

La comptabilité nationale : l'information économique au service du pilotage des finances publiques

Jean-Paul Milot

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2022/3 N° 183 , PAGES 723 À 734
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.183.0082

Date de mise en ligne : 23/01/2023

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2022-3-page-723?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

LA COMPTABILITÉ NATIONALE : L'INFORMATION ÉCONOMIQUE AU SERVICE DU PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Jean-Paul MILOT

CNOCP, ministère des Finances

Résumé

La comptabilité nationale est un cadre comptable harmonisé au niveau mondial, construit pour fournir des informations macroéconomiques utiles pour déterminer des politiques économiques. Le cadre est inspiré par la comptabilité d'entreprise et appliqué à tous les agents économiques. Les administrations publiques sont des opérateurs chargés de produire des services non marchands ou de redistribuer des revenus. Étant le seul outil d'information harmonisé sur les finances publiques au niveau international, c'est la comptabilité nationale qui a été retenue pour mesurer le respect des engagements budgétaires pris par les pays membres de l'Union européenne. Ce rôle nouveau a été confirmé par le droit européen.

Mots clés

Comptabilité nationale, production, Administrations publiques, dette, déficit

Abstract

— *National accounting : Economic information for public finance – National accounting is a globally harmonized accounting framework constructed to provide macroeconomic information useful for determining economic policies – The framework is inspired by business accounting and applied to all economic agents. Governments are operators responsible for producing non-market services or redistributing income. As the only harmonized information tool on public finances at international level, it is the national accounting that has been chosen to measure compliance with the budgetary commitments made by the member countries of the European Union. This new role has been confirmed by European law.*

Keywords

National accounting, production, public sector, debt, deficit

La comptabilité nationale est un cadre permettant de présenter des informations macroéconomiques utiles pour l'analyse et la détermination des politiques économiques, tout en assurant une bonne comparabilité entre les différents pays. C'est un système harmonisé au niveau mondial qui repose sur un cadre formalisé structuré par des équilibres comptables. La production des comptes nationaux utilise des données de nature différentes : sources administratives et comptables, statistiques, enquêtes, voire estimations. Le recours à ces sources varie suivant les pays en fonction du développement plus ou moins poussé des systèmes nationaux d'information, les sources comptables étant privilégiées lorsqu'elles existent, car étant considérées comme les plus fiables.

La comptabilité nationale n'a pas été construite pour étudier spécifiquement les finances publiques, qu'elle cherche à intégrer dans une analyse globale au détriment de l'étude de certaines de leurs spécificités. Son utilisation au niveau européen pour la surveillance des politiques budgétaires résulte plus de l'absence d'autre outil harmonisé que de sa capacité à décrire de manière complète la situation financière des États membres. Cet usage, non prévu à l'origine, lui a donné un nouveau rôle et un statut juridique important qui ne sont pas sans conséquences sur les débats relatifs au développement de la comptabilité publique au sein de l'Union européenne. L'importance accordée aux données fournies par la comptabilité nationale sur la situation financière des administrations ne facilite pas la diffusion des comptes des entités publiques produits par la comptabilité publique et rend très difficiles les efforts d'harmonisation de ces comptes.

LA NATURE DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE

La comptabilité nationale s'est construite progressivement au xx^e siècle. Il s'agit d'un cadre harmonisé au niveau international permettant d'aborder des concepts clés du point de vue de l'analyse économique.

Des débuts de la comptabilité nationale « moderne » au système actuel

La comptabilité nationale telle qu'elle existe aujourd'hui est le produit d'une élaboration progressive entamée dans les années 30 du siècle dernier (Vanoli, 2002). Sa construction représente une synthèse de travaux menés selon des approches différentes. Les principales sources d'inspiration ont été les statistiques sur le revenu et la fortune nationale, notamment celles développées par Kuznets en 1937 sur la période 1919-1935 pour les États-Unis, les travaux de Léontieff sur la structure de l'économie américaine entre 1919 et 1928 et les formalisations de la notion de circuit économique à partir des réflexions de Keynes.

À l'origine un développement différencié selon les pays

En 1947 Richard Stone propose un modèle comptable (Stone, 1947) intégrant ces approches dans un rapport au comité des statistiques de l'ONU. Ce modèle est fondé sur un ensemble d'équations comptables permettant de relier les principaux agrégats macroéconomiques : $\text{revenu} = \text{production} = \text{consommation} + \text{investissement}$, et $\text{épargne} = \text{revenu} - \text{consommation}$. Il est très élaboré sur le plan conceptuel alors même que les possibilités

de le mettre en œuvre sont encore assez limitées dans la plupart des pays. Il oriente cependant les travaux des institutions internationales, qui sont les principaux promoteurs de cette méthode. Il est partiellement et diversement appliqué dans les principaux pays développés en tenant compte des particularités nationales. La France développe un système spécifique qui se distingue à la fois des systèmes appliqués dans les pays anglo-saxons (qui ne sont pas unifiés mais qui adoptent des concepts fondamentaux voisins) et du système en vigueur dans les pays à économie planifiée. Les différences portent sur la définition de la production qui est le concept fondamental structurant tous les systèmes. Les systèmes anglo-saxons en retiennent une conception assez large intégrant une partie de production non marchande selon des modalités encore peu claires. Le système français adopte une définition de la production limitée aux biens et services marchands. Les pays à économie planifiée ne reconnaissent que la production de biens (production matérielle) étendue toutefois aux services permettant de mettre ces biens à la disposition du consommateur final.

Le système français se démarque également des autres en ce qu'il vise d'emblée l'intégration des descriptions de la redistribution et du financement dans le cadre comptable, alors que les systèmes anglo-saxons restent organisés autour des notions de revenu national et de production (modèle dit NIPA, national income and production account, auquel les USA resteront longtemps attachés en pratique, même après les évolutions intervenant en 1968).

Le passage à un système harmonisé au niveau mondial

Plusieurs révisions du système de 1947 interviennent (1953, 1960 et 1964). Elles permettent d'intégrer les résultats des travaux menés dans différents pays ayant plus ou moins adoptés le modèle initial (dit SNA, System of National Accounts, SCN en français¹). Le premier modèle véritablement complet et harmonisé au niveau international est adopté en 1968 dans le cadre de l'ONU. Un autre modèle est cependant adopté en même temps pour les pays à économie planifiée, la comptabilité du produit matériel (CPM). Cette *semi-harmonisation* permet de formaliser les différences entre les deux modèles ouvrant la voie à des comparaisons possibles. La CPM ne sera pas vraiment utilisée en pratique, les systèmes effectivement mis en œuvre dans ces pays restant assez obscurs. Elle sera abandonnée lorsque le système de planification le sera et le SCN deviendra alors *le système harmonisé* au niveau international.

Depuis 1968 le SCN a été révisé deux fois. La première révision est intervenue en 1993 et la seconde en 2008. Ces modifications n'ont pas apporté de bouleversements majeurs dans sa structure. Le système de 1993 a consacré l'aboutissement conceptuel du modèle en en explicitant toutes les implications. La révision de 2008 a porté sur le traitement de certaines opérations (comptabilisation des dépenses de recherche et du matériel militaire en investissement...) sans changer la structure générale.

Parallèlement aux travaux menés dans le cadre de l'ONU qui devaient aboutir au SCN 1968, la Communauté européenne élaborait un système destiné à s'appliquer dans les États membres. L'objectif était de disposer d'un dispositif plus opérationnel que le SCN qui était assez abstrait. Il s'agissait d'obtenir un niveau de comparabilité et de fiabilité permettant une utilisation à des fins de définition de politiques intégrées, ou de convergences, entre des économies présentant des caractéristiques communes, alors que le SCN devait

1. Les différentes versions du SCN et les textes relatifs à la gouvernance mondiale de la comptabilité nationale se trouvent sur le site : unstats.un.org

se situer à un assez grand niveau de généralité conceptuelle pour pouvoir s'appliquer dans tous les pays. Néanmoins les concepts de base et l'architecture générale étaient identiques dans les deux démarches. C'est pourquoi, après quelques ajustements mineurs opérés après la conclusion des travaux onusiens, le système européen (SEC) a pu être présenté comme une version d'application du SCN 1968 et être adopté en 1970. Depuis il a été modifié à la suite des révisions du SCN en 1995 (SEC 95) et en 2010 (SEC 2010), confirmant son statut de *version d'application* à l'Europe du SCN.

Les travaux pour une nouvelle révision (du SCN et du SEC) viennent d'être entrepris et devraient déboucher en 2025 (Zwijenburg, 2021).

Une gouvernance originale

Une « gouvernance » mondiale stabilisée de la comptabilité nationale a été mise en place lors de l'élaboration du SCN 1968. Elle est assurée par un groupe dit « inter-secrétariats » (ISWGNA) qui rassemble les secrétariats des organismes internationaux chargés des questions statistiques et économiques : comité de statistique de l'ONU, FMI, Banque mondiale, OECDE puis OCDE et enfin Eurostat depuis sa création sous le sigle d'OSCE (Office statistique de la communauté européenne). La présidence du groupe est assurée de manière tournante par chacune des cinq organisations membres et le secrétariat est tenu par la division des statistiques de l'ONU. Ces instances sont assistées d'un comité d'experts désignés par le groupe inter-secrétariats et d'un comité regroupant les représentants des instituts nationaux de statistiques en charge des comptes nationaux pour chaque pays membre. Des groupes de travail thématiques sont constitués en tant que de besoin. Le document final est adopté par le comité de statistiques de l'ONU.

Un modèle orienté sur l'analyse macroéconomique

La comptabilité nationale est *un cadre comptable* plus qu'une véritable comptabilité. Ce cadre est fondé sur le principe de la constatation des droits et obligations, comme la comptabilité générale appliquée par les entreprises. Il utilise les mêmes concepts de base, même si les contraintes propres à la comptabilité nationale nécessitent certaines adaptations ou exceptions.

La nécessité de tenir compte de la diversité des sources

La construction des comptes inclus dans ce cadre n'utilise pas (ou pas systématiquement) la technique comptable classique. Il ne s'agit pas de tenir et de produire les comptes d'une personne identifiée mais de présenter ceux de regroupements de personnes définis par des caractéristiques communes (producteurs, consommateurs...). Ces comptes de regroupement de personnes (le plus souvent de personnes au sens juridique) ne sont pas obtenus uniquement en agréant les comptes des personnes comprises dans le regroupement. Il n'est donc pas possible de les désagréger pour revenir à une information comptable de base et à des pièces justificatives comme dans une *comptabilité classique*. Cette impossibilité a plusieurs causes. Elle résulte ainsi du fait que certaines personnes (les ménages par exemple) ne sont pas tenus de produire une comptabilité et que, si elles le font de manière volontaire, celle-ci ne peut être normalisée et donc exploitable dans une agrégation. Elle résulte aussi

du fait que plusieurs sources peuvent être disponibles pour une même opération. En effet, les impôts payés par les entreprises figurent dans les comptes des entreprises et dans les comptes des administrations. Ces deux chiffres ne sont pas identiques pour de nombreuses raisons. Or le modèle de la comptabilité nationale implique un équilibre des opérations : les impôts acquittés doivent être égaux aux impôts acquis pour une année donnée. Il faut donc choisir entre deux chiffres et remplacer celui qui figure dans les comptes du secteur dont on n'a pas retenu le montant par celui qui provient de l'autre secteur. Cette opération nécessite de rééquilibrer les comptes de ce secteur, le modèle étant dans sa structure en partie quadruple : les opérations entre secteurs sont équilibrées et les comptes de secteurs sont équilibrés. Mais ces corrections se font globalement au niveau du secteur, il est pratiquement impossible, et d'ailleurs inutile, de les répercuter sur les comptes des personnes qui composent le secteur.

La comptabilité nationale ne peut donc pas s'appuyer uniquement sur des sources comptables et même lorsqu'elle le fait elle ne peut pas toujours s'y tenir. Si les sources comptables sont inexistantes ou insuffisantes, elle doit utiliser aussi des statistiques générales, des données d'enquête spécifique (par exemple pour calculer la consommation des ménages) ou des sources administratives (par exemple des données fiscales pour calculer les revenus des ménages).

L'intégration des informations dans un cadre unique

Le cadre comptable permet de confronter ces données issues de sources différentes. C'est un instrument de cohérence très puissant permettant d'identifier des insuffisances dans les sources et de possibles incohérences. Il donne à la comptabilité nationale un rôle particulier dans *la structuration et le développement de l'information financière macro-économique*. Ce rôle, que l'on pourrait qualifier par boutade de juge de paix n'a pas que des aspects positifs, il a des conséquences sur le développement du système qui doit tenir compte d'enjeux multiples dans des domaines très différents. Les contraintes de cohérence ont un poids très important et interdisent parfois d'intégrer certaines informations qui pourraient sembler utiles. Ainsi les provisions, qui sont des passifs en comptabilité d'entreprise, sont difficilement comptabilisables en comptabilité nationale dans la mesure où le cadre impose que tous les passifs comptabilisés correspondent à des actifs imputés à d'autres agents. Comme il est parfois impossible d'identifier une contrepartie à de tels passifs leur prise en compte est très limitée en comptabilité nationale. Cette rigidité architecturale peut déconcerter certains utilisateurs et brouiller les débats sur la portée des informations fournies. Certains malentendus sur le bon usage du PIB sont sans doute liés à cette situation.

Les *méthodes d'élaboration des comptes* sont spécifiques à chaque pays car les systèmes d'information sont organisés au niveau national. Les données disponibles varient donc, en quantité et en qualité, d'un pays à l'autre. Le processus de fabrication ne peut donc être harmonisé, cet état de fait renforce l'importance de la normalisation du cadre et des concepts qui le structurent. Cette normalisation est la seule garantie d'une possible comparabilité des résultats.

On pourrait d'ailleurs considérer que la diversité des sources selon les pays reflétant aussi en partie la diversité des structures économiques, le cadre comptable devrait être aussi spécifique à chaque territoire. Cependant la dimension de comparaison internationale a toujours été une préoccupation importante, voire décisive, dans les travaux de comptabilité nationale et les travaux d'harmonisation internationale portant sur le cadre comptable ont été une source majeure de son développement.

L'importance du concept de production

La comptabilité nationale est centrée sur la définition de la production qui détermine celle du revenu et de la consommation. Selon le SCN 2008 (§ 1.40) « *la production est considérée comme un processus matériel, réalisé sous la responsabilité d'une unité institutionnelle et géré par elle, au cours duquel du travail et des actifs sont utilisés pour transformer des biens et des services afin de produire d'autres biens et services* ».

La mise en œuvre d'une définition aussi abstraite pose de nombreux problèmes. Tout d'abord un certain nombre d'exceptions ont été admises en même temps que la définition. Ainsi la production domestique réalisée par les ménages pour eux-mêmes n'est que partiellement reprise dans le cadre central pour des raisons essentiellement pratiques : difficultés d'évaluations fiables et faible impact sur les revenus et la consommation (§ 1.41 et 1.42 du SCN). L'argument retenu pour justifier cette limitation est que si une production domestique est, par construction, affectée pour le même montant et au même moment à la consommation du ménage qui l'a réalisée l'information est peu utile à l'analyse de l'équilibre économique et de l'emploi. Il en résulte que tous les biens produits pour compte propre par les ménages sont inclus dans la production car la décision de les consommer ou de les vendre peut être prise après qu'ils ont été produits et cet arbitrage peut avoir des conséquences sur les revenus. À l'inverse les services produits pour compte propre sont exclus car étant consommés au moment de leur production. Toutefois les services produits par du personnel domestique rémunéré et ceux produits par les logements occupés par leurs propriétaires (loyers fictifs imputés) constituent une exception à cette exception car les premiers ont un impact sur le niveau d'emploi et l'inclusion des seconds permet une meilleure comparabilité entre les pays ayant des pourcentages de propriétaires différents. L'autre raison avancée pour justifier ces exclusions est la difficulté d'évaluer ces productions. Les résultats dépendent beaucoup des conventions retenues et leur intégration dans le PIB rendrait les calculs de son évolution trop arbitraires. Néanmoins le système prévoit que des évaluations périodiques de l'ensemble de la production au sens de la définition générale doivent être fournies dans des tableaux annexes.

Le partage volume-prix

La comptabilité nationale présente également une spécificité majeure par rapport à la comptabilité générale appliquée par les entreprises. Cette dernière établit des comptes *en valeur* qui retracent les événements modifiant la situation financière. La comptabilité nationale produit de tels comptes pour l'ensemble des agents mais elle les complète par des comptes *en volume* qui sont censés éliminer les effets des mouvements de prix. Le chiffre de la croissance du PIB est ainsi un chiffre de la croissance en volume, obtenu par l'application d'un indice de prix à la variation du PIB en valeur. Cette spécificité donne à la comptabilité nationale un statut particulier dans la mesure où l'interprétation de la notion de volume est complexe. Pour un bien ou un service homogène le partage entre volume et prix est un partage entre quantité et prix mais pour des agrégations de biens et de services la notion de quantité n'a plus de sens évident et le partage volume prix renvoie nécessairement à des notions d'utilité introduisant un élément plus subjectif (Blanchet et Fleurbaey, 2019). Le débat sur l'utilisation du PIB porte principalement sur la frontière entre des interprétations rigoureuses de la notion de volume et des interprétations plus larges qui la tirent vers des assimilations plus ou moins explicites aux notions de bien-être, *a priori* étrangères à cette démarche. Il faut de plus souligner que la notion de volume est particulièrement difficile à mesurer dans le cas de la production non marchande des APU (Houriez, 2020) (Carnot et Debauche, 2021).

Les autres questions spécifiques à la comptabilité nationale

L'évolution économique a introduit de nouveaux problèmes ou exacerbé des problèmes classiques mais qui avaient peu d'impact au début de la comptabilité nationale. Ces questions sont devenues fondamentales et la pertinence des réponses qui seront apportées déterminera largement la portée et l'avenir du système : comment « territorialiser » la production (Connolly, 2017) dans un contexte de mondialisation et de dématérialisation d'une partie de cette production ? Comment intégrer la « gratuité » apparente de certaines activités ? Comment mieux prendre en compte les relations entre l'économie et l'environnement naturel et ses effets sur la soutenabilité de la croissance ? (Vanoli, 2017) (Blanchet, 2020a et 2020b).

Ce sont ces sujets qui sont au centre des débats ouverts dans le cadre de la révision du SCN et du SEC. Ils représentent un immense défi pour les comptables nationaux, bien plus important que l'amélioration de la description de la situation financière des administrations publiques. Pour autant l'usage de la comptabilité nationale dans la surveillance des finances publiques, décrit ci-après, ne va pas disparaître, notamment au sein de l'Union européenne, faute d'alternative crédible.

LES USAGES DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE

La comptabilité nationale a été construite pour être *une aide à l'analyse économique, à la prise de décision et à l'élaboration des politiques* à destination des pouvoirs publics et des organisations internationales. Elle est maintenant aussi utilisée comme instrument de surveillance d'engagements formels entre des États liés par des traités. Cet usage porte à la fois sur la mesure des indicateurs pour l'exercice écoulé et sur la présentation de la trajectoire des finances publiques pour les années à venir dans le cadre des programmes de stabilité.

Son efficacité n'est pas contestée dans ce nouvel usage mais cela induit des contraintes qui peuvent en limiter la portée.

Le seul outil de comparabilité et de pilotage

La comptabilité nationale est le seul outil fournissant une information financière macroéconomique harmonisée au niveau international et *a fortiori* européen. Cette harmonisation, fondée sur la cohérence du cadre comptable, permet *de rendre compte de l'activité des administrations* dans le processus économique global d'une manière comparable entre les pays. Aussi lorsque les débats sur l'adoption de l'euro ont montré la nécessité de disposer d'outils permettant d'imposer une discipline budgétaire encadrée au niveau européen, les chiffres fournis par la comptabilité nationale sur la situation des APU sont apparus comme les seuls présentant une comparabilité suffisante.

Le traité de Maastricht, qui a entériné ces choix, a considérablement accru les usages de la comptabilité nationale, non seulement en matière de surveillance des finances publiques mais aussi en matière d'analyse des déséquilibres macroéconomiques. De plus le revenu

national brut (RNB), agrégat proche du PIB², sert de base à la détermination d'une des ressources de la Communauté européenne, ce qui justifie aussi les pouvoirs d'investigation importants attribués à Eurostat. L'utilisation des données des comptes des APU dans les procédures de déficit excessif a conduit Eurostat à développer des dispositifs spécifiques pour mieux harmoniser la production des comptes des APU au sein de l'Union européenne. Il a publié ainsi un manuel pour le calcul de la dette et le déficit public qui se présente comme un guide d'application du SEC sur ces sujets. Ce manuel est régulièrement mis à jour en intégrant les décisions prises par Eurostat à propos du traitement de certaines innovations financières (opérations de reprise de dettes par exemple, ou de partenariat public-privé). Soit ces questions sont posées directement par les États membres, soit elles résultent de remarques ou de critiques formulées par Eurostat sur les chiffres notifiés par les États membres. Il faut noter que ces précisions, qui apportent un réel progrès dans l'harmonisation, restent cependant confinées à des questions relatives aux conséquences financières directes d'opérations affectant la dette et le déficit.

Outre ces données sur les comptes publics de l'année écoulée la comptabilité nationale fournit un cadre harmonisé pour la présentation des projets de plans budgétaires et les rapports d'émission de dette qui détaille les effets des mesures discrétionnaires sur l'exécution budgétaire. Il est également prévu des modèles de tableaux à remplir par les États membres pour communiquer les prévisions macroéconomiques, les objectifs budgétaires, les projections de recettes et de dépenses dans un scénario de politiques inchangées ainsi que les éléments montrant comment les recommandations sont suivies et les divergences par rapport au programme de stabilité le plus récent.

Ces évolutions ont fait du SEC *un instrument juridique fort* : alors que les versions précédentes du SEC n'étaient que des manuels méthodologiques c'est, depuis le SEC 95, un règlement européen. Elles ont également donné un rôle majeur à Eurostat, sans en faire pour autant un institut de statistique européen, la diversité des sources nationales contraignant le processus de production des comptes à rester au niveau des États.

Les limites de la comptabilité nationale au regard des finances publiques

La comptabilité nationale n'a pas été construite pour surveiller les finances publiques, ni même pour évaluer spécifiquement leur situation. D'ailleurs, l'intégration des administrations publiques dans le cadre comptable a été assez chaotique. Le débat était de savoir si les administrations publiques (APU) étaient des producteurs (de services non marchands) ou des consommateurs (redistribuant des revenus).

Le traitement de la production non marchande

Le compromis adopté a considéré les APU comme des producteurs de services non marchands et comme des agents redistribuant le revenu et la richesse. Mais les spécificités de la gestion publique, notamment l'absence d'affectation des ressources aux charges, ne permettent pas une traduction comptable simple de cette approche. Elles obligent à intégrer une double analyse dans les comptes, provoquant une rupture dans la description. Cette

2. On passe du PIB au RNB en ajoutant les flux de revenus (revenus d'activité, revenus de la propriété, subventions moins impôts sur la production) reçus de l'étranger et en retranchant les flux de revenus versés à l'étranger.

dualité est fondée sur une différence de nature entre deux grandes modalités de l'action publique : produire des services non marchands ou verser des prestations monétaires. Cette distinction est justifiée par la nécessité d'intégrer les APU dans le champ de la production afin d'obtenir une mesure du PIB qui prenne en compte la contribution des services non marchands dans la consommation et donc le niveau de vie des ménages. Cette intégration est nécessaire notamment pour obtenir une bonne comparabilité internationale de ces notions dans la mesure où le partage entre services marchands et services non marchands varie entre les pays, par exemple pour les services de santé ou d'enseignement. Mais la finalité de l'action publique et celle de son financement ne sont pas fondamentalement liées à une distinction fondée sur la nature des activités. Il est impossible d'attribuer des impôts au financement des services non marchands et d'autres au financement des prestations monétaires. Le choix entre offrir des services rendus directement par les APU et financer des services produits par des entités privées pour qu'ils soient fournis gratuitement aux bénéficiaires ou encore verser des prestations monétaires aux ménages pour qu'ils puissent acquérir ces services est un choix politique qui intègre éventuellement des considérations de coûts et d'efficacité. Il est indépendant (au moins au premier degré) de la définition des finalités des politiques publiques et de la structure de la fiscalité. La seule façon de concilier l'analyse de la production et celle de la redistribution est donc de les juxtaposer. Mais cette juxtaposition conduit à un double compte qui ne peut être éliminé qu'en imputant aux APU leur propre production. Cela permet cependant d'intégrer la production non marchande dans une analyse complémentaire et, pour sa partie individualisable, de l'imputer à la consommation des ménages. Ce détour, qui ne facilite pas la compréhension de certains soldes, permet à la fois de mesurer une production non marchande et de déboucher sur des soldes non financiers : l'épargne et la capacité ou le besoin de financement, exempts de doubles comptes et qui s'inscrivent dans une logique budgétaire assez classique débouchant sur un solde entre des recettes encaissées ou acquises et encaissables à très court terme et des dépenses décaissées ou des dettes certaines à très court terme (système souvent qualifiée de caisse modifiée). Le FMI a d'ailleurs développé un système de présentation des finances publiques qui s'appuie directement sur les chiffres fournis par la comptabilité nationale en remplaçant les flux de recettes et de dépenses dans ce système de caisse modifiée qui ignore la production non marchande. Cette seconde approche revient à reconnaître que la production de services non marchands est une forme de redistribution.

Les « engagements » à long terme

Ces acrobaties comptables, qui ont le mérite de faire tenir deux analyses formellement contradictoires dans un même cadre, ont une conséquence importante sur le traitement des engagements liés aux politiques de redistribution. Comme l'approche par la production non marchande est privilégiée à raison du rôle structurant du PIB et que la production ne crée pas d'engagement en général (elle peut ou non se poursuivre au cours des périodes ultérieures) les *clients* ou les *usagers* ne sont pas parties prenantes dans la description comptable. Les seuls passifs qui sont considérés sont ceux qui résultent des relations entre les participants à la production : fournisseurs, salariés... Par cohérence avec ce traitement de la production, les autres modalités : financement d'activités marchandes ou versement de prestations monétaires sont considérées comme ne donnant pas lieu à des passifs correspondants à d'éventuels droits acquis à des prestations futures. Ce choix conduit à ignorer les conséquences futures des politiques pratiquées, il est cohérent avec le principe de l'annualité budgétaire mais peut aussi être considéré comme ramenant la comptabilité d'exercice à une comptabilité de caisse

aménagée, avec les limites qui s'attachent à cette technique. Pour répondre aux principaux inconvénients de cette situation des tableaux annexes fournissant des informations sur la question des engagements de retraites sont prévus par le SCN et le SEC, mais ces tableaux sont clairement mis hors du cadre central des comptes.

Le traitement des actifs publics

La question des engagements à long terme découlant de politiques publiques n'est pas la seule limite à la portée de la comptabilité nationale en matière d'analyse des finances publiques. On retrouve des difficultés analogues du côté de l'actif des APU. Les comptes de patrimoine présentent des bilans pour tous les secteurs institutionnels. Ces comptes ont été depuis le début une composante importante de la comptabilité nationale. Même si pour des raisons pratiques les premiers travaux ont été centrés sur les flux, et le restent dans de nombreux pays, la dimension patrimoniale était intégrée dès les premiers modèles. La notion de flux est d'ailleurs définie par rapport à la notion de stock. Le SCN définit les flux comme des variations de stocks, cette dernière notion ayant ainsi un caractère premier. Cependant le caractère structurant de la définition de la production, qui est une notion de flux, a des conséquences sur la définition du périmètre des stocks. Les stocks que considère la comptabilité nationale sont répartis en deux catégories : les stocks produits et les stocks non produits. Les premiers sont le résultat d'un processus de production, leur définition est donc nécessairement cohérente avec celle de la production. On y retrouve tous les biens produits ayant un caractère d'investissement, les biens produits destinés à la consommation mais non encore utilisés au cours de la période et certains services produits et considérés comme pouvant faire l'objet d'une accumulation. Cet ensemble se retrouve dans les comptes des APU sans spécificité particulière. Le cas des stocks non produits pose plus de questions. Ils ne sont pas définis de manière conceptuelle mais sont énumérés dans une liste fermée. Ils comprennent les ressources naturelles, les contrats, baux et licences ainsi que les fonds commerciaux et les autres actifs commerciaux. On comprend que cette liste a été établie dans une optique assez restrictive de la notion d'actif et sous l'influence de la comptabilité d'entreprise. Il s'agit au fond d'ajouter aux actifs produits des éléments qui ont manifestement le caractère d'actif, essentiellement parce qu'ils produisent des revenus, qualifiés généralement de revenus d'actifs.

Mais on voit aussi qu'aucune réflexion sur la nature spécifique de certaines ressources publiques n'a été menée lors de cette élaboration. Or, même en restant dans le cadre d'une approche par les revenus, la principale ressource des APU est constituée par des prélèvements obligatoires qui ne sont pas des revenus tirés de la production. Dans une démarche classique les revenus viennent soit de l'activité (productive) soit de la détention d'actifs (loyers, qui sont intégrés dans la production, ou rentes). Mais la comptabilité nationale, comme d'ailleurs la comptabilité générale appliquée aux entités publiques, ne va pas jusqu'à relier les prélèvements obligatoires à des actifs, pour des raisons d'abord pragmatiques. Ces actifs seraient en effet difficiles à évaluer et à imputer à des entités définies. Il en résulte que ces éléments, qui sont la principale ressource des APU, restent *en l'air* ce qui affaiblit incontestablement la portée et la cohérence de la description.

Il existe également d'autres ressources qui sont plus ou moins ignorées par la comptabilité nationale. C'est le cas de tous les éléments qui entrent dans la définition du domaine public et dont l'exploitation, directe ou déléguée à des entités privées, est, ou pourrait être, source de revenus.

Toutes ces limitations entraînent que le bilan produit par les comptes nationaux des APU ne peut être considéré comme *représentatif de la situation des finances publiques*, d'autant que cette dernière notion est mal appréhendée en comptabilité nationale pour les raisons exposées ci-après. Avant d'aborder cette dernière question on signalera une tentative de produire un bilan exhaustif (Coeuré, 2002) et un commentaire de cette proposition (Kott et Milot, 2019). Le FMI a également tenté d'élargir le périmètre des éléments repris dans les comptes en se limitant toutefois à certaines ressources naturelles (IMF, 2018).

La nature du secteur des APU

Enfin une dernière limite tient à la nature même du secteur des APU. Il s'agit d'un *regroupement d'entités* et non d'une entité en soi. L'état financier produit par la comptabilité nationale s'intitule « les comptes des APU » et non « le compte des APU ». Le pluriel est aussi utilisé pour les autres secteurs, mais s'il est clair que l'ensemble des entreprises n'est pas une entreprise et donc que l'état présentant les comptes des entreprises ne peut se lire comme le compte d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises, cela est moins évident pour les APU. Certaines données fournies par « les comptes » des APU, souvent nommé en pratique « le compte des APU » sont interprétées comme étant des données imputables à une entité. Ainsi la dette publique ou le déficit public, qui font l'objet d'engagements européens, se trouvent directement dans ce compte comme agrégation des données relatives à chaque entité classée en APU. Cette présentation peut laisser penser que cette pseudo-consolidation débouche sur *une notion d'entité publique*, au singulier, qui porterait la dette ou qui serait responsable du déficit. Même s'il n'existe aucune ambiguïté sur un plan technique : il ne s'agit que d'agrégation de données plus ou moins retraitées pour assurer une homogénéité en matière d'évaluation et avec peu d'éliminations de mouvements internes ; les interprétations courantes présentent ces éléments comme ceux d'une entité, certes mal définie, mais qui aurait une existence économique en tant que centre de décision. Cette confusion peut produire des effets indésirables car on ne peut comprendre de la même façon les résultats d'une compilation organisée de données portant sur un ensemble très vaste d'entités et les comptes d'une entité bien définie, notamment en matière de portée des droits et des obligations comptabilisés.

On peut considérer que *la comptabilité nationale donne une vision assez pauvre des finances publiques* en restant au niveau d'une agrégation raisonnée de données comptables et en évacuant les questions relatives aux spécificités publiques tant du côté des ressources/actifs que de celui des engagements/passifs. Ce choix lui interdit notamment de pouvoir traiter directement de la soutenabilité financière des politiques publiques. Mais il faut rappeler que cela n'a jamais été son objet et que la comptabilité générale actuelle ne traite pas beaucoup mieux ces sujets (Milot, 2021), toutes les tentatives de dépasser ces limites posant des problèmes non vraiment résolus à ce jour.

Bibliographie

- Blanchet, Didier et Fleurbaey, Marc (2019), « Construire des mesures synthétiques de la croissance inclusive et de sa soutenabilité », in *INSEE Méthodes*, n° 134, actes du 16^e colloque de l'Association de comptabilité nationale : Vertus, limites et perspectives de la comptabilité nationale, 32 p.
- Blanchet, Didier (2020 a), « Autour et au-delà du PIB : nouvelles questions pour la comptabilité nationale, nouvelles pistes de réponse », *blog INSEE*, 8 octobre 2020.
- Blanchet, Didier (2020 b) « La comptabilité nationale face aux défis du numérique et de la mondialisation : comment continuer à bien faire parler le PIB ? », *blog INSEE*, 12 février 2020.
- Carnot, Nicole et Debauche, Étienne (2021), « Dans quelle mesure les administrations publiques contribuent-elles à la production nationale ? », *blog INSEE*, 3 décembre 2021.
- Coeuré, Benoît (2002) « Soutenabilité des finances publiques et gestion actif/passif de l'État », *Revue française d'économie*, n° 3/vol. XVI, 28 p.
- Connolly, Michael (2017), « Les défis posés à la comptabilité nationale par la mondialisation », 16^e colloque de l'Association de comptabilité nationale, 9 juin 2017, 20 p.
- Lequiller, François (2017) : « À propos du cas irlandais », 16^e colloque de l'Association de comptabilité nationale, 9 juin 2017, 15 p.
- IMF (2018), *World Economic and Financial Surveys, Fiscal Monitor: Managing Public Wealth* octobre 2018, 92 p.
- Houriez, Guillaume (2020) « Santé, éducation, services administratifs, la difficile mesure des activités non marchandes en temps de crise sanitaire », *blog INSEE*, 27 novembre 2020.
- Kott, Sébastien et Milot, Jean-Paul (2019), *Les Comptes publics, objets et limites*, LGDJ, 214 p.
- Milot, Jean-Paul (2021), « The limits of accrual accounting applied to public accounts, a French view » *Journal on Budgeting*, OECD Volume 2021/1, 13 p.
- Stone, Richard (1947), *Measurement of the National Income and the Construction of Social Accounts*, Nations unies, 59 p.
- Vanoli, André (2002), *Une histoire de la comptabilité nationale*, La Découverte, Repères, 656 p.
- Vanoli, André (2017), « La prise en compte des relations avec la Nature », 16^e colloque de l'Association de comptabilité nationale, 30 p.
- Zwijnenburg, Jorrit (2021) « Vers un nouveau SCN en 2025 – Un survol du processus et des principaux projets de révision », intervention au 17^e colloque de l'Association de comptabilité nationale : La comptabilité nationale pendant et après la crise, 26 novembre 2021, 25 p.