalement des développements résultant de travaux nationaux (venant des services statistiques eux-mêmes ou de divers milieux, notamment académiques) et à organiser des réflexions conjointes en vue de résoudre certaines questions nouvelles ou pendantes.

6. Grosso modo deux buts principaux ont été visés au cours du temps. D'une part, il s'agissait de réaliser effectivement ce qui était en germe dans les idées initiales. De manière rapide on peut dire qu'on voulait passer d'un schéma de départ simplifié montrant les interrelations entre les grands agrégats de la production, du revenu et de la dépense à une représentation comptable complète de la vie économique. Dans une large mesure, il s'est agi d'un mouvement endogène d'élaboration progressive "du meilleur cadre comptable possible". D'autre part, il fallait fournir une représentation comptable adéquate, quoique insérée dans un cadre macroéconomique cohérent, d'activités économiques en transformation et dont l'évolution ne dépendait pas des statisticiens. En outre, les attentes de la société à l'égard de la comptabilité nationale et plus généralement du système d'information statistique se sont modifiées au cours du temps, à la fois en termes de changements des pondérations attachées à la demande de résultats de divers types et sous la forme d'apparitions de préoccupations de type nouveau. Enfin, l'ouverture d'une phase de révision du cadre comptable donne l'occasion aux spécialistes qui y participent de proposer nombre de modifications sur des questions dont la solution ne leur plaît pas.

7. Combinées, les considérations qui précèdent expliquent sans surprise que l'élaboration d'une nouvelle version du SCN/SEC soit une opération qui s'étend sur une assez longue période, couvre de nombreuses questions, souvent complexes, et se traduit par un produit final qui peut décontenter non seulement les utilisateurs de comptes nationaux, mais aussi, de manière non rare, certains de leurs producteurs eux-mêmes. La mise à jour du SCN 1993 n'échappe pas à la règle, même si au départ il lui était assigné un objectif relativement modeste (je reviendrai plus

loin sur cet aspect de "gouvernance", comme on dit de nos jours). C'est dans le contexte de ce qui précède que je commenterai quelques points de la mise à jour/révision qui s'achève.

8. Deux remarques préliminaires sont nécessaires. Je n'ai pas lu les projets de chapitres, bien qu'une moitié d'entre eux soient dans des versions proches du texte définitif du nouveau "livre bleu". Celui-ci d'ailleurs comprendra plus de chapitres et sera sensiblement plus long que les 711 pages de l'édition anglaise (773 en français) du volume de 1993. J'ai préféré attendre la version définitive complète. De toute manière, le présent commentaire ne vise pas l'exhaustivité. D'autre part, pour la première fois depuis plus de quarante ans, je dois commenter le résultat d'un processus que je n'ai pas suivi de l'intérieur, même si je lui ai prêté, de l'extérieur, une certaine attention. J'interviens donc comme un observateur placé dans une position un peu bizarre.

2 Cadre comptable inchangé

9. A la différence des opérations antérieures, la présente mise à jour n'a pas du tout porté sur le cadre comptable lui-même (il s'agit toujours ici, du cadre central). Cela ne veut pas dire que ce cadre n'est pas perfectible ou que des alternatives ne puissent être imaginées, mais on peut considérer que par rapport aux visées initiales des années quarante et cinquante il a atteint un état d'achèvement considéré dans l'ensemble comme satisfaisant. En tout cas, pour le moment, il s'agit plutôt de bien l'assimiler que de le modifier. En effet, il n'est pas sûr que ce soit déjà tout à fait le cas. La maîtrise du jeu comptable n'est souvent pas complète, notamment pour ce qui concerne l'un des nouveaux comptes d'accumulation introduits par le SCN 1993, le compte des autres changements de volume des actifs, bien que sa compréhension ait peu à peu progressé. Soit dit en passant ce compte appelle encore de nombreuses réflexions. Par exemple, la distinction entre les variations de prix relatifs des actifs enregistrées dans le compte de réévaluation et les autres changements de volume des actifs qui figurent dans le compte éponyme ne paraît pas entièrement clarifiée. Ou encore, le jeu de ce compte combiné avec l'introduction d'une unité institutionnelle virtuelle jouant le rôle d'écran aurait pu permettre de résoudre la contradiction entre la règle d'enregistrement des actifs/passifs financiers détenus pour la même valeur chez le créancier et le débiteur dans les comptes nationaux et la nécessité analytique de comptabiliser la dépréciation des créances bancaires douteuses. Plus généralement, les autres comptes d'accumulation (compte des autres changements de volume et compte de réévaluation) sont essentiels pour comprendre les relations entre la notion de revenu des comptes nationaux (comptes courants) et les notions de revenu de la théorie économique d'une part, de la comptabilité d'entreprise de l'autre qui tendent à intégrer dans le revenu tout ou partie des gains/pertes en capital que les autres comptes d'accumulation enregistrent.

3 Adaptations bienvenues aux évolutions économiques

3.1 Les actifs incorporels

10. J'en viens aux changements introduits pour s'adapter, ou mieux s'adapter aux réalités économiques évolutives. Un des thèmes principaux de la mise à jour concerne les actifs incorporels et ce qui est souvent appelé l'investissement immatériel. Conceptuellement, l'innovation principale a été introduite par le SCN 1993 qui a fait sauter le verrou antérieur selon lequel seuls les biens étaient susceptibles d'accumulation du capital tandis que les services ne le pouvaient pas directement (bien sûr, des services entraînent dans la consommation intermédiaire des branches productrices de biens d'équipement). La mise à jour a visé d'une part à préciser le traitement d'opérations liées aux catégories d'actifs incorporels reconnues par le SCN 1993 (originaux littéraires et artistiques et leurs copies, bases de données, baux et licences d'utilisation d'actifs, fonds de commerce), d'autre part à s'interroger à nouveau sur le traitement des dépenses de recherche-développement que la préparation du SCN 1993 avait finalement laissées hors du champ de la formation de capital fixe (après les y avoir introduites dans un premier temps).

11. Des réflexions approfondies ont permis de préciser nombre d'aspects du premier groupe de questions ci-dessus et dans l'ensemble de manière satisfaisante. Il reste des points à préciser ultérieurement. En particulier, la question de l'amortissement (amortization) d'actifs incorporels non produits (licences de téléphone mobile)

semble être restée en suspens. On peut se demander si la question a été bien posée en termes d'actifs incorporels non produits. Pourquoi ne pas avoir suivi une approche plus simple en termes de paiement d'avance d'un flux de loyers annuels pour la location d'un actif analogue à la terre ?

12. Surprenants en revanche ont été les intenses débats qui ont porté à nouveau sur les dépenses de R-D. Une fois de plus, après une première phase d'accord assez général sur leur comptabilisation en FBCF, on a frôlé le quasi-désaccord pour aboutir finalement, heureusement, à une sorte de quasi-accord. En gros, après une phase d'expérimentation du traitement en FBCF dans un compte satellite on l'introduira très probablement dans le cadre central lui-même (procédure analogue à celle qui a été suivie en Europe pour les services d'intermédiation financière indirectement mesurés après l'adoption du SCN 1993/SEC 1995). La question principale posée par ces débats est celle de la relation entre les activités de R-D et la constitution d'actifs en résultant éventuellement. Toute activité/dépense de R-D n'aboutit pas nécessairement à la constitution d'un actif incorporel de valeur équivalente et qui, de surcroît, soit identifiable. Dans une période donnée on sait mesurer la dépense, mais en général pas l'actif éventuellement constitué.

13. Le problème se pose, semble-t-il, de manière plus générale pour les dépenses qui visent la constitution d'actifs incorporels originaux. En simplifiant, on peut dire que l'on est dans le domaine de la création. On cherche à concevoir un actif nouveau qu'il s'agisse d'un film, d'un logiciel, d'une base de données, d'un bien, d'un service, d'un procédé, d'une connaissance, etc....., c'est-à-dire d'un objet (dans un sens très général du terme) innovant. L'effort de création peut aboutir ou ne pas aboutir. Il peut se situer dans le domaine de l'aléatoire. Par exemple, les grandes firmes cinématographiques produisent un certain nombre de films. Sur la durée certains marchent bien, d'autres pas. Les risques sont approximativement calculables. L'effort de création peut se situer en revanche plutôt dans l'incertain, en particulier dans les périodes d'innovation technologique forte. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication en fournissent des exemples.

14. Dans tous ces cas, il paraît nécessaire d'introduire une distinction conceptuelle de principe entre dépense d'investissement (au sens plutôt français du terme) et constitution effective d'actif. Une telle distinction est importante à tous les niveaux même si elle l'est encore plus au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique. Des phénomènes de rentes d'innovation apparaissent ("le gagnant emporte tout"), pouvant se conjuguer ensuite avec des rentes de situation (le gagnant fait obstacle à l'entrée de concurrents). En conséquence, valeur de la dépense d'investissement et valeur de l'actif éventuellement constitué peuvent être sensiblement disjointes.

15. Comment traduire ceci en principe en comptabilité nationale ? Pour les activités visant la création d'originaux au sens large retenu ci-dessus, il conviendrait idéalement :

- dans la période où intervient l'activité de recherche/dépense, parler non pas de formation de capital fixe mais de dépense de FBCF, comptabiliser cette dépense dans le compte de capital et inscrire provisoirement dans le compte de patrimoine un actif de montant équivalent (micro, macro) ;

- dans les périodes suivantes, lorsque la constitution effective d'actifs peut être constatée et mesurée, ajuster les comptes de patrimoine des agents économiques concernés et faire intervenir le compte des autres changements de volume des actifs, positivement pour ceux qui ont réussi, négativement pour ceux qui ont connu l'insuccès. Macro économiquement ces flux positifs et négatifs se compensent, sans nécessairement s'équilibrer. On voit qu'on touche là un aspect des questions soulevées par le traitement des gains en capital. Faut-il chercher à réintroduire rétrospectivement le solde des ajustements ci-dessus dans la production de la période de recherche/dépense ? Ou faut-il l'inclure d'une manière ou d'une autre dans le revenu de la période où ces ajustements sont observés, donnant ainsi la primauté à l'optique de la variation du patrimoine sur celle de la production ? Ou encore maintenir une différence entre le revenu de la CN et celui de la comptabilité d'entreprise, comme le fait traditionnellement le SCN/SEC ?

16. L'acquisition de "copies", qu'il s'agisse de copies d'actifs incorporels originaux constituant elles-mêmes des actifs incorporels ou de "copies" d'originaux intégrées dans des actifs corporels (le modèle sous-jacent), ne pose pas le même problème. Dans ce cas, on est dans le cadre classique du choix des investissements. Les "copies" entrent dans des combinaisons d'actifs productifs à leur valeur d'acquisition. Les erreurs éventuelles d'investissement se traduisent ensuite par une productivité des facteurs inférieure à la normale, etc...

3.2 Les questions financières

17. Deuxième groupe de questions traitées dans la mise à jour : les questions financières (au sens large). J'en parlerai peu, car une communication leur est consacrée par Dominique Durant. Elles ont concerné soit des questions qui jalonnent pratiquement toute l'histoire de la CN, soit au contraire des questions nouvelles ou fortement renouvelées. Parmi les premières figurent depuis longtemps la définition et la mesure des services d'assurance d'un côté, celles des services d'intermédiation financières de l'autre. Pendant la mise à jour on a, pour les services d'assurance, retenu un traitement qui prend bien en compte l'occurrence de sinistres exceptionnels dus à des catastrophes naturelles ou technologiques. Pour les services financiers, on a amélioré la mesure de leur production et de leur répartition entre les utilisateurs. Reste encore en suspens l'éventuelle prise en compte dans cette mesure de gains ou pertes de détention.

18. Parmi les questions nouvelles, une a fait aisément l'objet d'un consensus, celle relative au traitement des options sur actions accordées à titre de rémunération à des dirigeants d'entreprises. L'adoption d'une norme internationale de comptabilité d'entreprise a facilité l'exercice. En revanche, la question des engagements de retraite assumés par des employeurs, si elle n'a pas soulevé de difficultés pour les employeurs privés, a provoqué une tempête lorsqu'il s'est agi des engagements de retraite des administrations publiques en l'absence de fonds de pension constitués. Je n'entrerai pas ici dans le débat, la question principale portant sur l'existence ou non d'une différence de nature entre des engagements des employeurs privés et des engagements de la puissance publique, laquelle a la capacité de changer la règle du jeu au cours du temps. Les implications pour l'Europe étaient si importantes en termes de niveau de la dette publique et du déficit qu'on peut comprendre assez facilement qu'un compromis empirique autant politique que technique ait été finalement nécessaire.

19. En relation avec ce qui précède, il est intéressant de souligner, à propos de la notion d'obligation en CN, un changement significatif de perspective. Jusqu'au SCN 1993 inclus, lequel a bien explicité la règle, la question débattue était de savoir à quel moment les opérations économiques retracées en CN devaient être enregistrées, la conclusion étant le moment de la naissance, de la transformation ou de l'extinction des droits et obligations à l'origine desquels ces opérations intervenaient. Cette règle demeure, mais elle s'est trouvée complétée par une sorte de corollaire implicite : dès lors qu'apparaissent, etc..., des droits et obligations économiques, les phénomènes qui les font naître doivent être enregistrés dans les opérations (et en conséquence les patrimoines) enregistrées par la CN.

20. Une illustration de cette règle concerne les coûts de démantèlement d'installations industrielles et de remise en état (dépollution notamment) des sites sur lesquels elles ont pris place. Le cas le plus connu est celui des installations nucléaires. Il est considéré que l'obligation de démanteler et remettre en état naît pendant la durée de l'exploitation. Dans la dernière partie de celle-ci, les obligations à ce titre dépassent la valeur résiduelle des actifs industriels, si bien qu'au moment de la cessation de l'exploitation la valeur globale des actifs industriels concernés est devenue fortement négative pour un montant égal aux coûts de démantèlement et de remise en état qui vont devoir être supportés. Pendant la durée de l'exploitation, la consommation de capital fixe devrait inclure chaque année le montant des provisions pour démantèlement et remise en état à constituer (j'ignore la formulation précise retenue dans le SCN mis à jour). On voit ainsi, dans le cas sous revue, apparaître des engagements de long terme qui ne correspondent pas à la notion habituelle d'obligation financière. L'entité qui les supporte est engagée/endettée vis-à-vis de la Société et (ou) de la Nature.

4 Questions importantes négligées

21. La mise à jour a ainsi porté sur de nombreuses questions importantes soulevées par l'évolution économique ou mal ou incomplètement résolues auparavant. En revanche, elle n'a pas pu réexaminer ou l'a fait de manière tout à fait insuffisante certains problèmes de grande portée jusqu'ici également non résolus. Il y en a, me semble-t-il, quatre (je me situe toujours ici dans le cadre du système central) : intérêts et inflation, extraction de ressources naturelles non renouvelables, services de la sphère marchande apparemment gratuits, enfin concept de variation du niveau général des prix.

4.1 Inflation et traitement des intérêts

22. Inflation et traitement des intérêts d'abord. Il est admis depuis longtemps qu'inscrire les intérêts nominaux dans les comptes courants (la séquence des comptes courants, dans le SCN/SEC, va du compte de production au compte d'utilisation du revenu, avec pour solde général l'épargne) ne constitue pas un traitement convenable dès lors que la hausse du niveau général des prix déprécie le principal des créances monétaires détenues (et réciproquement celui des dettes monétaires encourues). Conceptuellement, le problème se pose dès qu'il y a variation du niveau général des prix (augmentation dans la presque totalité des cas, mais l'hypothèse de baisse de ce niveau peut s'inscrire dans l'analyse). Les intérêts comprennent en général un élément de compensation pour l'inflation qui ne devrait pas constituer un revenu courant. Le problème devient d'autant plus aigu que l'inflation est forte. C'est alors que l'on s'en préoccupe. L'alerte passée, lorsque l'inflation redevient modérée (au moins dans les pays développés, tant pis pour les autres !), on revient en général au "business as usual". J'ai personnellement beaucoup réfléchi à la question pendant la préparation du SCN 1993, sur la base notamment de l'expérience des pays d'Amérique latine qui ont connu longtemps une forte inflation. Ceci a finalement abouti à la présentation dans le SCN 1993 d'un possible traitement alternatif pour les situations d'inflation "significative" (les discussions avaient porté sur la haute inflation). "Possible" voulait dire dans ce cas "non introduit dans le cadre central", c'est-à-dire ne faisant pas l'objet d'une recommandation. Ce traitement alternatif était cependant conçu pour application éventuelle dans le cadre du système central de comptabilité nationale et de ses règles du moment. De ce fait, il ne préconisait pas d'appliquer dans les comptes courants la notion habituelle chez les économistes d'intérêts réels (taux d'intérêt réel = taux d'intérêt nominal - taux, généralement le taux attendu, d'inflation). Il proposait de déduire des intérêts nominaux l'élément de compensation *effective* contre l'inflation que ceux-ci contiennent et qui est égal au plus au montant des intérêts nominaux eux-mêmes. Cet élément de compensation effective contre l'inflation peut résulter de l'application de mécanismes explicites d'indexation ou d'un mécanisme implicite d'ajustement par le truchement des intérêts nominaux. Cette présentation sommaire peut être complétée en se référant à la présentation assez complète que contient "Une histoire de la comptabilité nationale" (p. 413-418, en particulier l'encadré 59). Les questions soulevées sont difficiles et controversées. Une certaine attention leur a été portée à nouveau pendant la mise à jour du SCN 1993. Aucun progrès n'a été réalisé, semble-t-il. Comme une inflation plus forte est réapparue récemment dans le monde entier, gageons que le problème va redevenir bientôt d'actualité.

4.2 Extraction de ressources naturelles non renouvelables marchandes

23. Autre problème lancinant, le traitement de l'extraction de ressources naturelles non renouvelables marchandes. Il est à mon sens anormal que l'on continue à inclure dans le produit intérieur brut des pays extracteurs, en particulier de pétrole brut, la valeur totale des quantités extraites alors que la valeur intrinsèque de la ressource, que l'on mesure en général par la rente, devrait en être exclue. Les quantités extraites correspondent à la vente par le propriétaire de la ressource d'une tranche de son actif à enregistrer, en tant que telle, au compte de capital comme toute cession d'actif non financier. Ici aussi les questions soulevées sont difficiles et controversées. Elles concernent, il faut le noter, le système central de CN lui-même et ne sont pas spécifiques à la comptabilité économique de l'environnement. Je dois renvoyer ici à nouveau à la synthèse présentée dans "Une histoire de la comptabilité nationale" (p. 421-430 ; en particulier l'encadré 61 sur le calcul de la rente et de la valeur des gisements de ressources non renouvelables et l'encadré 62 qui porte sur comment enregistrer le prélèvement de ressources non renouvelables). Dans le cadre de la mise à jour, on a heureusement clarifié la question du traitement de l'activité et des dépenses de prospection minière, en repoussant l'idée que les quantités découvertes soient considérées comme constituant un "actif naturel développé" et incluses dans la production. En revanche on n'a pas rouvert apparemment la question de l'extraction qui reste pendante, et c'est dommage.

4.3 L'économie de la gratuité illusoire

24. D'une toute autre nature est la question des services (ou des biens) apparemment gratuits, en totalité ou en partie, rendus dans le cadre d'activités marchandes clairement lucratives. La question est posée depuis au moins les années soixante-dix pour la consommation des programmes de télévision, radio, etc... financés par la publicité. Elle se pose pour la presse écrite. Son importance s'est encore accrue avec les services rendus via Internet par les entreprises comme Google (les recettes publicitaires représentent la presque totalité du chiffre d'affaires de cette dernière). Le phénomène apparaît à l'état pur avec le développement des quotidiens gratuits.

D'une manière générale, il concerne tous les cas où les ménages dans les faits consomment des biens ou services, surtout des services, en particulier d'information ou de divertissement, en ne payant qu'une partie, à la limite aucune fraction, des coûts de production de ces services. Curieusement, la question ne semble avoir jamais figuré au programme d'une des vagues d'élaboration conceptuelle du SCN/SEC. Je l'ai soulevée moi-même à un certain moment au cours de la préparation du SCN 1993 sans retenir vraiment l'attention. J'ai rappelé à cette occasion que l'examen le plus approfondi de la question avait été effectué par John E. Creamans du Bureau of Economic Analysis des Etats-Unis dans un article de 1980. J'ai repris la question dans "Une histoire de la comptabilité nationale" (encadré 28, p. 207-210) en suggérant une solution plus simple que celle de Creamans, sur l'exemple de la télévision et en utilisant les données chiffrées de cet auteur. Elle consiste à enregistrer dans la consommation finale des ménages les services de programmes de divertissement mesuré à partir de leur coût (pour la partie non couverte par les paiements effectifs des ménages), en compensation de la fourniture d'un service d'écoute des messages publicitaires par ces ménages (voir p. 210). Il ne devrait pas être très compliqué d'adapter cette solution aux cas de figure analogues. Un traitement satisfaisant d'un phénomène dont l'importance ne fait que croître est doublement nécessaire. D'abord pour corriger l'anomalie qui résulte de l'exclusion totale ou en grande partie de la consommation finale de services qu'utilisent incontestablement les consommateurs. Ensuite, à titre de pédagogie sociale, pour essayer de clarifier aux yeux du public une partie de la question des illusions de la gratuité.

4.4 Le concept de variation du niveau général des prix

25. Dernier problème à mon sens très important que la mise à jour n'a pas, semble-t-il, abordé, celui de concept de variation du niveau général des prix. Cette variation intervient directement dans le compte de réévaluation du SCN/SEC introduit en 1993. Trois notions de gains ou pertes de détention y sont présentées, les gains/pertes nominaux, résultat de la variation des prix spécifiques des divers types d'actifs et de passifs qui composent les patrimoines, les gains/pertes neutres, c'est-à-dire ceux qui correspondent à l'augmentation du niveau général des prix, et enfin les gains/pertes réels, qui proviennent des variations de prix relatifs des divers types d'actifs et de passifs et peuvent s'interpréter en termes redistributifs. Peu de pays en vérité semblent avoir effectué complètement ce type de calculs, car de toute façon peu nombreux sont ceux qui établissent régulièrement des comptes complets de patrimoine. Quoi qu'il en soit, il est aisé de voir que l'estimation des gains/pertes réels de détention dépend de la mesure de la variation du niveau général des prix. Or, lorsque celle-ci est évoquée, on se réfère en général à la variation de prix de flux de biens et services, soit de toute la demande finale en principe, soit du seul indice des prix à la consommation en pratique. Cette couverture partielle n'est pas satisfaisante, puisque les prix des actifs eux-mêmes à propos desquels on veut estimer des gains/pertes réels de détention n'y figurent pas. Nombreuses ont été, dans les dernières décennies, les critiques regrettant que les bulles de prix de certains actifs n'aient pas été prises en compte dans les mesures alléguées de la variation du niveau général des prix. Ces critiques rejoignent les remarques formulées depuis longtemps par des comptables nationaux et reprises dans un cadre comptable plus strict après les innovations du SCN 1993/SEC 1995. Ici aussi les questions soulevées sont difficiles. La combinaison de variations de prix de flux et de variations de prix de stocks n'est pas évidente, en particulier quelles pondérations retenir ? L'analyse et l'interprétation des gains/pertes de détention, ou plus généralement des gains/pertes de pouvoir d'achat (flux/stocks) nécessitent-elles de revisiter le problème d'ensemble des comptes nationaux complets "à prix constants" ? Le "retour" de l'inflation (expression peut-être impropre si on n'oublie pas les variations de prix de certains actifs dans les deux dernières décennies) devrait inciter à étudier enfin à fond le problème de la définition et de la mesure de la variation du niveau général des prix.

5 Décisions malvenues

5.1 Une décision regrettable : les armements comme FBCF

26. Si la mise à jour du SCN 1993 n'a pas traité d'importantes questions restées pendantes de longue date, en revanche elle a adopté certaines recommandations que je trouve, soit totalement erronées, soit pour le moins insuffisamment étudiées et douteuses. On a vu plus haut que l'inclusion éventuelle des dépenses de recherche-développement dans la FBCF avait été à nouveau âprement disputée. En revanche, on a décidé - apparemment sans beaucoup d'états d'âme, sauf chez un tout petit nombre d'experts - d'étendre la notion de FBCF à l'accumulation de tous les types de biens durables militaires et celle de variation de stocks aux biens militaires non durables. On est ainsi revenu sur un traitement adopté dès les débuts de la CN dans les années quarante et

qui considérerait que les acquisitions de biens dans le cadre des dépenses militaires entraînent par convention dans la consommation finale des administrations publiques au cours de la période même de leur acquisition. La discussion dans l'AEG (le groupe d'experts-conseil pour la mise à jour) a été légère. Je ne discuterai pas à nouveau la question ici. Je l'ai fait brièvement dans une lettre de quelques pages au groupe inter-secretariat sur la comptabilité nationale en février 2004 et plus longuement dans une communication à la Conférence générale de l'IARIW d'août 2006 où je pose notamment la question sous la forme "Is war a process of economic production ?" Soit dit en passant je n'ai jamais reçu de réponse à la lettre de février 2004 et je ne considère pas quelques brèves remarques d'intervenants dans un groupe de discussion électronique ou une confirmation de décision par l'AEG comme une réponse satisfaisante eu égard à l'importance de la question.

Je persiste à penser que le changement apporté est à la fois inutile (le cadre d'un compte satellite bien conçu aurait permis de fournir des informations complémentaires), non fondé du point de vue de l'analyse économique, supposant sous une apparence de "naturalisme" ("durables" are "durable") un choix éthique contestable, et enfin gros de sérieuses nuisances pour l'avenir.

5.2 Une décision insuffisamment étudiée : priorité aux aspects financiers et de propriété sur les processus de transformation des produits

27. Insuffisamment étudiée a été de son côté la décision d'adopter de manière stricte le critère du changement de propriété plutôt que celui des mouvements physiques dans les flux internationaux de biens. Ici on a fait marche arrière par rapport au SCN 1993 qui avait vu les spécialistes de la Balance des paiements du Fonds monétaire international accepter des exceptions à leur propre critère (celui du changement de propriété, origine des flux de paiements) afin que le système international de Comptabilité nationale soit bien adapté à la représentation des opérations de production dans les tableaux entrées-sorties. En résultat de la mise à jour, il a été décidé que, aussi bien dans les relations internes qu'externes, le critère de la propriété des matières premières principales servirait à décider quelle unité est supposée conduire une activité de production industrielle de biens (celle qui possède la matière première) tandis que les unités réalisant la transformation effective seront considérées comme fournissant des services industriels (que la nomenclature de produits des Nations-Unies, il est vrai peu utilisée, classe du côté des services, alors que la nomenclature européenne de produits les associera heureusement (pour le moment ?) aux biens industriels correspondants). Pour illustrer, deux exemples. Premier exemple : un pays livrant du pétrole brut qu'il aura extrait de son sol ou acquis sur le marché à un autre pays qui en tirera des produits pétroliers raffinés qu'il lui livrera sera censé produire lui-même des produits pétroliers raffinés (le seul échange international enregistré entre ce deux pays sera un service industriel de raffinage). Cependant il pourra n'avoir sur son sol aucune raffinerie (cas de la Tunisie actuellement). Deuxième exemple, une chaîne de supermarchés d'un pays livrant du coton acheté par elle pour transformation en chemises à un fabricant d'un autre pays sera censée être un producteur de chemises.

On cherche à justifier ces nouveaux traitements en disant en particulier que dorénavant l'accent n'est plus porté sur les aspects techniques de la production (en les réduisant abusivement d'ailleurs aux fameux coefficients techniques ou plutôt technico-économiques des tableaux entrées sorties), que ce qui compte ce sont les relations de propriété et les flux financiers générés, etc..., que la mondialisation des processus économiques sera mieux reflétée puisque la sous-traitance internationale est de plus en plus répandue, etc... Ces tentatives de justification paraissent douteuses. Il ne semble pas qu'avant d'arrêter la décision en cause on ait procédé à une étude sérieuse de ses implications (ne serait-ce qu'une estimation des montants concernés par ce changement et la stabilité de ce type d'arrangements). Il y a eu manifestement une influence asymétrique des experts des Balances des paiements. La mondialisation implique certainement des transformations dans les processus d'organisation économique, de production et d'échange. Cependant il était nécessaire de procéder à une étude d'ensemble de la mondialisation et de ses implications avant de changer les règles. Il était nécessaire également de procéder à un réexamen d'ensemble de la conception des tableaux entrées-sorties de manière à tenir compte des transformations intervenues dans les dernières décennies. Il y en a d'ailleurs eu beaucoup d'autres que celles qui concernent la sous-traitance dans le cas particulier où le donneur d'ordre possède les principales matières premières. En particulier, celles liées aux modes d'organisation, de fonctionnement et de transformation des groupes de sociétés. Il fallait prendre en considération l'ensemble des nécessités et des points de vue, et pas nécessairement de manière prioritaire celui des spécialistes des balances des paiements. En particulier les préoccupations environnementales conduisent à mettre l'accent sur les processus techniques de production et les différentes technologies pouvant être mises en œuvre, afin d'apprécier leurs effets sur les consommations de

matières et les émissions de polluants ou d'autres nuisances. Il me paraît très douteux que, de ce point de vue, les aspects techniques des processus aient perdu de leur importance, bien au contraire.

6 De la stratégie de la mise à jour/révision

28. Après avoir insisté sur quelques problèmes cruciaux de la mise à jour du SCN 1993, j'évoquerai brièvement quelques aspects que je qualifierais volontiers de futiles (non les questions elles-mêmes, mais la manière dont on les a traitées). Ainsi on a rediscuté l'ensemble de la question des coûts de transfert de propriété, comme lors des révisions précédentes, sans finalement rien changer. Une telle rediscussion n'était pas utile. On a décidé de remplacer l'expression consommation de capital fixe, par laquelle la CN s'était dans les décennies cinquante et soixante émancipée du vocabulaire de la comptabilité d'entreprise, par le terme dépréciation, qui risque de présenter des ambiguïtés avec ses autres usages par les comptables d'entreprise ou les économistes. Quel intérêt ? On a supprimé les appellations utilisées par le SCN 1993 pour la grande subdivision des actifs non financiers entre les actifs corporels (tangible assets) et les actifs incorporels (intangible assets). Ainsi le SCN mis à jour ne comprendra plus la catégorie des "intangible assets" (actifs incorporels, ou comme il est souvent dit immatériels dans une terminologie imparfaite) alors qu'elle est familière à la fois aux comptables d'entreprises et aux économistes et qu'elle est d'un usage quasi quotidien de nos jours. Cette décision paraît à la limite de l'absurde.

29. Au total, on éprouve à l'examen des conclusions de la mise à jour des sentiments mêlés : du très bon, du bon, du douteux, du mauvais et du très mauvais. Et on s'interroge sur la stratégie de cette mise à jour devenue en fait une révision : trop de questions ouvertes, trop de modifications proposées, le risque d'aboutir à une réécriture trop étendue du Livre bleu (sur ce point, comme je l'ai dit en commençant ce commentaire, je réserve mon jugement). Ces ambitions de fait trop vastes, dépassant même l'orientation retenue au début du processus (ainsi le thème des armements militaires ne figurait pas dans la liste initiale des déjà trop nombreux points à examiner) ont rendu difficile la maîtrise intellectuelle de l'ensemble de l'opération, y compris pour nombre de personnes qui y étaient directement impliquées j'imagine. Le système des groupes de discussion électroniques qui a des vertus présente aussi des inconvénients en rendant souvent difficiles des discussions un peu ordonnées.

A l'arrivée, bien comprendre le produit final va nécessiter en principe la lecture ou la relecture, pour ceux qui connaissaient le volume de 1993, de l'ensemble d'un texte très allongé dans lequel il sera, je suppose, difficile au premier coup d'œil de distinguer ce qui a changé et ce qui est resté identique (sans précaution suffisante, changer un ou quelques mots peut modifier le sens d'un paragraphe, sans qu'aucune décision explicite n'ait été prise en ce sens). Pour les services statistiques nationaux, sauf (peut-être) les plus développés d'entre eux, les difficultés peuvent être grandes de mise en œuvre de changements trop fréquents et trop étendus de système, dans un contexte où les comptes nationaux expérimentés ne sont pas légion.

Dans les premières années qui ont suivi la publication du SCN 1993, une orientation plus modeste avait été retenue. Il s'agissait :

- d'examiner quelques questions ponctuelles limitées nécessitant une clarification ou effectivement une mise à jour ; ainsi fut-il procédé à propos des instruments financiers dérivés et de la mesure de la production des banques centrales, des décisions furent prises une par une et tous les changements nécessaires apportés en différentiel au texte de 1993 ;

- d'approfondir quelques grandes questions, une à la fois ou un petit nombre seulement ; ainsi avait-il été envisagé de prendre en priorité le problème des dépenses de recherche-développement.

Cette sage orientation a malheureusement été abandonnée. Il me semble que les instances responsables devraient réfléchir, dans une voie analogue, à la stratégie d'évolution du système central de CN. Il y a ainsi des leçons à tirer de la procédure suivie pour l'élaboration et la révision des normes comptables internationales de l'IASB (International Accounting Standard Board). Dans le cas de l'IASB, un projet complètement rédigé est diffusé largement pour discussion. Il est préparé et progressivement amendé par un groupe restreint de membres de l'IASB.

Pour les modifications ponctuelles, la méthode mise en œuvre immédiatement après la publication du SCN 1993 et rappelée un peu plus haut paraît la bonne. Une ou deux questions ou thèmes de plus grande importance (j'en ai mentionné quelques-uns dans les sections 22 à 25 de ce commentaire) pourraient faire l'objet d'une étude approfondie tous les cinq ans environ. Pour cela on peut penser à un travail effectué dans le cadre d'un groupe d'experts restreint appuyant le groupe intersecrétariats. Cette phase devrait aboutir à des propositions complètement élaborées incluant la rédaction des principaux passages du Livre bleu à modifier ou compléter. Sur cette base, une phase de discussion publique aussi large que possible prendrait place, avant la mise au point finale des propositions. Un processus de ce type pourrait paraître moins ésotérique que ceux du passé et serait susceptible d'être suivi par un cercle plus large de personnes intéressées, y compris des utilisateurs. Un réexamen complet du cadre conceptuel ne devrait intervenir qu'après de longs intervalles (vingt-cinq à trente ans ?)⁵²

Je me demande par ailleurs s'il est bien raisonnable, pour les pays membres de l'Union européenne, de poursuivre dans la voie actuelle de révision obligatoire de l'ensemble des estimations chiffrées du système central tous les cinq ans.

Mon souci, en présentant les suggestions de cette section 29, est de contribuer éventuellement au desserrement des contraintes qui pèsent sur les équipes de comptabilité nationale, pas assez étoffées en général il me semble pour pouvoir consacrer aux nombreuses et difficiles questions de substance qui appellent des réflexions approfondies le temps nécessaire.

7 Comptabilité nationale centrale et nouvelles attentes de la Société

30. De l'examen qui précède, on peut conclure que la CN doit affronter de sérieuses difficultés pour donner une représentation convenable d'une réalité économique qui connaît de grands transformations, même en s'en tenant à sa partie centrale qui couvre l'économie marchande et l'économie non marchande monétaire. A vrai dire, c'est l'ensemble du système statistique public qui est confronté à des complexités de ce type. Par bien des côtés, il est devenu beaucoup plus difficile de représenter et mesurer les réalités économiques et sociales, avec lesquelles les réalités environnementales se sont de surcroît combinées, que ce n'était le cas dans les premières décennies d'après la seconde guerre mondiale. Certes les services statistiques sont beaucoup plus développés qu'ils ne l'étaient alors. Cependant, dans l'ensemble, leur essor a tendu à s'interrompre dans la période même qui, à partir en gros du milieu des années soixante-dix jusqu'à aujourd'hui, a connu une accélération forte des transformations structurelles et de véritables sauts technologiques.

Mais alors, si on a à l'esprit les nouvelles attentes de nos sociétés en matière de représentation et de mesure de phénomènes plus complexes encore que ceux que le système central de comptabilité nationale couvre, attentes relatives à l'environnement naturel, au bien-être économique et social, au développement durable et plus généralement au progrès de nos sociétés, faut-il conclure que l'effort non négligeable que représentent les mises à jour et les révisions du SCN/SEC est vain et qu'il y aurait mieux à faire ?

7.1 Débats des années soixante-dix sur la mesure du bien-être : bref rappel

31. Je laisse la question en suspens pour un instant. Il me paraît utile de rappeler brièvement en effet les réflexions et les travaux auxquels ont participé les comptables nationaux, en parallèle en quelque sorte, mais non de manière déconnectée, de la maturation du SCN/SEC, sur les thèmes évoqués dans le paragraphe précédent.

L'encre du SCN 1968/SEC 1970 était à peine sèche que des discussions intenses se sont déroulées dans des cercles assez larges d'économistes, chercheurs, statisticiens, conseillers des décideurs politiques sur la mesure du bien-être. La problématique est en fait dès le début plus large que celle du bien-être. Ainsi le fameux rapport du Club de Rome "The Limits to Growth" (1972) met-il l'accent sur les risques d'épuisement des ressources naturelles énergétiques. Cependant, dans le cadre d'une critique de la croissance sous de nombreux aspects, c'est

⁵² - J'ai développé un peu plus, à titre indicatif, des suggestions relatives à la stratégie de mise à jour/révision du SCN dans le Powerpoint qui a servi de base à ma discussion des recommandations provisoires de la mise à jour à la Conférence de l'IARIW en 2006 (référence SNA-update-3-color.ppt, e-mail : marie-therese.pedersoli@insee.fr).

le problème de la mesure du bien-être qui reçoit l'attention principale. Il est central dans l'étude qui a alors le plus grand retentissement ("Is growth obsolete ?" de William Nordhaus et James Tobin, 1972) et qui propose une Mesure du bien-être économique. La discussion s'étend jusqu'au milieu des années soixante-dix. Une sorte de conclusion provisoire est apportée, du côté de la statistique publique, par un rapport préparé pour l'ONU par Christopher T. Saunders, de l'Université du Sussex ("Comptes satellites à ajouter aux comptes et bilans nationaux pour mesurer le bien-être" (E/CN 3/477 du 17 février 1976). Le titre de ce rapport reflète bien l'orientation retenue. En effet, l'accord semble général sur le fait que, si la définition et la mesure de la production et de la consommation finale du SCN sont susceptibles de certaines modifications, il ne paraît pas possible de transformer les comptes centraux (par opposition à des comptes satellites) au point de pouvoir faire de certains des agrégats de ceux-ci une mesure monétaire agrégée du bien-être ou du bien-être économique (la terminologie varie).

Dans tous ces débats et propositions, les approches suivies combinent considérations théoriques partielles et considérations empiriques. On propose d'ajouter des choses (notamment une estimation de la valeur des loisirs, des activités ménagères), d'en soustraire certaines (en particulier, les dépenses dites intermédiaires des administrations, c'est-à-dire surtout les dépenses régaliennes, le coût des déplacements domicile-travail, parfois une mesure globale des désagréments de l'urbanisation [chez Nordhaus et Tobin], ou ce que l'on appelle "dépenses défensives", etc...) ou d'en reclasser d'autres (comme les dépenses d'éducation et certaines dépenses de santé de la consommation à la formation de capital), etc....

32. Etudes et débats très intéressants ne se traduiront cependant pas par des travaux réguliers permettant l'établissement de séries, ni dans les services statistiques ni dans les milieux de la recherche. Et cela pour diverses raisons : la notion même que l'on souhaite appréhender n'est pas évidente ("Le problème fondamental serait en fait de définir ce qu'il s'agit au juste de mesurer", note avec sagacité le rapport Saunders dans ses conclusions au § 202), les résultats sont souvent très sensibles aux hypothèses (comme le montrent par exemple Nordhaus et Tobin à propos de l'évolution supposée de la productivité dans les activités ménagères et les loisirs), il paraît difficile de se mettre d'accord sur un agrégat monétaire alternatif, à plus forte raison de le normaliser internationalement.

Dans les travaux de l'époque, on note l'influence prépondérante de la prise en compte de deux types d'activités non marchandes non monétaires, les activités ménagères et les loisirs. Curieusement, on ne semble pas avoir rediscuté la question de savoir ce que l'on pourrait conclure sur l'évolution en termes réels du bien-être social, si on faisait l'hypothèse que toutes les activités à considérer étaient des activités marchandes. En France cependant, Oleg Arkhipoff aborde le problème de manière fondamentale sous l'angle de l'agrégation des préférences et du théorème d'impossibilité de Arrow. En revanche, personne à ma connaissance ne revisite alors ce qui a été connu dans les années quarante et cinquante comme "la discussion d'*Economica*". Initiée par John Hicks ("The Valuation of Social Income", *Economica*, mai 1940), dans le cadre conceptuel, plus rigoureux que celui de Pigou qui avait ouvert auparavant le débat, des courbes d'indifférence et de l'utilité ordinale, elle montre l'extrême difficulté de l'interprétation de la variation du revenu national réel en termes de bien-être économique, même dans l'hypothèse d'une économie purement marchande en situation d'équilibre de concurrence parfaite et même en limitant l'interprétation au sens de la variation. Cette conclusion a probablement conforté les comptables nationaux de l'époque (Stone, Denison, Gilbert ...) dans leur rejet de l'idée que la CN avait, ou même pouvait avoir pour objectif de mesurer le bien-être économique et dans leur refus de suivre les idées de Kuznets à ce propos⁵³.

33. Les réflexions de la première partie des années soixante-dix ont eu finalement, semble-t-il, comme conséquence principale, sur la lancée du mouvement des indicateurs sociaux, de contribuer à l'énorme impulsion donnée au développement des statistiques sociales sous toutes leurs formes, y compris les publications synthétiques sur la situation sociale comme *Social Trends* au Royaume-Uni et *Données sociales* en France, et en dépit de l'échec de la tentative de Stone d'élaborer dans le cadre onusien un Système de statistiques démographiques et sociales (1975) visant une certaine similarité avec le système de comptabilité nationale.

Dans les décennies qui suivent et jusqu'à la fin du siècle, les comptables nationaux n'ont pas l'occasion de s'investir à nouveau dans des débats analogues sur la mesure du bien-être. Des travaux du type de ceux de

⁵³ - Pour un rappel historique synthétique, on peut se reporter à "Une histoire de la comptabilité nationale", chapitre 7, Production, valeur, bien-être (p. 345-380).

Nordhaus et Tobin continuent à se réaliser en essayant de prendre en compte des phénomènes additionnels, tels le coût des accidents de la route ou de la criminalité. Ils sont le fait de chercheurs des milieux universitaires ou d'organismes de la société civile avec souvent pour ces derniers une orientation militante. On peut noter que ces travaux se diversifient, avec une nette césure entre ceux qui continuent à imaginer un agrégat monétaire synthétique de plus en plus englobant et ceux qui proposent un indicateur qui peut être unique (avec des objectifs qui peuvent différer, au moins en partie) mais multidimensionnel soit en combinant des indicateurs partiels seulement physiques, soit en combinant à la fois des indicateurs physiques et des indicateurs monétaires.

7.2 Les comptes nationaux plus engagés sur la prise en compte de l'environnement

34. De leur côté, des comptes nationaux associés à d'autres experts, publics ou privés, investissent surtout dans les problèmes de la comptabilité de l'environnement, principalement à propos des relations entre l'économie et la nature. Les travaux dans ce domaine, passés d'abord au second plan avec le retour du chômage de masse dans les économies développées, reprennent avec vigueur dans les dernières années quatre-vingt. Ils aboutissent à un manuel provisoire publié en 1993 par l'ONU "Integrated Environmental and Economic Accounting". Le manuel est axé sur les coûts environnementaux, plus précisément la partie de ces coûts non supportés par l'économie, c'est-à-dire sur la valeur de la dégradation des actifs naturels. Il propose un cadre comptable conceptuel ambitieux, avec de nombreuses variantes, notamment pour les méthodes d'évaluation envisageables. Il donne lieu à des débats très riches auxquels participent des économistes, des statisticiens et des environnementalistes⁵⁴. On peut se reporter pour une présentation synthétique du S.E.E.A. (c'est le sigle anglais de ce système intégré) et des principaux problèmes soulevés à la section 3. Le débat sur l'environnement du chapitre 8. Production, revenu, patrimoine d'une Histoire de la comptabilité nationale (p. 421-441). Le point faible principal du SEEA 1993 est d'être essentiellement axée sur la définition et l'estimation d'un produit intérieur net ajusté (à la baisse) pour l'environnement en valeur nominale. Outre les grandes difficultés de concepts, de méthodes et de données, cette fixation, partagée par la plupart des environnementalistes, explique dans une large mesure les réactions réticentes des comptes nationaux et le fait que le SEEA 1993 n'ait guère été appliquée. Une version révisée du SEEA a été adoptée en 2003. Plus développée que celle de 1993 et d'un contenu très riche, elle a cherché à éviter ce blocage en focalisant moins l'attention sur les tableaux de synthèse qu'avait proposés la manuel de 1993. Ce faisant, cependant, elle n'est pas parvenue à dégager ce qui aurait pu être un objectif opérationnel mieux délimité. Ma conviction est qu'il faudrait se concentrer d'abord, pour progresser, sur l'objectif de mesurer les coûts environnementaux (d'évitement ou de réparation) non supportés par l'économie (non payés donc) et de les *ajouter* à la valeur de la consommation payée (plus précisément de la demande finale résidente) au sens de la CN, faisant ainsi apparaître que nous consommons une partie de la nature. Le SEEA va faire l'objet d'une nouvelle version dans les prochaines années, avec l'intention nettement affichée par la Commission de Statistique des Nations-Unies d'en faire une norme internationale. Les travaux ont déjà commencé dans le cadre du groupe de Londres sur la comptabilité de l'environnement. Après quelques années d'absence, la France participe heureusement de nouveau à ce groupe.

7.3 Moyens (production et acquisition de biens et services, etc...) et résultats (bien-être, performances des sociétés)

35. Revenons au système central de CN. S'il ne peut fournir une valeur monétaire agrégée du bien-être économique et de sa variation en termes réels, cela ne veut pas dire que ce qu'il contient n'a pas de rapport avec le bien-être, puisqu'en effet il mesure, entre autres, la valeur des consommations marchandes et non marchandes monétaires (services des administrations publiques principalement) qui servent évidemment à quelque chose, sinon on n'aurait aucune raison de les acquérir. J'adopte volontiers, en particulier dans les discussions à propos des critiques portant sur l'interprétation du PIB (je dis PIB pour faire court), une présentation disant : « le "PIB", (et donc la consommation qui en est une composante) se situe dans la sphère des moyens tandis que la satisfaction, le bien-être, etc... se situent dans celles des résultats ». Les résultats, en termes de bien-être ou de

⁵⁴ - J'ai publié dans ce contexte un article essayant d'imaginer ce que pourraient être les implications de l'introduction dans le système conceptuel central de la CN des relations économie/nature ("Reflections on Environmental Accounting Issues", the Review of Income and Wealth, June 1995).

performances de la société, etc..., dépendent de bien d'autres facteurs que la production (consommation des biens et services couverts par la CN), y compris parmi ces facteurs les inégalités de revenu et de patrimoine. Ces deux dernières phrases paraissent de simple bon sens, mais elles soulèvent des problèmes plus complexes qu'il n'y peut paraître au premier abord. En effet, elles introduisent implicitement la distinction entre un processus d'acquisition des biens et services de consommation et un processus d'utilisation de ceux-ci. Les résultats vont apparaître au cours du processus d'utilisation, en même temps qu'interviennent d'autres facteurs. Mais nous sommes intéressés par la mesure du volume des biens et services de consommation acquis (comme moyens) plus que par leur valeur aux prix courants. La mesure de ce volume, dans une approche rigoureuse mais qui est loin d'être généralisée encore, correspond à la variation des performances des biens et services considérés (cela vaut aussi pour les biens d'équipement bien sûr), laquelle résulte de la variation combinée des caractéristiques (techniques) de ces biens et services. Ce sont ces caractéristiques (vitesse, robustesse, teneur en protéine, couleur, maniabilité, isolation phonique, etc., etc...) qui font que les biens et services servent à quelque chose. La mesure du volume des biens et services consommés (ou investis) doit donc prendre en compte le "résultat", dans un certain sens, qu'on peut normalement attendre de l'utilisation de ces biens et services. La théorie des préférences du consommateur rationnel, dans son interprétation courante, semble résoudre le problème de l'opposition moyens/résultats. Au niveau individuel en tout cas, l'opposition disparaîtrait-elle donc, grâce au concept d'utilité qui semble intégrer décisions sur les moyens et prise en compte des "résultats" attendus ? Cependant, on peut se demander ce que le concept d'utilité est censé couvrir, c'est-à-dire ce qui est pris en compte par le consommateur rationnel lorsqu'il établit son échelle de préférences. En outre le résultat ultime va dépendre aussi d'autres déterminants du bien-être. On peut penser, mais ce point demande des réflexions approfondies, que le résultat ultime devrait s'apprécier souvent en termes d'états (de santé, de sécurité, de niveau éducatif, etc...), et aussi de variables complexes (comme l'espérance de vie, l'espérance de vie sans handicap, etc...).

Les réflexions en cours sur l'estimation de la variation en volume des services non marchands des administrations en se plaçant du côté des sorties de leur processus de production et non du côté des coûts de cette production (mode de valorisation considéré comme incontournable pour l'établissement des comptes en valeur courante) obligent à affronter explicitement la question de savoir comment distinguer ce qui constitue un résultat attribuable à l'output d'un service et ce qui résulte au contraire de l'action d'autres facteurs. La langue anglaise utilise les termes output et outcome. Il ne faut pas confondre l'output avec n'importe quelle notion d'outcome, à plus forte raison lorsque, pour apprécier le volume de certains services non marchands, on doit distinguer directement la partie de l'outcome attribuable au volume de l'output et la partie de l'outcome qui résulte d'autres facteurs, alors qu'il existe de surcroît différentes phases ou niveaux où des notions d'outcome peuvent être observées.

36. Ces quelques remarques, sans caractère conclusif, visent à suggérer que, même lorsque l'attention est principalement portée sur des notions qui se situent "beyond GDP", les recherches visant à une meilleure maîtrise de l'établissement des comptes nationaux centraux (sans oublier ce qui peut être fait aussi dans des comptes satellites) ne sont pas indifférentes. En particulier, bien comprendre l'interprétation des prix de transaction/marché (ou de leurs approximations) sur lesquels reposent les comptes du système central de CN est indispensable lorsque l'on cherche à étendre de plus en plus loin ce qui, de Pigou au SCN 1993, était considéré comme "à portée de mesure de la monnaie".

37. Une telle extension s'appuie sur un recours intensif à la théorie économique. Ce mouvement pose des questions difficiles à la comptabilité économique nationale centrale. Celle-ci se trouve en effet ne pas pouvoir répondre, ou du moins pas complètement, à des attentes que beaucoup d'économistes s'offrent à satisfaire. En vérité, le problème des relations entre un système d'observation du présent et du passé comme la CN (ceci vaut pour le système statistique public en général) et des systèmes analytiques à vues exploratoires ou prescriptives est central si l'on veut éviter les erreurs d'interprétation et les malentendus. Des problèmes de ce type peuvent apparaître dans le cœur même de la CN centrale, ainsi que l'a montré le vif débat, non entièrement conclusif, qui a pris place pendant la mise à jour du SCN 1993 sur la question de savoir s'il était opportun d'introduire dans les comptes du système central des catégories telles que les services du capital et l'estimation de la rémunération totale du travail, y compris celui des non salariés, qui sont utilisées par les analystes de la productivité dans leurs recherches, et par conséquent d'y inclure des résultats d'estimations de productivité eux-mêmes.

Il est intéressant de noter, dans un tout autre registre, le défi et les problèmes d'interprétation que pose le développement d'un outil comme l'empreinte écologique qui propose un cadre comptable synthétique, en termes purement physiques, sur les relations entre l'économie et la nature.

MISE À JOUR 2008 DU SCN 93 : UN POINT DE VUE FINANCIER

Dominique DURANT

Banque de France⁵⁵

Résumé

La présente révision du SCN cherche à retracer les évolutions économiques qui sont apparues depuis la dernière mise à jour en 1993 tout en s'interdisant les changements méthodologiques d'envergure. Les multiples innovations qui ont bouleversé le paysage financier depuis 15 ans ont concentré les révisions sur la partie financière du SCN. Certaines ont emboîté le pas des réflexions qui avaient lieu au même moment en comptabilité privée dans le cadre de l'IASB, lequel a mis l'accent sur une analyse «économique» des opérations des entreprises (enregistrement des instruments potentiels dès qu'une valeur suffisamment probable peut être établie, généralisation de la valorisation au prix de marché, affectation de la propriété des actifs à l'allocataire des bénéficiaires et des risques...). C'est ainsi que de nouveaux instruments auparavant classés comme contingents ont vu le jour dans les comptes (stock-options, garanties standardisées) ou dans les annexes (engagements de retraite).

Les limites de temps et d'objectifs –ne pas procéder à des révisions méthodologiques majeures- ont interdit les solutions qui auraient pu heurter de front les principes actuels du SCN : les plus-values aujourd'hui enregistrées dans le compte de réévaluation et partiellement dans le compte financier, n'ont pas été introduites dans le compte d'emploi-ressources, bien que des institutions financières tirent des ressources de ces plus-values, et payent en conséquence des impôts et dividendes. La distinction entre distribution courante de dividendes et rachat d'actions a été établie, mais la notion de capital financier et la segmentation entre rémunération, valorisation et transactions, reste un sujet de questionnement. L'indexation des créances en situation de forte inflation est sensée compenser les transferts de richesse réels qui ont lieu dans cette situation. L'introduction dans des comptes en valeur nominale d'un élément réel reste un sujet de réflexion. La réduction des encours de crédit qui correspond à des pertes probables, ou à une dévalorisation si on raisonne comme sur un instrument de marché, est préconisée pour mémoire chez les créanciers, mais ne peut être enregistrée dans les comptes des débiteurs, et donc dans les comptes «tout court» en raison du principe de symétrie. L'application de la comptabilité privée ou tout simplement la possibilité d'établir un consensus ont buté sur la définition du concept de production, la nécessaire cohérence des comptes, qui comporte l'articulation entre encours et flux et l'obligation de trouver à chaque opération une contrepartie. Ces sujets sont inscrits au programme de recherche à moyen terme.

Enfin, l'amélioration du traitement de certaines opérations a bénéficié de la capitalisation de l'expérience. L'innovation institutionnelle devait également trouver sa place dans le SCN. Pour les fonds d'investissement, les travaux effectués en Europe ont été la source de l'inspiration. Le domaine financier y étant plus réglementé que dans les pays de tradition anglo-saxonne, leur description y a été plus précoce. Une clarification du classement des holdings était en outre nécessaire, de même que divers points concernant la production des banques centrales, l'or et les DTS, les dépôts interbancaires.

⁵⁵ Les vues exprimées dans ce texte sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque de France.

1 Introduction

La présente révision du SCN cherche à retracer les évolutions économiques qui sont apparues depuis la dernière mise à jour en 1993 tout en s'interdisant les changements méthodologiques d'envergure. Les multiples innovations qui ont bouleversé le paysage financier depuis 15 ans ont concentré les révisions sur la partie financière du SCN. Certaines ont emboîté le pas des réflexions qui avaient lieu au même moment en comptabilité privée dans le cadre de l'IASB, lequel a mis l'accent sur une analyse «économique» des opérations des entreprises (enregistrement des instruments potentiels dès qu'une valeur suffisamment probable peut être établie, généralisation de la valorisation au prix de marché, affectation de la propriété des actifs à l'allocataire des bénéficiaires et des risques...). C'est ainsi que de nouveaux instruments auparavant classés comme contingents ont vu le jour dans les comptes (stock-options, garanties standardisées) ou dans les annexes (engagements de retraite).

Les limites de temps et d'objectifs –ne pas procéder à des révisions méthodologiques majeures- ont interdit les solutions qui auraient pu heurter de front les principes actuels du SCN : les plus-values aujourd'hui enregistrées dans le compte de réévaluation et partiellement dans le compte financier, n'ont pas été introduites dans le compte d'emploi ressources, bien que des institutions financières tirent des ressources de ces plus-values, et payent en conséquence des impôts et dividendes. La distinction entre distribution courante de dividendes et rachat d'actions a été établie, mais la notion de capital financier et la segmentation entre rémunération, valorisation et transactions, reste un sujet de questionnement. L'indexation des créances en situation de forte inflation est sensée compenser les transferts de richesse réels qui ont lieu dans cette situation. L'introduction dans des comptes en valeur nominale d'un élément réel reste un sujet de réflexion. La réduction des encours de crédit qui correspond à des pertes probables, ou à une dévalorisation si on raisonne comme sur un instrument de marché, est préconisée pour mémoire chez les créanciers, mais ne peut être enregistrée dans les comptes du débiteur, et donc dans les comptes « tout court » en raison du principe de symétrie. L'application de la comptabilité privée ou tout simplement la possibilité d'établir un consensus ont buté sur la définition du concept de production, la nécessaire cohérence des comptes, qui comporte l'articulation entre encours et flux et l'obligation de trouver à chaque opération une contrepartie. Ces sujets sont inscrits au programme de recherche à moyen terme.

Enfin, l'amélioration du traitement de certaines opérations a bénéficié de la capitalisation de l'expérience. L'innovation institutionnelle devait également trouver sa place dans le SCN. Pour les fonds d'investissement, les travaux effectués en Europe ont été la source de l'inspiration. Le domaine financier y étant plus réglementé que dans les pays de tradition anglo-saxonne, leur description y a été plus précoce. Une clarification du classement des holdings était en outre nécessaire, de même que divers points concernant la production des banques centrales, l'or et les DTS, les dépôts interbancaires.

Cette présentation détaillera les domaines où l'innovation économique et financière a pu être prise en compte pleinement, le plus souvent en application de la comptabilité privée (stock-options, garanties standardisées, engagements de retraite) (2), des sujets qui n'ont trouvé qu'une solution incomplète parce qu'ils mettaient en cause des principes de la comptabilité nationale (traitement des plus-values, des flux relatifs aux fonds propres de l'indexation des créances en situation de forte inflation, des provisions sur crédits douteux) (3). Les améliorations tirées de l'expérience (fonds d'investissement et holdings, opérations des banques centrales, dépôts interbancaires) seront évoquées en dernier lieu (4).

2 La prise en compte de l'innovation financière s'inspire de la comptabilité privée

En matière de description des opérations financières, la comptabilité privée a une longueur d'avance sur la comptabilité nationale. Le mouvement de réflexion qui l'a agitée au plan international au cours des dernières décennies, l'a de surcroît portée à une analyse plus économique des opérations des entreprises financières. Pour ces deux raisons, la comptabilité nationale peut trouver davantage à s'inspirer de la comptabilité privée. C'est ainsi qu'à la suite des normes adoptées par l'IASB, le SCN 2008 étend le champ des instruments comptabilisés au bilan (ou dans ses annexes). Plus précisément, l'enregistrement des actifs conditionnels, auparavant limité

aux actifs qui pouvaient être échangés sur un marché a été étendu aux actifs pour lesquels une valeur pouvait être estimée.

2.1 Enregistrement des stock-options

Les stock-options constituent un élément de rémunération en nature du personnel. A la date d'attribution (en anglais « grant date »), l'employeur informe ses employés qu'il leur accordera le droit d'acheter des actions à un prix déterminé (prix d'exercice) à partir d'une date déterminée (date d'acquisition ou « vesting date »). A la date d'exercice, l'employé exerce l'option si le prix de l'action sur le marché est supérieur au prix d'exercice. Dans le cas contraire, sa rémunération est nulle.

Le SCN préconise d'évaluer l'option à la date d'acquisition grâce à un modèle d'évaluation des options ou par la différence entre le prix d'exercice et le prix de marché. Ce montant est enregistré progressivement entre la date d'attribution et la date d'acquisition, dans les comptes d'emploi-ressources comme un salaire en nature, dans les comptes financiers comme un produit dérivé acquis par les salariés sur l'entreprise. Si l'enregistrement progressif n'est pas possible, le montant total de l'option est enregistré à la date d'acquisition. Une catégorie spécifique est créée à cette fin sous l'instrument produits dérivés.

A partir de la date d'acquisition, le salarié détient un actif financier sur l'entreprise, mais rien n'est plus enregistré dans le compte de revenu. Les changements dans la valeur des options entre la date d'acquisition et la date d'exercice sont enregistrés en compte de réévaluation.

La seule différence avec la comptabilité privée est la date à laquelle l'option est évaluée. L'IFRS2 prévoit en effet d'évaluer les options à la date d'attribution, en déduisant la valeur des options qui ne seront jamais exerçables parce que les salariés perdront leurs droits sur ces options (en quittant pas exemple l'entreprise), et en ajustant cette déduction des événements survenant entre la date d'attribution et la date d'acquisition.

Bien que cette différence puisse créer des difficultés pratiques dans la collecte d'information pour les comptes nationaux, on comprend la position de principe du SCN qui cherche à distinguer l'acquisition d'une rémunération par un employé, des calculs financiers qu'il peut effectuer une fois qu'il a acquis le libre emploi de cette rémunération. La préoccupation de la comptabilité privée est plus tournée vers l'entreprise et l'évaluation prudente de ses engagements financiers.

Dans les comptes financiers, un nouveau produit dérivé va donc apparaître au passif des entreprises et à l'actif des ménages.

2.2 Enregistrement des garanties de crédit

Jusqu'à présent les garanties de crédit étaient considérées par le S NA comme des actifs contingents, et à ce titre, exemptes de tout enregistrement jusqu'à leur exercice. L'analyse opérée au cours de la révision du SCN a conduit à classer les garanties de crédit en trois catégories.

Les dérivés de crédit sont négociés activement sur les marchés financiers. Ils permettent de faire prendre en charge le risque de défaut sur un crédit ou une obligation émise par une entreprise X, par un agent économique B qui n'est pas le prêteur initial A. Le « credit default swap » par exemple, consiste pour l'acheteur de protection A à verser une prime périodique. En contrepartie, si l'emprunteur X fait faillite ou restructure sa dette, le vendeur de protection B rachète l'obligation émise par X, qui a subi sur le marché une forte décote, à un prix fixé à l'avance qui est bien supérieur à la valeur de marché. Ces opérations sont d'ores et déjà enregistrées sous l'instrument « produits dérivés ».

Les garanties dites « standardisées », sont émises en grand nombre, en général pour des crédits de petits montants, en vertu d'un contrat standardisé. Le garant s'y engage à rembourser le prêteur si l'emprunteur fait défaut. La mutualisation des risques et leur estimation sur la base de la probabilité de défaut permettent au garant d'équilibrer financièrement son activité. Cette activité peut être conduite en France par des sociétés d'assurance non-vie, telle la COFACE qui opère sur les crédits à l'exportation. Leur production est alors égale aux primes perçues, augmentées de la rémunération due aux assurés pour le placement des réserves, diminuée des

indemnités versées. Elle peut également être réalisée par des sociétés de caution, qui sont placées sous le régime de la loi bancaire, et incluses dans les autres intermédiaires financiers.

C'est le traitement des opérations des sociétés de cautions qui sera amené à être modifié sous le nouveau SCN : les garanties jusqu'à présent exclues des comptes seront enregistrées au passif de ces « autres intermédiaires financiers », pour la valeur actuelle nette des paiements futurs au titre de la garantie diminuée de celle des remboursements effectués par les prêteurs. Le calcul de leur production, aujourd'hui égale aux commissions perçues, devra suivre celui de l'assurance dommage : commissions plus revenus de la propriété dus aux acheteurs de la garantie moins, plus remboursements effectués par les emprunteurs moins appels en garantie.

Les autres garanties, de nature exceptionnelles et pour lesquelles le montant des pertes ne peut être estimées continuent d'être enregistrées comme par le passé : les commissions sont enregistrées comme le paiement d'un service, les appels en garanties soit comme des transferts en capital, soit comme l'acquisition d'un actif du garant sur le garanti.

Là encore, ce traitement est cohérent avec la comptabilité privée puisque l'IAS 37 prévoit, que les instruments contingents ne doivent pas être enregistrés s'ils sont le résultat d'évènements futurs sur lesquels l'entité n'a pas de contrôle ou si leur valeur ne peut être estimée avec une suffisante fiabilité.

2.3 Enregistrement des engagements de retraite

Le vieillissement de la population, en accroissant le montant des engagements de retraite, a eu deux effets majeurs.

Dans les pays où les retraites sont majoritairement payées par des fonds de pension d'employeur, les sous-financements existants sont apparus de manière patente, de nombreux fonds sont passés d'un régime de prestation définie à un régime de cotisation définie. Dès lors, la différence de traitement entre les fonds « avec constitution de réserve » et les fonds « sans constitution de réserve » est apparue comme un obstacle inutile à la comparabilité des engagements de retraite. La publication de l'IAS19, qui n'opère pas cette distinction, a confirmé l'opportunité de traiter de la même manière les deux types de fonds.

Dans les pays où le financement de la retraite repose sur des régimes de sécurité sociale, ces derniers ont du faire face à des déficits anticipés en réformant le mode de calcul des bénéficiaires (allongement de la durée de cotisation, réduction du taux de remplacement). Ces réformes qui devraient réduire les retraites futures des salariés vont normalement conduire au développement compensatoire de l'épargne retraite privée. Dès lors, la comparabilité des engagements devait être établie entre les deux systèmes.

Ces adaptations à l'évolution de l'environnement économique ont donné lieu à des discussions fournies, sous-tendues par un souci de comparabilité internationale. Ceci devait être facilité par le développement du raisonnement actuariel. Si le régime d'employeur à cotisation définie peut être regardé avant tout comme un moyen de redistribuer les revenus d'un individu dans le temps, et le régime de sécurité sociale comme un moyen de redistribuer les revenus entre groupe d'individus (les actifs et les retraités) à une date donnée, chacun emprunte néanmoins des caractéristiques de l'autre. Si le montant des retraites versées dépend de la durée de vie, même un régime à cotisations définies opère une redistribution entre les personnes qui meurent jeunes et celles qui vivent vieilles. Tout en tenant compte de cet aléa, un régime de sécurité sociale doit assurer une certaine neutralité actuarielle, c'est-à-dire qu'il doit redistribuer en moyenne aux individus un montant de retraite qui ne soit pas hors de proportion avec les cotisations versées.

Des solutions ont été adoptées ; des questions sont encore à préciser.

Les fonds de pension d'employeurs, qu'ils soient avec ou sans constitution de réserve, à cotisation ou à prestation définie donnent lieu dans les comptes aux enregistrements suivants :

La cotisation est calculée sur base actuarielle, c'est-à-dire égale à l'accroissement de la valeur actualisée des engagements de retraite que le salarié a accumulé pendant la période en application de la formule de calcul de ses bénéficiaires, plus les frais de gestion du fond. Ce montant peut être décomposé diversement. Il comporte en effet :

- l'accroissement de la valeur actualisée des engagements de retraite qui résulte du simple passage du temps. Pour que la neutralité actuarielle soit respectée, cet accroissement doit être au moins égal aux revenus de la propriété dus aux salariés au titre du placement des fonds. Il peut être inférieur.
- Une partie qui est effectivement versée par l'employeur : dans les fonds à cotisation définie, les engagements sont entièrement couverts par des actifs, la partie effectivement versée est égale à la cotisation actuarielle. Ce n'est pas toujours le cas pour les fonds à prestation définie.

Le flux net d'acquisition de réserve dans les fonds de pension est donc égal à la cotisation actuarielle (incluant les revenus de la propriété dus aux salariés), augmentée des frais de gestion, diminuée des pensions versées.

Le fond s'il est autonome, l'employeur si le fond n'est pas autonome inscrivent à leur passif le montant des engagements de retraite calculés sur base actuarielle. Ces actifs sont détenus par les ménages⁵⁶. Si le fond est autonome et que l'actif est sous dimensionné par rapport aux engagements, le fonds dispose d'une créance sur l'employeur. Dans le premier cas, les écarts entre le montant des engagements.

Le statut des engagements de retraite de l'Etat en tant qu'employeur a nourri de nombreux débats : dans les pays où les fonds de pension d'employeur sont très répandus, il paraît naturel de considérer l'Etat comme un employeur parmi d'autres. Dans les pays où la sécurité sociale est prépondérante, le régime de retraite des employés de l'Etat s'il n'y est pas toujours intégré peut lui être assimilé, soit que les formules de calcul des retraites soient les mêmes, soit que des transferts interviennent entre les deux régimes.

Autoriser un traitement différent pourrait être un sérieux obstacle à la comparabilité internationale. En effet les cotisations de l'Etat à la sécurité sociale ne sont pas calculées sur une base actuarielle mais correspondent aux pensions payées aujourd'hui. Dans une période de vieillissement de la population, les premières sont très supérieures aux secondes. S'appuyer sur les secondes réduit le besoin de financement de l'Etat et le taux d'épargne des ménages. Par ailleurs, les organismes de sécurité sociale n'enregistrent pas à leur passif de valeur actualisée des engagements de retraite. Le passif de l'Etat, les avoirs des ménages en sont réduits d'autant.

Une table supplémentaire aux comptes, obligatoire, a donc été élaborée pour regrouper les opérations et les engagements actuariels de tous les régimes de retraite : sécurité sociale, régime de l'Etat employeur, régimes de retraite des employeurs privés comptabilisés dans le secteur de l'employeur (régimes non autonome), régimes de retraite des employeurs privés autonomes délégués à des institutions financières (assurances, fonds de pension). Le mode d'enregistrement dans ces tables supplémentaires est celui adopté pour les employeurs privés, quel que soit par ailleurs le mode d'enregistrement adopté par le régime dans les comptes.

3 Cette démarche trouve ses limites dans la multiplicité des objectifs de la comptabilité nationale

L'application de la comptabilité privée n'est pas toujours apparue comme la solution la plus pertinente. Alors que cette dernière vise à retranscrire de la manière la plus pertinente possible les opérations économiques d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, l'ambition de la comptabilité nationale est plus vaste et son système doit prendre en compte plus de contraintes. Ces contraintes sont toutes liées à la prise en compte du collectif :

- la production doit générer une création de richesse pour la collectivité : ce n'est pas forcément le cas des plus values réalisées par les entreprises financières sur les marchés, même lorsqu'elles sont reconnues dans le produit net bancaire des banques ;

⁵⁶ Dans le précédent SNA, ils étaient réputés détenir les actifs du fonds.

- la segmentation des flux financiers entre revenus de la propriété, transactions financières, effets de valorisation et changements de volume est nécessaire pour établir des taux de croissance macroéconomique pertinent, pour identifier l'effet des variations de prix, mais il demande une analyse souvent approfondie des opérations. La segmentation est particulièrement délicate lorsque sont concernés les fonds propres des entreprises, derrière lesquelles se cachent leur activité productive et leur patrimoine. Elle est également délicate lorsqu'il est nécessaire d'introduire des éléments de comptes réels dans des comptes en valeur nominale ;
- les comptes doivent décrire de manière équivalente la situation financière du créancier et du débiteurs, alors qu'en droit leur situation est asymétrique : le créancier doit évaluer la partie des créances qu'il peut ne pas recouvrer, le débiteur n'a pas le droit d'annuler sa dette unilatéralement hors du cadre juridique de la faillite.

3.1 Le traitement des gains et perte de détention

En comptabilité privée, les gains et pertes de détention sur les actifs soumis aux variations de prix du marché sont enregistrées en compte de résultat si ces actifs sont considérés comme disponible à la vente, qu'ils aient ou non été vendus au cours de la période ; les plus values réalisées ou latentes sont enregistrées au compte de résultat et donnent lieu au paiement de bonus pour les opérateurs, d'impôts pour l'Etat, de dividendes pour les actionnaires. En comptabilité nationale, ces bonus, ces impôts et ces dividendes sont également enregistrés dans le compte d'emplois-ressources, mais la ressource correspondante, ne passe pas par le compte de revenu. Il en résulte de bien étranges évolutions : quand les marchés sont positivement orientées, que les banques de marchés réalisent de fortes plus values potentielles et paient beaucoup de bonus, d'impôts et de dividendes, leur capacité de financement se dégrade. Au contraire, lorsqu'elles réalisent des pertes de détention, les primes payées aux salariés et les impôts diminuent. La capacité de financement s'améliore !!!!

Lorsque les plus values sont réalisées, elles augmentent « toutes choses par ailleurs » les cessions d'actifs financiers, lesquelles sont comme l'endettement, un moyen de combler le besoin de financement supplémentaire résultant des bonus, des impôts et des dividendes⁵⁷. Lorsque les plus values sont seulement potentielles, ce même besoin de financement supplémentaire doit être financé par endettement !!!!

Résoudre cette « mal-description » économique est un enjeu pour la comptabilité nationale. Le développement de la sphère financière lui donne une ampleur croissante. Elle concerne déjà les banques d'affaires. Elle pourrait concerner les ménages, dans les pays où les fonds de pension par capitalisation arrivent à maturité. Vivant de leurs revenus financiers, comme d'autres vivraient de l'endettement, ils paient des impôts sur ces revenus sans que la ressource correspondante soit enregistrée en revenu. Leur taux d'épargne baisse en conséquence.

Face à ces questions, les réflexions menées dans le cadre de la révision du SCN n'ont pas résolu la contradiction :

- les impôts sur les plus values continuent d'être enregistrés comme des taxes courantes sur le revenu et le patrimoine
- les dividendes distribués par les OPCVM, les revenus de la propriété dus aux détenteurs de réserves des fonds de pension peuvent inclure des plus values, si le montant distribué est connu du bénéficiaire, c'est à dire s'il repose sur une formule.

La réflexion sur les services financiers a conduit à rejeter les SIFIM sur les opérations de marché, par référence, pourquoi pas, à un taux de rendement qui serait propre à ces opérations, distinct du taux interbancaire qui sert de référence au calcul des SIFIM sur dépôts et crédits. Ses apports au nouveau SCN ont consisté :

- à élargir la définition de l'intermédiation financière aux services de gestion du risque et de la liquidité,

⁵⁷ Notons toutefois que la comptabilité privée enregistre une plus value sur toute la période de détention de l'actif alors que la comptabilité nationale ne tient compte dans sa transaction que de la valorisation accumulée depuis le dernier arrêté.

- celle des institutions financières aux prêteurs sur fonds propres,
- à introduire dans la production facturée des institutions financières les écarts de cours qui rémunèrent leurs services de liquidité. Absente du précédent SCN, cette disposition est conforme aux pratiques du marché et au SEC95 (art. 3.63), qui cependant n'est pas appliqué en France. Elle est probablement plus adaptée que le calcul de SIFIM sur opérations de marché, qui pourrait donner lieu à des montants très variables, éventuellement négatifs.

L'enregistrement des plus ou moins values dans le compte de redistribution du revenu peut également être envisagé. Elle devrait se limiter au montant des bonus, impôts et dividendes versés, avec pour seule fin de réinstaurer la comparabilité entre les années « avec » et « sans » plus values. Une introduction plus étendue des plus values au compte d'emplois-ressource ne permettrait plus aux taux d'épargne de témoigner du mode de financement des dépenses, par les revenus courants ou par des opérations sur le compte de patrimoine, endettement ou cession d'actifs.

3.2 Les titres de propriété et leur rémunération

D'après le SCN93, détenteurs de titres de propriété –actions et assimilés, titres d'OPCVM- sont rémunérés par des dividendes. Cette règle souffre toutefois des exceptions notables, qui voient l'application des bénéfices réinvestis.

Ainsi, les détenteurs de filiales à l'étranger sont réputés recueillir la totalité du résultat opérationnel de ces filiales et le réinvestir dans leurs actions, amputé des dividendes effectivement distribués. Ce traitement est préconisé par le Manuel de Balance des paiements dans le cadre des investissements directs.

Par ailleurs, en application du SEC95, les fonds d'investissements sont réputés distribuer l'ensemble des revenus qu'ils tirent de leurs actifs -intérêts et dividendes, à l'exclusion des plus value- diminués des frais de fonctionnement. En effet, ces entités ne sont pas sensées dégager des capacités ou des besoins de financement. En fait, seule une partie est effectivement distribuée sous forme de dividendes, l'autre étant réinvestie en parts du fonds, sous forme de transaction dans les comptes financiers. Toutefois, ce traitement n'a pas cours dans les acquisitions transfrontières de fonds d'investissement. Dans ce cadre qui est celui des investissements de portefeuille, la rémunération des parts est simplement égale aux dividendes distribués.

Le SNA 2008 et le BPM6 harmonisent le traitement de la rémunération des fonds d'investissement : les bénéfices réinvestis s'appliqueront désormais quel que soit le pays respectif du fonds et de l'investisseur. Ceci devrait conduire à réviser à la hausse les revenus transfrontières versés par les OPCVM de même que les flux d'acquisition transfrontières de titres d'OPCVM.

Une telle harmonisation n'est pas prévue pour les entreprises. Toutefois, les mérites des bénéfices réinvestis ont été discutés pour traiter le cas de versements exceptionnels de dividendes par les entreprises publiques. La totalité du bénéfice opérationnel des entreprises publiques serait versée à l'Etat, les opérations subséquentes : versement de dividendes quels que soient leur importance, recapitalisations, seraient traitées comme des opérations financière. Il n'en résulterait aucun impact sur le besoin de financement et les innovations comptables n'auraient plus de place pour s'exprimer. En dépit de cette apparente simplicité une autre solution a été adoptée :

- les dividendes courants sont traités comme tels alors que les dividendes exceptionnels sont traités comme des remboursements d'action
- les recapitalisations destinées à couvrir des pertes accumulées sont des transferts en capital alors que celles qui sont réalisées pour développer l'activité sont des acquisitions d'actions.

La cohabitation du mécanisme des bénéfices réinvestis pour les entreprises non résidentes et les entreprises publiques, des dividendes pour les autres entreprises, pourrait introduire des distorsions dans les comptes financiers. Dans le premier cas, le résultat opérationnel diminué des dividendes versés revient intégralement sous forme de flux d'acquisition d'actions ; dans le second, il revient comme une réévaluation des actions. En effet, les flux sont constitués des seules émissions nettes de capital, la mise en réserve des résultats ayant pour effet

une simple augmentation de la valeur des actions. Cette différence de traitement n'est pas compatible avec tous les processus de compilation. En particulier, si les encours ne sont pas collectés, mais résultent d'un cumul de flux et valorisations calculés de manière autonomes, il peut en résulter des doubles comptes et une surestimation des encours.

Ce sujet est sur l'agenda de recherche à moyen terme.

3.3 L'indexation des créances

L'intérêt dû sur un **crédit indexé** est égal au prix de remboursement diminué du prix d'émission. Ce montant, étalé sur la durée de vie du prêt est versé par le débiteur et réinvesti sous l'instrument, dont la valeur nominale s'accroît en conséquence. Le montant à rembourser n'est pas connu avant le remboursement. Afin de limiter les révisions qui pourraient résulter d'une forte variabilité de l'indice de référence, il est proposé de calculer l'intérêt de chaque période en fonction du prix de remboursement anticipé sans procéder à une révision du passé.

Analyser l'indexation comme un intérêt ne va pas de soit. La pratique des portefeuilles de transaction chez les institutions financières fusionne intérêt, re-évaluation et indexation dans la notion unique de rendement. La comptabilité nationale toutefois cherche à maintenir la distinction entre revenu de la propriété et réévaluation. Or on pourrait analyser l'indexation comme une re-évaluation, établie par contrat et non à la suite d'une évolution des valeurs de marché.

L'indexation des créances en situations de forte inflation donne un relief plus marqué à cette question. Il paraît en effet plus nettement que l'indexation compense une perte de valeur et qu'à ce titre, il peut paraître souhaitable de la distinguer des intérêts. Une solution consiste à traiter l'élément d'indexation comme un transfert en capital du débiteur au créancier, une autre à le considérer comme une augmentation de la valeur nominale de la dette immédiatement remboursée par le paiement de l'élément d'indexation. L'utilisation d'un compte satellite a également été proposée.

La comptabilité privée n'apporte que peu d'éléments de solution. Elle préconise d'établir les comptes de chaque période dans l'unité en valeur courante à la fin de la période. Elle préconise également de rétablir les comptes des périodes précédentes dans cette unité, en s'inspirant des principes de la comptabilité en devises. Son objectif se limite à assurer la comparabilité des comptes d'une entreprise d'une année sur l'autre ; celui de la comptabilité nationale, plus ambitieux, consiste à analyser les transferts entre agents économiques dus à l'inflation.

Le nouveau SCN ne conclut pas. Le sujet doit être replacé dans le cadre plus large de l'analyse de la production et des dépenses en situations de forte inflation. Il a été inscrit au programme de recherche à moyen terme.

3.4 Le traitement des crédits douteux

Les crédits sont enregistrés dans les comptes financiers pour leur valeur de remboursement, même s'ils ont été cédés, au contraire des titres qui sont réévalués à leur valeur de marché. Les opérations de cession de crédit qui rendent moins impénétrable la frontière entre crédits et titres, les évolutions de la comptabilité privée qui prévoient sous certaines conditions la réévaluation des crédits à l'actif du prêteur ont conduit à envisager la dévaluation des crédits affectés d'un risque de non remboursement.

Toutefois, le cadre exhaustif des comptes nationaux impose de comptabiliser les instruments pour la même valeur à l'actif du créancier et au passif du débiteur. L'effacement unilatéral, même partiel, des dettes n'étant pas reconnu dans le système –non plus d'ailleurs qu'en comptabilité privée- il était dès lors impossible d'enregistrer dans les comptes des crédits dévalorisés. L'information sur la valeur nominale et la valeur « de marché » des créances douteuses est ajoutée « pour mémoire ».

Les intérêts sur crédits douteux courent « prorata temporis », comme sur les autres crédits. N'étant pas payés, ils sont réinvestis sous l'instrument de même que les SIFIM.

4 Les améliorations apportées par capitalisation de l'expérience

La clarté et la simplicité des traitements sont d'une grande valeur pour le producteur et pour les utilisateurs des comptes. Bien que moins propices à une avancée conceptuelles, ces éléments de clarification isolés peuvent pour le praticien constituer des apports conséquents.

4.1 *L'innovation institutionnelle*

L'évolution des structures économique a conduit depuis quinze ans à multiplier les entreprises opérant dans le champ financier, sans pour autant que le législateur aie toujours défini leurs activités et leurs obligation. Il s'agit d'innovation portant sur la structuration de l'activité au sein de groupes d'entreprises à des fins d'optimisation réglementaire, fiscale ou plus généralement de réduction des coûts. On a vu ainsi se multiplier les sociétés holdings au rythme des regroupements d'entreprises, éventuellement transfrontières.

Le SCN classe désormais les **holdings** plus clairement :

- les holdings qui réalisent une activité productive en sus de leur fonction de holdings sont classées dans leur secteur d'activité : assurances, entreprises collectant des dépôts, sociétés non financières ;
- les holdings qui ont pour seule fonction de détenir les actions des filiales ou d'en contrôler l'activité sans la réaliser elles-mêmes sont classés dans une nouvelle catégorie de sociétés financières, les « institutions financières captives et prêteurs sur fonds propres »⁵⁸.

Cette définition, si elle est également adoptée dans le SEC mettra fin aux incertitudes qui résultaient d'une rédaction différente entre les deux normes. Il pourrait en résulter des reclassements dans les comptes financiers français. Notamment les holdings d'assurances qui ne réalisent pas elles-mêmes d'opérations d'assurance pourraient être reclassées dans cette nouvelle catégorie.

La holding se distingue du fond d'investissement de la même manière qu'en balance des paiements, l'investissement direct se distingue de l'investissement de portefeuille. Cette distinction qui paraissait évidente en Europe parce que les fonds d'investissement sont réglementés et contrôlés, était moins claire dans les pays de tradition anglo-saxonne. Les **fonds d'investissements**, déjà présent dans le SEC95 ont ainsi été introduits dans le SCN, avec deux sous catégories : les OPCVM monétaires et les OPCVM non monétaires. Les titres émis par ces fonds sont également créés dans la nomenclature des instruments.

Ces dispositions étant déjà présentes dans le SEC95, il ne devrait pas en résulter de révision dans les comptes financiers français.

4.2 *L'or, les SDR, la production des banques centrales*

Le SCN93 traitait les SDR comme un actif financier original puisqu'il n'était émis par personne. La révision conduira à en faire un passif du reste du monde, représentant collectivement les adhérents au FMI. La création et l'annulation de SDR sont des transactions enregistrées au compte financier.

Le SCN clarifie également le traitement de l'or. L'or représente soit un actif financier (or monétaire) soit un actif non financier (barres et lingots de métal). Les transferts entre ces deux catégories sont des changements de volume. Les comptes en or sont de deux sortes : ceux qui donnent un droit de propriété sur une quantité de métal identifiée et ceux qui sont simplement évalués en or. Les premiers sont assimilés à un actif non financier, les seconds à des dépôts en devises.

⁵⁸ Cette nouvelle catégorie comporte de surcroît les « conduits » destinés à emprunter pour le compte d'un groupe et les entités qui prêtent uniquement sur leur fonds propres.

La production des banques centrale était calculée par les SIFIM dans le précédent SCN. Ce traitement a paru poser des problèmes pratiques (existe-t-il notamment des SIFIM interbancaires) et conceptuels (la banque centrale conduit au moins pour partie une mission de service public qui correspond à une activité non marchande). La révision est donc de taille. La fonction non marchande des banques centrales est pleinement reconnue, ce qui implique au moins pour partie une évaluation à partir des coûts. Cette production est consommée intermédiairement par l'Etat qui est parallèlement remboursé via un transfert en capital. Si une production marchande peut être identifiée (opérations interbancaires qui ne sont pas de politique monétaire, éventuellement contrôle bancaire), elle est consommée par les institutions financières.

4.3 Les dépôts interbancaires

Le nouveau SCN crée un nouvel instrument « dépôts interbancaire », au sein duquel devront être reclassés tous les dépôts et crédits entre banques. De portée en apparence limitée, cette disposition est de celles qui permettent au praticien de se concentrer sur les variables significatives économiquement sans perdre du temps en classifications inutiles.

Les crédits et les dépôts se distinguent en théorie par l'agent qui en prend l'initiative : l'emprunteur pour les crédits, le prêteur pour les dépôts. Cette analyse n'est pas toujours conduite de la même façon par les deux parties au contrat. Les déséquilibres entre crédits et dépôts des banques françaises vis à vis d'elles même en témoignent. Les différences d'appréciation des banques françaises et étrangères dans le classement des dépôts et des crédits sont également sources de reclassements inutiles et sans réelle signification entre les opérations collectées auprès des banques françaises et celles collectées auprès de la balance des paiements.

Cette disposition est d'ores et déjà préfigurée dans le SEC95 par des conventions qui interdisaient l'enregistrement de crédits à court terme au passif des banques et limitait la réception de dépôts par les agents économiques autres que les banques et les administrations publiques. Le secteur des autres intermédiaires financiers est sensible à cet égard puisque la législation de certain pays accepte la réception de dépôts par ces intermédiaires non bancaires alors qu'elle est exclue dans d'autres.

Bibliographie

<http://unstats.un.org/unsd/SCN1993/sui.asp> last update 09/04/2008

LE PROGRAMME DE RECHERCHE POUR LE SCN 2023

François LEQUILLER⁵⁹
INSEE

Résumé

Le programme de Recherche pour le SCN 2023

Alors même que l'actuel processus de révision du SCN n'est pas encore complètement clos, et que sa mise en application est encore plus lointaine, les comptables nationaux discutent déjà des sujets à traiter au cours du prochain cycle de révision (2023?). Le papier liste ces sujets en se concentrant sur ceux qui sont communs au SCN et aux normes comptables applicables aux entreprises (IFRS), comme les plus-ou-moins values, les provisions et les actifs incorporels « intellectuels ».

Summary

SNA : Research agenda

While the current revision of the SNA is not yet closed and is even further from being implemented, national accountants have already a list of items to discuss for the next round of revision (2023?). The paper lists and presents these items, with a special focus on issues that are common to the SNA and to international standards for business accounting (IFRS) such as holding gains, provisions, or intangible “intellectual” assets.

⁵⁹ Mes remerciements à M. Lemaire pour ses remarques sur une première version.

1 Introduction

Alors même que l'actuel processus de révision du SCN n'est pas encore complètement clos et que la mise en application des nouveautés qu'il va contenir est encore lointaine (2014?), les comptables nationaux discutent déjà des sujets à traiter au cours du prochain cycle de révision qui ne commencera en pratique probablement que vers 2020, donc ... pour le « SCN 2023 »⁶⁰ ! Il existe donc déjà un programme officiel de recherche (« Long-term research agenda ») sur l'excellent site web créé par la Division Statistique des Nations Unies à l'occasion de la préparation du « SCN 2008 ».⁶¹

Le présent papier est le reflet d'une vision personnelle de ce programme officiel de recherche, de la part de quelqu'un qui a participé de près au cycle de révision actuel.⁶² Il essaie d'expliquer d'abord l'absence dans ce programme d'intérêt apparent pour les mesures « alternatives » qui vont être discutées dans les autres sessions de ce 12^{ème} séminaire ACN. Ensuite, il se concentre sur ceux des sujets de recherche qui sont communs au SCN et aux normes comptables applicables aux entreprises (IFRS⁶³) ou aux unités publiques (IPSAS⁶⁴), avec lesquels la convergence semble être un des enjeux de la future comptabilité nationale, elle-même confrontée à son rôle nouveau dans le domaine des comptes des administrations publiques.

2 Le programme officiel de recherche pour le SCN 2023

Comme c'était le cas pour le SCN 1993, la nouvelle version du SCN, le SCN 2008, contiendra une section « programme de recherche » exposant les sujets qui n'ont pas pu être traités, ou qui n'ont pas été considérés comme assez mûrs pour être traités, dans le cycle qui est en train de s'achever et qui devront donc l'être pour le suivant, le « SCN 2023 ». Déjà une vingtaine de sujets a été officiellement répertoriée (les thèmes en italiques sont ceux qui seront discutés dans le présent papier) : cessions temporaires de titres⁶⁵ ; prêts « concessionnels » ; *clarification du concept de revenu par rapport aux plus/moins values* ; consommation finale des entreprises ; *relation entre le SCN et les IFRS* ; traitement des revenus du patrimoine en situation de forte inflation ; calcul des intérêts suivant l'approche « crédeur » ou « débiteur » ; valorisation des actions ; *provisions* ; distinction entre réparations courantes et de capital ; *extension de la frontière de l'investissement à d'autres actifs « intellectuels »* ; *traitement des partenariats public/privé* ; *consolidation du compte des administrations publiques (APU) et du compte des entreprises* ; *valorisation des crédits à la valeur de marché* ; reconnaissance des dettes de retraite de la sécurité sociale ; *licences d'exploitation des ressources minérales* ; bénéfices réinvestis ; production des banques centrales et traitement des subventions implicites sur les intérêts des banques centrales ; traitement des organisations internationales dans le SCN ; services des APU. Chaque thème est accompagné, sur cette page web, d'une courte présentation de ses enjeux.

Cette liste est, heureusement, non définitive.⁶⁶ Elle ne reflète que les idées des experts participants au processus institutionnel de révision du SCN. Il y a grandement le temps et la place pour d'autres propositions d'ici 2023, et

⁶⁰ Le numéro « 2023 » résulte de l'extrapolation de la série passée : SCN 53, SCN 68, SCN 93, SCN 2008. Pourquoi pas « SCN 2023 » = 2008 + 15 ?.

⁶¹ Voir Bibliographie [5]. Une version plus riche de ce programme est, semble-t-il, en cours d'élaboration, et contiendrait 10 items de plus. Comme ce document n'a pas encore été validé par les instances appropriées, il ne sera pas rendu public avant début juillet 2008. L'auteur du présent texte n'a pas pu y avoir accès. Il se peut donc que certains passages du présent papier soit obsolètes.

⁶² J'ai été représentant de l'OCDE à l'ISWGNA et auprès de l'AEG de 2001 à 2007 (voir annexe pour les sigles).

⁶³ International Financial Reporting Standards.

⁶⁴ International Public Sector Accounting Standards.

⁶⁵ En anglais : reverse transactions.

⁶⁶ Voir la note de bas de page 2.

le présent papier est en partie fait pour les encourager. Mais pour le moment, c'est cette liste qui fait foi. On y note la réapparition de thèmes qui ont déjà été apparemment tranchés mais dont visiblement les tenants sont suffisamment tenaces et influents pour remettre le sujet sur le tapis (approche débiteur/créditeur). Il y a des sujets très techniques (cessions temporaires de titres) ou concernant des points plus mineurs quantitativement (production des banques centrales). Un seul sujet paraît vraiment excitant sur le plan conceptuel : l'extension de la frontière de l'investissement à d'autres actifs intellectuels.

L'objectif du présent papier n'est pas de commenter tous les thèmes de cette liste un par un, mais plutôt d'analyser globalement la liste sous deux angles. Le premier angle, *en négatif*, consistera à essayer d'expliquer l'absence dans cette liste de toute référence aux mesures « alternatives » du PIB. Le deuxième angle sera de constater que nombre de ces sujets sont liés à la convergence/divergence entre la comptabilité nationale et les standards internationaux de comptabilité privée ou publique (voir encadré terminologique), ce qui me semble être un des enjeux majeurs du SCN.⁶⁷

Terminologie utilisée pour les standards internationaux de comptabilité

Ce papier compare la comptabilité nationale avec les autres standards de comptabilité. Au sens de ce papier, les deux autres standards sont, d'une part, les IFRS, pour la comptabilité des entreprises, et, d'autre part, les IPSAS, pour la comptabilité des unités publiques. Sachant que les secondes sont des adaptations des premières, j'emploierai indistinctement les termes suivants pour ces deux standards : comptabilité privée, comptabilité publique ou comptabilité d'entreprise. Ces termes seront utilisés en opposition à « comptabilité nationale ».

3 Pourquoi l'absence de recherche sur les mesures « alternatives » ?

Il est assez frappant de constater que, d'un côté, on assiste à une multiplication de séminaires, y compris celui dans lequel est présenté le présent papier, sur des indicateurs visant à « aller au-delà du PIB » alors que, de l'autre côté, les organisateurs des cycles de révision du SCN, ceux que j'appelle « la comptabilité nationale institutionnelle »⁶⁸, sont apparemment sur une autre planète. En effet, la comptabilité nationale institutionnelle semble avoir presque totalement oublié le sujet des mesures alternatives, que ce soit dans le cycle actuel ou même dans le cycle de recherche prévu. Comment s'explique cette situation, que certains qualifieraient aisément de « conservatisme » ?

Une des premières raisons est, tout simplement, que, dans le processus très institutionnel de révision du SCN, rien n'est prévu explicitement pour demander directement leur avis aux utilisateurs de la comptabilité nationale. Au début du cycle actuel, il n'y a eu qu'un seul pays (les États-Unis) dans lequel ait été organisée une enquête auprès des utilisateurs pour leur demander quelles étaient les évolutions méthodologiques qu'ils considéraient comme les plus prioritaires. Il faut noter, d'ailleurs, que les réponses à cette enquête n'ont pas été pour autant « révolutionnaires », la tonalité générale des réponses étant « améliorez déjà la qualité de ce que vous faites » plutôt que « lancez-vous dans des aventures conceptuelles ». Mais quel qu'ait été le résultat de cette initiative, elle est restée malheureusement unique et le fait demeure que la longue liste des quarante-quatre sujets qui vont faire l'objet d'un changement dans le SCN 2008 (comparé au SCN 1993) a été principalement le résultat d'une négociation entre experts *producteurs* de comptabilité nationale.⁶⁹ C'est encore plus vrai de la liste des vingt sujets du programme de recherche pour le SCN 2023 que j'ai déclinée plus haut et qui est discutée dans ce papier.

⁶⁷ Ce thème n'est pas nouveau. On se reportera au papier de André Vanoli pour le 10^{ème} séminaire de l'ACN : voir Bibliographie [6].

⁶⁸ Et dont je fais partie...

⁶⁹ Le meilleur document (mais pas tout à fait à jour) sur ces 44 thèmes est Bibliographie [3].

Seconde raison, les membres de ce club restreint de la comptabilité nationale institutionnelle considèrent implicitement qu'ils ne sont en charge que des seuls comptes nationaux « centraux ». Dans leur esprit, les questions environnementales et/ou de bien-être sont extérieures à ces comptes centraux et sont réservées pour des comptes satellites, lesquels sont éloignés de leurs préoccupations quotidiennes. Si ces experts connaissent par exemple l'existence du manuel du SEEA (System of Environmental Accounting), quasiment aucun d'entre eux n'est vraiment associé à sa mise en œuvre. Presque spontanément, ils considèrent donc ces questions comme « hors sujet » et mettent tout naturellement plutôt en avant les sujets techniques auxquels ils sont confrontés au jour le jour. Or, depuis quelques années, ces sujets sont nombreux et surtout relatifs aux comptes financiers et non financiers des secteurs institutionnels, et, particulièrement en Europe, de ceux des administrations publiques. En effet, si on pouvait, auparavant, résumer (en caricaturant) la comptabilité nationale en disant qu'elle consistait à calculer le PIB et le taux d'épargne des ménages, aujourd'hui, il faut dire c'est le PIB, le taux d'épargne des ménages plus ...le déficit et la dette publics. Peu d'utilisateurs se rendent compte à quel point le choix de la comptabilité nationale comme soubassement des critères de Maastricht a changé l'emploi du temps et les préoccupations des responsables de la comptabilité nationale européenne, et ceci, malheureusement, le plus souvent sans moyens nouveaux. Cela explique la concentration des sujets de « recherche » sur des thèmes connexes à ces préoccupations : provisions, dette de retraite, partenariats public/privé, consolidation des APU.

Enfin, dernière raison, si les comptables nationaux sont si prudents avec les mesures alternatives pour les exclure même de leur programme de recherche, c'est aussi parce qu'ils constatent tous les jours qu'ils sont déjà à la limite du mesurable. On a si bien « vendu » le concept de PIB dans le passé que beaucoup oublient à quel point il est déjà, par lui-même, extrêmement ambitieux et difficile à bien mesurer.⁷⁰ Par exemple, comment mesurer la production en volume des banques, des assurances, des services non marchands ? Voilà un sujet, pourtant banal, qui est encore loin d'être résolu. D'où, probablement, la réticence des producteurs des comptes nationaux à aller plus loin.

Encore une fois, ce ne sont pas des reproches à la comptabilité nationale que je fais là, ce serait pur masochisme. C'est une simple constatation des raisons pour lesquelles je pense que ne figurent pas, parmi les sujets de recherche pour le SCN 2023, les thèmes qui seront abordés dans les autres sessions de ce séminaire. Ceci permet au moins de conclure que, s'il se confirme qu'il y a effectivement une demande forte pour des mesures alternatives intégrées aux comptes centraux, celle-ci ne sera pas relayée spontanément par les processus de la comptabilité nationale institutionnelle car les producteurs des comptes nationaux espèrent en fait ne pas avoir à en hériter. Elle devra donc être pratiquement imposée de l'extérieur. Un exemple récent en France le confirme encore : le concept de « revenu libéré » a été imposé à l'Insee par l'extérieur.⁷¹ D'où l'importance, pour les tenants de ces mesures alternatives, de séminaires comme celui-ci qui peuvent relayer leurs besoins auprès de la « comptabilité nationale institutionnelle »

4 Maastricht a renouvelé l'utilisation des comptes nationaux

Il ne faudrait pas pour autant que ceux qui pensent que la comptabilité nationale est conservatrice aille jusqu'à penser que le PIB, et plus largement, le système des comptes nationaux est « obsolète ». Certaines utilisations des comptes nationaux sont peut-être moins à la mode qu'au temps des « Comptes de la puissance »,⁷² mais cette décline est d'abord assez typiquement française et ne doit pas masquer une utilisation toujours soutenue des données des comptes nationaux, que j'ai été bien placé pour constater en tant que chef des comptes nationaux à l'OCDE. Et surtout, s'est ajouté à cela le « turbo » qu'a constitué leur utilisation pour le calcul des critères de Maastricht en Europe. Certains pensent qu'ils y perdent leur âme, je pense au contraire qu'ils ont bien fait d'accepter ce défi.

⁷⁰ Les révisions de plus de 10% des niveaux des PIB (Grèce, Chine, Italie,...) le rappellent de temps en temps.

⁷¹ Cette remarque ne doit nullement être considérée comme en faveur ou en défaveur de ce concept précis, dont j'ignore s'il résistera à la durée. Elle ne vise uniquement qu'à illustrer que les concepts alternatifs s'imposent à la statistique officielle via l'extérieur.

⁷² Nom d'un ouvrage de François Fourquet sur l'histoire de la comptabilité nationale et du plan, Bibliographie [2].

Le danger n'est donc pas pour les comptables nationaux qu'ils se retrouvent au chômage technique à cause d'un PIB « obsolète », qui ne reflète pas les autres dimensions du bien être. Le danger plus immédiat est qu'ils ne parviennent pas à relever le défi qui leur a été lancé pour les comptes des administrations publiques. Ce défi demande une professionnalisation encore plus poussée du processus de décision (voir annexe), des moyens supplémentaires, mais surtout une confrontation avec les autres systèmes de comptabilité, celui des entreprises (IFRS) et des unités publiques (IPSAS), parce que la comptabilité nationale empiète là sur leur domaine.

On ne s'étonnera pas qu'un des groupes de travail du cycle actuel de révision ait été la « Task Force on Harmonisation of Public Sector Accounts » dont l'un des objectifs était de faire converger les normes des comptables publics (IPSAS) et ceux de la comptabilité nationale. Cet objectif n'a pas été rempli, mais ce n'était qu'un début.⁷³ Si la comptabilité nationale a en effet gagné « l'appel d'offre » pour être le soubassement comptable des critères de Maastricht, c'est surtout parce que les autres systèmes (comptables privés et publics) n'avaient pas encore construits une norme internationale, alors que la comptabilité nationale l'était depuis longtemps (et même une norme *légale* en Europe).

Mais avec le progrès des standards internationaux de comptabilité privée et publique (IFRS et IPSAS), la comptabilité nationale pourrait perdre ce monopole. D'où l'intérêt pour elle de rester dans la course. Il n'est donc pas étonnant que l'un des vingt sujets de recherche soit directement intitulé « relation entre le SCN et les IFRS », et que des sujets comme les provisions, la consolidation, la place des plus-values dans le concept de revenu, l'utilisation de la valeur de marché pour les crédits, le traitement des partenariats publics-privés, et, *last but not least*, l'extension de la frontière de l'investissement aux actifs incorporels, figurent dans cette liste. Ce sont en effet pour la majorité d'entre eux des sujets pour lesquels il faut se poser la question « pourquoi la comptabilité nationale ne ferait pas comme la comptabilité privée ? » ou, parfois, « pourquoi la comptabilité privée ne ferait pas comme la comptabilité nationale ? ».

5 La convergence conceptuelle de la comptabilité privée et des comptes de secteurs institutionnels

La comptabilité nationale comprend deux grands ensembles, les comptes de biens et services et les comptes de secteurs institutionnels. Le premier est gouverné par le concept de *production*. Les comptes de biens et services retracent en effet d'abord la production, puis son utilisation, avec un intérêt particulier pour les données en volume.⁷⁴ Le second est gouverné par le concept de *propriété*. L'objectif final d'un compte de secteur est en effet de restituer, en bas du compte, la valeur nette du patrimoine de l'agent macro-économique considéré à la fin de la période. Il est essentiel de noter que cet objectif est strictement identique à celui de la comptabilité privée, sauf qu'il s'agit pour elle d'un agent micro-économique. D'ailleurs, les deux comptabilités se sont fortement rapprochées dans les dernières années, la comptabilité nationale en adoptant la comptabilité en droits et obligations (*accrual accounting*), la comptabilité privée en adoptant (sans le savoir) le principe de la comptabilité nationale de la valorisation à prix de marché (*fair value*). On remarquera, par contre, que la notion de production reste étrangère à la comptabilité privée.⁷⁵

Il faut se féliciter de la cohérence des deux grands sous-ensembles de la comptabilité nationale, comptes de biens et services et comptes de secteurs, matérialisée par le fameux « tableau économique d'ensemble », cohérence d'autant plus forte qu'elle s'appuie aussi sur le principe d'enregistrement « quadruple » (toute opération doit être enregistrée symétriquement par les deux agents). Cette cohérence est fondamentale pour faire transparaître la nature économique des transactions et pas seulement leur nature financière. Malheureusement, cette cohérence interne de la comptabilité nationale est si forte qu'elle produit, dans des cas toutefois limités, des incohérences avec la comptabilité privée, alors qu'elle prétend avoir le même objectif. Or ces frictions sont, justement, à

⁷³ On se reportera à ce sujet à l'intervention de Lucie La Liberté dans le 11^{ème} séminaire ACN : Bibliographie [4].

⁷⁴ Un des objectifs fondamentaux des comptes de biens et services est de donner corps à la « fonction de production », $Y=f(L,K)$, concept essentiellement en volume.

⁷⁵ La notion de valeur ajoutée est aussi absente des normes IFRS. Par contre, des rapprochements existent peut-être avec la comptabilité dite « analytique ».

l'origine d'un bon nombre des « sujets de recherche » qui n'ont pas pu être réglés dans le cycle actuel et qui reviennent donc pour le SCN 2023.

C'est donc aussi sous cet angle que nous discuterons des thèmes déjà listés plus haut : provisions, valorisation des créances douteuses, traitement des plus-values, consolidation, licences, partenariats publics-privés et, enfin, autres actifs intellectuels. Comme on le verra, sans rejeter la cohérence essentielle des comptes nationaux, l'introduction d'un peu de flexibilité, sous forme d'aménagements limités des comptes actuels, par l'utilisation de comptes écrans ou de tables de passage, permettrait à mes yeux de mieux résoudre ces frictions tout en se rapprochant encore plus de la comptabilité privée. Cette approche, comme annoncé dans l'introduction, n'engage que l'auteur du présent papier.

6 Les provisions

En comptabilité privée, il y a trois degrés d'obligations : la dette, la provision, et les dettes contingentes (passif éventuel), chacune avec une définition très précise. Une *dette* est une obligation présente de l'entité à l'égard d'une autre entité résultant d'une activité passée dont il est certain qu'elle provoquera une sortie de ressource. Une *provision* est une dette mais dont le montant ou le moment de sortie de la ressource sont incertains. Une *dette contingente* est une obligation possible résultant de l'activité passée mais dont l'existence demande à être confirmée par l'occurrence ou la non-occurrence d'un ou plusieurs événements futurs qui ne sont pas sous le contrôle de l'entité.

Or la comptabilité nationale ne reconnaît que deux degrés d'obligation sur les trois : la dette et la dette contingente.⁷⁶ La première apparaît dans les tableaux des comptes nationaux tandis que la seconde en est exclue. Sans reconnaître le principe de la provision, le SCN reconnaît pourtant comme une dette des éléments qui sont classés en provision en comptabilité d'entreprise : par exemple, les provisions pour pensions ou pour dépréciation. Par contre, la provision la plus courante et banale en comptabilité d'entreprise, celle pour garantie sur les produits livrés, n'est même pas mentionnée dans le SCN.

Il semble que la raison de cette absence de prise en compte de la notion de provision sur le plan conceptuel soit le fait que, par construction, certaines provisions n'ont pas de contrepartie, en tous cas pas immédiate. Par exemple, l'entreprise E va passer *aujourd'hui* une provision pour démantèlement d'installation industrielle (par exemple nucléaire) sachant qu'elle aura l'obligation *dans trente ans* de déboursier la somme correspondante. Mais, on ne sait pas aujourd'hui qui se chargera de ce démantèlement dans trente ans, donc aucun créancier ne peut être enregistré *aujourd'hui* en face de cette quasi-dette. Cette asymétrie heurtant le principe de l'enregistrement quadruple, la comptabilité nationale ne se sent pas le droit d'enregistrer cette provision.

Mais cette situation ne sera pas longtemps tenable dès lors que la comptabilité nationale vise à restituer très précisément les comptes de ses unités, et en particulier de celles des administrations publiques. En effet ces dernières seront amenées, en cohérence avec les règles comptables publiques (elles-mêmes inspirées de la comptabilité privée), à passer des provisions. Par exemple, on a cité le cas (réel) du versement d'une soulte d'une entreprise publique à l'État en échange de l'engagement par l'État de prendre en charge le coût futur du démantèlement d'un réacteur nucléaire. La logique de cette transaction est, pour l'État, d'enregistrer, en contrepartie de la soulte, une provision pour futur démantèlement, et non, comme l'actuelle comptabilité nationale le permet, de comptabiliser cette soulte comme un don sans contrepartie.

C'est donc un cas où la raison mise en avant pour ne pas retenir le concept de provision, en l'occurrence le principe d'enregistrement quadruple, devrait s'effacer devant l'objectif principal qui est de restituer une image fidèle du patrimoine net de l'unité qui enregistre la provision. En d'autres termes, à partir du moment où celle-ci se reconnaît une obligation, confirmée par les enregistrements comptables qu'elle s'applique à elle-même, on ne peut retenir une raison applicable à une autre unité (la contrepartie inexistante) pour ne pas en tenir compte. La solution de ce problème demande seulement aux comptes nationaux un peu de flexibilité, par le rajout

⁷⁶ En fait, la situation est encore moins claire que cela puisque dans le SCN il y a une définition pour un actif mais pas de définition d'un passif.

d'un compte écran et l'aménagement de certains soldes comptables, mais même pas d'imagination : il suffit de s'inspirer de la comptabilité privée. Espérons que tel sera le cas en 2023.

7 La valorisation des créances douteuses

Ce point, connexe au précédent, a fait l'objet d'une discussion animée au cours du cycle actuel de préparation du SCN 2008, qui a permis un progrès mais sans aller au bout de la logique. Pour comprendre cette question, il faut partir du fait que, dans le SCN 93, il est précisé que la valeur des crédits est, par principe, leur valeur nominale, sauf lorsqu'ils s'échangent sur un marché secondaire. Avec ce principe, le SCN exclut donc de prendre en compte les pertes pour créances douteuses⁷⁷ que les banques sont pourtant fortement incitées à enregistrer par leurs autorités de tutelle (on le vit en ce moment avec la crise des « subprimes »).

Pourquoi le SCN 93 ne reconnaît-il pas la dévalorisation de ces créances douteuses que pourtant les banques reconnaissent elles-mêmes? Encore une fois, principalement à cause du principe d'enregistrement quadruple. En effet, le fait que les banques reconnaissent qu'un client est insolvable totalement ou partiellement en réduisant, dans leur compte, la valeur de leur créance sur ce client n'implique pas que ce dernier n'est maintenant redevable que de cette valeur réduite ! Il y a donc une asymétrie, contraire au principe d'enregistrement quadruple. Heureusement, le SCN 2008 ira au-delà de ce problème d'asymétrie en recommandant d'enregistrer quand même cette dévalorisation. Cependant, ce nouvel enregistrement se limite à un « *memorandum item* », sans impact sur les soldes comptables des banques en comptabilité nationale, ce qui en pleine crise financière est assez surprenant. La logique de la reconnaissance n'ayant pas été jusqu'au bout, ce thème va donc être rediscuté pour le SCN 2023, en espérant que, cette fois-ci, on ira jusqu'au bout de l'alignement sur la comptabilité bancaire. C'est possible assez simplement en donnant « du mou » au principe d'enregistrement quadruple et en introduisant des aménagements sur les soldes comptables.

8 Le traitement des plus/moins values dans les comptes des secteurs institutionnels.

La comptabilité nationale exclut (très justement à mes yeux) les plus-ou-moins value de la mesure de la production. Mais, si cette exclusion est parfaitement compréhensible dans les comptes de biens et services qui sont dominés, comme on l'a vu plus haut, par le concept de production, doit-on pour autant continuer de les exclure du concept de revenu dans le compte des secteurs institutionnels alors que la comptabilité privée fait le contraire ?

Une conséquence assez ennuyeuse de cette exclusion avait ainsi été notée par Alan Greenspan dans les comptes nationaux américains. Durant la période « d'exubérance irrationnelle » des marchés financiers, entre 1995 et 2000, on avait observé une baisse prononcée de l'épargne des ménages. Or une partie de cette baisse était simplement due au fait que, dans les comptes nationaux, on soustrait les impôts sur les plus-values du revenu mais sans pour autant y inclure la base de ces impôts, qui sont les plus-values réalisées elles-mêmes !

Cette contradiction, issue de la contrainte que la définition du revenu des comptes nationaux est actuellement limitée au revenu issu de la production, a été discutée au début du cycle de révision actuel, mais n'a pas conduit à une révision du concept de revenu. Une des raisons de ce refus de changer est l'idée qu'il faut maintenir à tout prix la cohérence entre l'approche « production » du PIB et l'approche « revenu » du PIB. Mais ce principe doit-il être aussi impératif qu'on le dit ? Les utilisateurs des comptes nationaux sont-ils trop peu sophistiqués pour ne pas comprendre une différence entre le concept de production et le concept de revenu ? En tous cas, cette exclusion des plus-values distingue les comptes de secteurs institutionnels de la comptabilité privée, et ce pour une raison étrangère à la logique interne des comptes de secteurs institutionnels. L'affaire récente de la Société

⁷⁷ Certains les appellent « provisions pour créances douteuses », mais, en l'occurrence, elles ne sont pas enregistrées comme un élément de passif des banques mais comme un élément négatif affectant leur actif. C'est pourquoi on préfère parler, en anglais, de « impairment of assets » plutôt que de « provisions ».

Générale illustre l'étrangeté de la notion de revenu des comptes nationaux dans certains cas (voir encadré). Il n'est donc pas étonnant que ce sujet réapparaisse à l'occasion de la préparation du SCN 2023.

*L'affaire J. Kerviel et les comptes nationaux*⁷⁸

L'affaire est suffisamment connue pour ne pas la décrire. Mais l'ampleur de la perte (5 milliards d'euros) est telle qu'on s'attendrait à pouvoir la « voir » dans les comptes nationaux. En fait, il n'en sera rien ou presque, à cause de la définition du revenu des comptes nationaux. En effet, les 5 milliards de moins values ne sont évidemment pas enregistrés en tant que production négative de la Société Générale : la mesure de la production exclut très justement les plus-ou-moins values.⁷⁹ Ces pertes n'impacteront donc pas la valeur ajoutée, ni l'excédent brut d'exploitation. Mais plus surprenant, elles n'impacteront même pas l'épargne, ni la capacité de financement de la Société Générale. En effet, il n'y a pas de place pour les plus-ou-moins values parmi les revenus de la propriété de la comptabilité nationale.⁸⁰ De ce fait et assez étrangement, le ratio de l'impôt sur le bénéfice de la Société Générale sur son profit sera, en comptabilité nationale, très bas en 2007. En effet, du fait de la perte, l'impôt sur le bénéfice 2007 réellement payé sera faible tandis que le bénéfice au sens de la comptabilité nationale sera élevé, puisqu'il ne tient pas compte de la perte. Les 5 milliards n'impacteront pas plus les comptes financiers en flux de la Société Générale en comptabilité nationale, puisqu'ils excluent les plus-ou-moins values. On ne pourra discerner la perte qu'au niveau du compte de réévaluation et du compte financier en stock, sans affectation d'aucun autre solde comptable que celui de la valeur nette (« variation de la valeur nette dues aux gains/pertes nominaux de détention »). En d'autres mots, une affaire qui aurait pu ébranler le système bancaire tout entier ne se « voit » dans la comptabilité des banques en comptabilité nationale que dans les comptes des « autres flux » (réévaluation et autres changements de volume). Il est vrai que peu d'analystes utilisent les comptes nationaux pour étudier la situation des banques. La perte sera par contre bien visible en comptabilité d'entreprise même si, dans le cas d'espèce, elle n'impactera pas le produit net bancaire de la Société Générale, mais apparaîtra dans la ligne « perte exceptionnelle »⁸¹.

Ce cas illustre la bizarrerie que constitue l'absence totale de prise en compte des plus-ou-moins values dans les soldes comptables les plus connus des comptes de secteurs institutionnels des comptes nationaux. Il illustre paradoxalement l'importance des comptes de réévaluation, dont les mouvements sont à relier aux effets de richesse sur le comportement économique, mais dont la publication n'est que peu prioritaire dans de nombreux pays.⁸²

⁷⁸ Mes remerciements à D. Durant et P. de Rougemont pour leurs remarques sur cet encadré.

⁷⁹ A noter que le SCN 2008 a explicitement étendu la mesure de la production des banques à la marge des « market makers », par analogie au traitement des changeurs manuels existant dans le SCN 93. J. Kerviel avait précisé une activité analogue au « market maker ». Mais sa spéculation est allé dans ce cas bien au-delà de ce rôle, et le SCN 2008 a explicitement (et très justement) exclu les plus ou moins values de la mesure de la production des « market makers ».

⁸⁰ Le fait que les plus/moins values ne font pas partie des revenus de la propriété est cependant un principe à géométrie variable. En effet, les dividendes font partie des revenus de la propriété. Or qui peut garantir que les dividendes reçus par l'actionnaire n'incluent pas des parts des plus values réalisées par celui qui distribue le dividende ?

⁸¹ En principe, les plus/moins values sont incluses dans le produit net bancaire, mais la Société Générale a préféré faire apparaître cette perte en « perte exceptionnelle ».

⁸² Cette dernière remarque ne concerne cependant pas la France, qui publie des jeux complets de comptes de réévaluation. A noter également, qu'on peut déduire, en principe, les comptes des « autres flux » (réévaluation et autres changements de volume) par différence entre les comptes de patrimoine et les comptes de flux.

9 La consolidation des comptes des administrations publiques

La comptabilité nationale a été extrêmement efficace pour imposer le concept de l'ensemble des « administrations publiques », particulièrement en Europe, où le concept est même maintenant référencé dans un Traité (celui de Maastricht). Vendre cette conception macro-économique du gouvernement (« general government » en anglais) n'était pas gagnée d'avance, sachant qu'institutionnellement il n'y a pas une seule unité ou une seule personne qui soit « responsable » du budget consolidé de toutes les administrations publiques. Le Parlement vote le budget de l'État, les autorités locales votent leur propre budget, les organismes de sécurité sociale sont paritaires, et même si le gouvernement les « contrôle » au sens de la comptabilité nationale, certains de ces organismes ne se classent pas spontanément dans la même catégorie que les autres administrations. La comptabilité nationale innove donc là profondément par rapport à la comptabilité publique, qui elle, d'une part ne va pas additionner des comptes d'unités qui ne forment pas une unité de décision, et, d'autre part, va appliquer des principes de consolidation différents de ceux des comptes nationaux (notamment la consolidation pondérée par la part de détention).

Mais la méthode de consolidation des comptes nationaux pose en elle-même des problèmes de rationalité, qu'un exemple concret permet de comprendre. Aujourd'hui, avec la mondialisation combinée à la sophistication des marchés financiers, il arrive que des États créent de petites unités spécialisées dans des opérations financières complexes (et très importantes quantitativement) en dehors de leur territoire national. Ainsi, aujourd'hui, certains États font des opérations de « swap » ou de « titrisation », dans l'objectif louable de réduire le coût de leur dette. Quelle meilleure location pour ces unités que la City de Londres ou d'autres centres financiers importants (ou parfois « off-shore »)?

La comptabilité nationale est dès lors confrontée au dilemme suivant. Ces unités sont situées en dehors du territoire économique donc leur production ne doit pas apparaître dans les comptes de biens et services. Mais d'autre part, du point de vue du concept de propriété, qui domine les comptes de secteurs, le fait que ces unités soient à Londres, à Paris ou aux Bahamas, ne devrait avoir aucune incidence sur les comptes financiers consolidés des administrations publiques, et en particulier sur leur déficit et/ou leur dette. Or ce sont bien ces comptes consolidés que l'on souhaite avoir, et non les comptes consolidés de la partie située sur le territoire national des administrations publiques. Cette contradiction entre mondialisation et comptabilité nationale est à la base d'une des sessions de ce 12^{ème} séminaire ACN, mais, à mon avis, nombreux sont ceux qui pensaient que cette question n'intéressait que les comptes des entreprises. En réalité il n'en est rien, même le compte des administrations publiques, aujourd'hui pierre de touche de la comptabilité nationale, peut être affecté par la mondialisation.

D'où l'importance d'une réflexion dans le SCN 2023 pour s'assurer que les comptes des administrations publiques sont consolidés de manière impeccable, quelle que soit la localisation de leurs unités, et quel que soit le choix fait pour les comptes de biens et services, en s'inspirant plus de la consolidation en comptabilité privée. Il ne faut bien entendu pas changer le concept de production des « administrations publiques », mais permettre deux définitions légèrement différentes des administrations publiques, l'une pour les comptes de biens et services, l'autre pour les comptes de secteurs institutionnels. Une simple table de passage devrait pouvoir permettre de passer d'une définition à l'autre. Le programme de recherche gagnerait aussi à étudier dans quelle mesure les principes de consolidation de la comptabilité privée pourraient s'appliquer aux comptes nationaux et contribuer ainsi peut-être à résoudre les difficiles problèmes du classement de certaines transactions entre l'État et les entreprises qu'il contrôle directement.⁸³

10 L'émission de licences par les APU

Le sujet du traitement de l'émission de licences par les APU en comptabilité nationale a été au centre du cycle de révision actuel qui va aboutir au SCN 2008.⁸⁴ Une section entière est consacrée aux licences dans le chapitre

⁸³ On se reportera sur ce point au paragraphe 207 du projet de chapitre 21 du SCN 2008 (comptes des administrations publiques) : Bibliographie [1].

⁸⁴ Le cycle actuel a en effet démarré presque en même temps que la petite tempête conceptuelle provoquée par l'émission des fameuses « licences de téléphonie mobile UMTS », au début de la décennie.

17 du SCN 2008. Je crains néanmoins qu'un débat animé ne resurgisse bien rapidement dans les discussions des comptes nationaux, particulièrement à Luxembourg, du fait du flou des conclusions des groupes de travail qui ont travaillé sur le sujet et qui sont résumées dans une section du futur chapitre 17 qui ne fait pas moins de six pages et 50 paragraphes.

Exposées dans cette section, les règles complexes adoptées pour le SCN 2008 sont différentes suivant la nature des licences. Le critère principal apparaît comme étant l'utilisation ou non d'une ressource naturelle. Si oui, et sous réserve d'un certain nombre de sous-critères, l'émission de la licence est alors considérée comme la vente d'un actif.⁸⁵ Parmi celles-ci sont rangées les licences de téléphonie mobile (ce qui veut dire que la fréquence d'émission est considérée comme une ressource naturelle), les licences d'utilisation de la terre, de la forêt, les licences de pêche commerciale, d'utilisation de l'eau. Par contre, les licences d'émission de CO₂ ne sont étrangement pas citées parmi ce groupe et sont au contraire classées dans les licences émises par les APU traitées comme des impôts. On aurait pu penser qu'elles étaient relatives à une ressource naturelle majeure, l'atmosphère. La section du chapitre 17 se poursuit ensuite pour décrire les licences émises par les APU en s'appuyant sur un critère de « limitation du nombre d'individus pouvant s'engager dans une activité ». La préconisation est, dans ces cas, de traiter le paiement de la licence comme un impôt, car la licence est considérée dans ce cas simplement comme un prélèvement sur le profit de monopole qu'accorde la licence. Les exemples donnés sont les licences de taxi et de casinos.

Ces critères sont contradictoires entre eux : ainsi, il est difficile de contester que les licences de téléphonie mobile « visent à limiter le nombre d'individus visant à s'engager dans une activité » et « constituent un prélèvement sur un profit de monopole ». Pourtant, dans ce cas, le nouveau SCN donne la priorité au critère d'existence d'une ressource naturelle : la fréquence. Ils ont donc droit à un joker : ce n'est pas un impôt. Au contraire, pas de chance pour les taxis, il n'y a pas de ressource naturelle, donc pas de joker : la licence est un impôt. La rationalité comptable de ces critères n'est pas vraiment convaincante. L'existence ou non d'une ressource naturelle (dont la définition n'est d'ailleurs pas donnée) ne serait certainement par un critère retenu par la comptabilité privée ni par la comptabilité publique. Une règle plus unificatrice aurait été à mes yeux souhaitable.

Une des difficultés rencontrée dans ce débat a pour origine l'application trop mécanique du principe de l'enregistrement quadruple. Car une transaction liée à l'émission d'une licence peut être, tout à fait rationnellement, interprétée d'une manière différente par celui qui émet la licence ou celui qui l'achète. Ainsi, pour les administrations publiques, qui vendent la licence, il s'agit plutôt d'une recette assimilable à un impôt (prélèvement sur le profit de monopole créé par la licence⁸⁶). Par contre, il est plus naturel pour celui qui achète la licence de la faire apparaître comme l'achat d'un actif (et même amortissable, puisqu'elle est nécessaire pour produire le service). Le bon sens serait donc de faire apparaître l'émission de toutes les licences comme un impôt ou une recette exceptionnelle pour les administrations publiques, et comme un achat d'un actif incorporel productif pour l'unité ayant acheté la licence. C'est d'ailleurs ce que recommande d'un côté la comptabilité publique et de l'autre la comptabilité d'entreprise. Mais deux contraintes que la comptabilité nationale s'impose à elle-même s'y opposent : (1) la règle de l'enregistrement quadruple ne permet pas d'enregistrer la même transaction sur deux lignes différentes ; (2) une autre règle, plus obscure, ne permet pas, en comptabilité nationale, d'amortir les actifs non produits. Un peu de flexibilité, consistant à accepter au départ que le point de vue de deux unités sur une même transaction puisse ne pas être identique, permettrait probablement de trouver une solution qui rendrait plus limpide le traitement de l'émission de ces licences dans le SCN 2023

11 Les partenariats publics-privés.

Ce sujet a été débattu dans le cycle de préparation du SCN 2008, et, parallèlement, à Eurostat, du fait de ses implications quant aux comptes des administrations publiques. En effet, une question cruciale est de savoir dans

⁸⁵ Plus précisément, cette vente apparaît comme une FBCF *négative*, soit une dépense *négative* des administrations publiques et non une recette. Ce classement est difficile à expliquer à l'utilisateur moyen.

⁸⁶ Prélèvement permis par l'actif caché des administrations publiques que constituent leurs fonctions régaliennes.

quelle mesure l'investissement correspondant à ce partenariat doit être enregistré dans les comptes du partenaire privé ou dans les comptes publics, avec les conséquences que cela a pour le calcul du déficit public. La réponse à cette question dans le SCN 2008 est particulièrement sage : elle consiste à s'en remettre aux conclusions des comptables privés. Mais comme les normalisateurs privés n'ont pas encore complètement décidé, le sujet est donc relancé pour le SCN 2023.

12 L'extension de la reconnaissance des actifs « intellectuels »

Ce sujet est le plus excitant intellectuellement dans le programme de recherche pour le SCN 2023. Sa présentation peut être résumée ainsi. Le principal changement des deux dernières versions du SCN, celle de 1993 puis, aujourd'hui, celle de 2008, a été, dans les deux cas, l'extension de la frontière de la reconnaissance des actifs incorporels : extension, dans le SCN 93, de la frontière aux *logiciels*, et dans celui de 2008, à la *recherche-développement*. La proposition faite pour le SCN 2023 consiste à étendre encore plus loin cette frontière, d'une part, aux actifs « *marketing* » (marques, labels, noms de domaine, dépenses publicitaires, etc.), et, pourquoi pas, au *capital humain* (dépenses de formation). D'un côté, cette perspective est attractive et se situe dans la continuité des extensions passées, mais, d'un autre côté, elle est considérée comme aventureuse par la comptabilité privée.

La perspective d'étendre le traitement en investissement incorporel aux dépenses de marketing et de formation, est en effet très attractive. Elle s'appuie sur l'idée très juste que nos économies sont devenues des économies du savoir. Plutôt que d'acheter des machines, les entreprises des pays de l'OCDE *investissent* dans la recherche-développement, le « design », le « marketing », la « formation ». Ces dépenses ne sont pas des dépenses courantes puisqu'elles ne sont pas consommées dans la période comptable, mais servent au contraire à mieux produire dans le futur. En cela, elles répondent clairement à la définition de l'investissement. Pourquoi donc, ne pas alors enregistrer ces dépenses comme la création d'actifs, notamment pour pouvoir évaluer une fonction de production encore plus réaliste que ce que permet d'estimer la comptabilité nationale actuelle ?

Cependant, on ne peut que constater l'écart grandissant entre l'interprétation de l'investissement que font les comptables nationaux et celle que font les comptables privés. Déjà, pour les logiciels, une difficulté majeure de mesure était apparue lors de la mise en place du SCN 93 quand on s'est aperçu, un peu tard, que les entreprises avaient une interprétation très restrictive de la notion de dépenses d'investissement en logiciel. Ceci a même affecté la comparabilité internationale des PIB. La difficulté, dans la mise en application du SCN 2008, sera encore plus grande puisque les standards de comptabilité privée et publique excluent complètement de capitaliser les dépenses de recherche-développement. Certains experts en comptabilité publique sont d'ailleurs extrêmement virulents à l'encontre de la capitalisation des dépenses de recherche-développement pour les unités publiques, y voyant tout simplement un cheval de Troie qui permettra à certaines unités publiques de masquer l'impact sur leurs comptes courants de dépenses dont la rentabilité à terme est très douteuse.

Si, dans le SCN 2023, la comptabilité nationale veut aller encore plus loin en visant de capitaliser les dépenses de marketing ou de formation, elle devrait se donner les moyens de convaincre les comptables privés de franchir le pas, au risque sinon de connaître des difficultés très significatives d'estimation. Il ne faut pas complètement désespérer, puisque, il y a deux ans, le représentant de l'IASB au 11^{ème} séminaire ACN, avait salué le courage des comptables nationaux de se lancer dans la capitalisation des dépenses de recherche développement. Mais il n'avait pas pour autant annoncé un changement des pratiques comptables privées, qui restent dominées sur ce point par un principe de prudence, qui lui-même s'est trouvé renforcé par certaines expériences récentes. En particulier, on se rappellera d'« Enron », qui, parmi d'autres méfaits, avait largement abusé de la capitalisation de dépenses courantes.

13 Conclusion

L'analyse du programme officiel de recherche ignore les discussions sur les mesures alternatives et fait apparaître, sans surprise, celles des questions qui sont liées à l'utilisation des comptes nationaux pour le calcul des comptes des administrations publiques. Dans ce cadre, la comptabilité nationale devrait toujours se dire, avant de prendre une décision, qu'elle devrait avoir des raisons très fortes de ne pas appliquer le même

traitement que la comptabilité privée, d'autant plus que cette dernière est la source privilégiée de ses données. Ceci étant dit, le débat reste plus largement ouvert sur le programme de recherche pour le SCN 2023.

Bibliographie

[1] DUPUIS, J-P ET PITZER, J, 2007, « The General Government and Public Sectors », <http://www.imf.org/external/np/sta/tfhpsa/2006/03/pdf/govern.pdf>

[2] FOURQUET, F, 1980, « Les comptes de la puissance », Recherches

[3] ISWGNA, 2007, « The Full Set of Consolidated Recommendations », <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/AEG/recommendations/fscr.pdf>

[4] LA LIBERTÉ L, 2006, « Statistiques et comptabilité du secteur public - les travaux de la Task Force sur l'harmonisation des comptes du secteur public (TFHPSA) », http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/colloques/acn/colloque_11/texte_laliberte.pdf

[5] United Nations Statistical Division, 2008, « Long-term Research Agenda »: <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/research/rissuelist.asp>

[6] VANOLI, A, 2004, « La comptabilité nationale face aux transformations de la finance et de la comptabilité », 10^{ème} séminaire ACN, http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/colloques/acn/colloque_10/vanoli.pdf

Annexe : professionnaliser la gestion du SCN

Comme dit dans le texte principal, la comptabilité nationale est loin d'être obsolète. Elle est même au contraire de plus en plus utilisée. D'où l'importance de mieux gérer, je dirai même de professionnaliser, la gestion du standard international que constitue le SCN. Il n'y a pas de raison que la gestion de ce standard soit moins professionnelle que celle des standards de comptabilité privée (même si, il faut le reconnaître, ces dernières ont des moyens financiers autrement plus importants que ceux des comptes nationaux). Cette annexe est le reflet d'idées personnelles, mais construites à partir d'une expérience de terrain autant en Europe qu'au niveau de l'OCDE et de l'ISWGNA (Inter Secretariat Working Group on National Accounts)⁸⁷.

- Comparé avec les standards IFRS ou IPSAS, le format du SCN est étrange. Il se présente sous la forme d'un volume de 750 pages, presque conçu comme si on pouvait le lire du début jusqu'à la fin.⁸⁸ Cette présentation est très différente des standards de comptabilité privée, qui s'organisent autour de « principes », matérialisés par une série de textes courts : ainsi on parle des IAS 1, IAS 2, etc...ou des IPSAS 13, 14, etc...Le format SCN a un avantage : il permet d'expliquer ou d'illustrer la « philosophie » des comptes nationaux tout en présentant ses principes. Mais cette volonté de faire d'une pierre plusieurs coups a de forts inconvénients : (1) les principes n'apparaissent pas clairement ; (2) il y a de nombreuses répétitions (avec de possibles contradictions) ; (3) les révisions sont lourdes. Cette critique est cependant vraisemblablement trop tardive pour être prise en compte.⁸⁹
- Les comptes nationaux sont maintenant devenus trop importants pour que leur gestion, dans la période située entre deux révisions majeures, ne soit confiée qu'aux représentants des cinq organisations de l'ISWGNA. Ces représentants ne sont pas forcément à l'écoute des sujets nouveaux. Ils n'ont pas l'expérience ni la crédibilité pour asseoir une décision sur un point nouveau délicat. C'est pourquoi il faudrait leur associer *en permanence* un groupe d'experts, tel que l'AEG (Advisory Expert Group), créé à l'occasion du cycle qui a abouti au SCN 2008. Ce groupe permanent pourrait éventuellement comporter aussi quelques représentants d'utilisateurs des comptes nationaux. Sorte de conseil scientifique stratégique, ce groupe se réunirait une fois par an et contribuerait à réviser ou clarifier le SCN au fil de l'eau.
- Les procédures de prise de décision doivent être clarifiées et professionnalisées. On s'est aperçu, au cours du cycle qui a conduit au SCN 2008, que l'on ne savait pas exactement qui décidait quoi. Apparemment, le décideur final est la « Commission Statistique des Nations Unies ». Mais il est impossible de savoir quel est le processus par lequel cette commission prend ses décisions : est-ce le consensus (mais alors un seul pays peut-il bloquer une décision ?) ? Est-ce un vote à la majorité ? Nul ne le sait, et ceci a favorisé les accords de couloir et les influences de réseaux. Je conseille aux comptables nationaux de regarder sur leur site web comment fonctionnent les standards de comptabilité

⁸⁷ L'ISWGNA est composée de représentants des cinq organismes internationaux cosignataires du SCN : OCDE, Eurostat, Nations Unies, FMI, Banque mondiale.

⁸⁸ En fait, presque personne ne le lit ainsi. On utilise le SCN en pratique comme une encyclopédie : s'intéressant à un sujet, on recherche les paragraphes qui en traitent.

⁸⁹ Cependant, les comptables nationaux pourraient déjà cesser de penser au SCN comme d'un volume « papier ». Aujourd'hui le SCN (comme le SEC) doit être géré comme un standard *sous format électronique*. Ce format, accessible maintenant à tous via Internet, facilite les révisions ponctuelles.

privée, tels l'IASB. Une très grande importance est donnée à la composition des comités, aux règles relatives à la procédure de décision et, donc, à sa transparence. Il n'y a pas de raison que les règles gouvernant le SCN ne soient pas aussi précises et transparentes. En particulier, le vote majoritaire est un instrument qui doit être ouvertement utilisé, au moins dans les instances comme l'AEG. L'expérience du CMFB (Comité pour les statistiques Monétaires, Financières et de Balance des paiements) européen est à méditer. Même si tout n'est pas parfait, ses décisions, utilisant une procédure précise et rapide basée sur le vote majoritaire, ont permis aux comitables nationaux d'avancer rapidement sur des sujets très difficiles, sans contestation majeure.