

LE SYSTEME ACTUEL DE COMPTABILITE NATIONALE ET LA PLANIFICATION

PAR ANDRE VANOLI

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (France)

The present system of national accounting (revised SNA and existing national systems) is a good framework for physical projections of goods and services produced by enterprises. It is less well suited to planning in value terms, because data on income are poor and the system is badly adapted to analysis at the level of decision-making centers of the relationships of production, prices, income, and investment; the picture which it gives of the non-market economy is inadequate; and it yields a static view of successive states of the economy, the last accentuated by the scarcity of structural information.

The usefulness of the accounts for the formation of economic policy varies greatly according to the problems considered. Important for general aspects of economic policy in the relatively short term, they are limited in terms of fine decisions on public intervention in the market economy, and for the relatively detailed study of economic policy in the public sector itself. These shortcomings, although in part remediable, raise questions concerning the scope, object, flexibility, and spacial and temporal coverage of national accounting. Finally, the newly emerging needs of planning, especially those arising from the extension of the dialogue between social groups, the attempts at planning in value terms, and the increasing interest in the non-market economy, suggest a need for some deconsolidation of the system.

To answer these demands, a more flexible system is needed. Such a system might comprise two stages. One, a statistical framework and presentation of data, would remain close to business and public accounting. The other, a more abstract and elaborate framework for macro-economic analysis, would correspond in large part to the present system. This system would include, around the central nucleus, a number of satellite accounts, consistent with the nucleus but articulated with it by very flexible and diverse rules. It could be extended to new fields where quantification without valuation is possible.

1. OBJET DE LA NOTE

L'utilisation des systèmes de comptabilité nationale s'est progressivement étendue. De plus en plus souvent les comptes nationaux sont utilisés pour l'étude de la politique économique, en particulier à court et à moyen terme. La forme actuelle de ces comptes résulte à la fois de considérations théoriques et de contingences empiriques. La prise en considération des buts de la comptabilité nationale a été effectuée le plus souvent d'une manière très générale, rarement de façon spécifique. Dans la mesure où les objectifs ont commandé certaines solutions comptables, ce sont surtout ceux de la politique de stabilisation à court terme qui ont joué un rôle. Compte tenu de l'évolution des comportements et de la politique économique dans les économies de marché, il n'est pas surprenant qu'il en ait été ainsi. Quand les travaux de planification se sont développés dans ces économies, plus tardivement, ils se sont tout naturellement appuyés, dans la mesure où ils cherchaient à obtenir pour l'année terminale du Plan une description complète et cohérente des flux économiques, sur un outil qui n'avait pas été conçu spécialement pour eux.

L'objet de cette note n'est pas d'examiner ce que pourrait être un système de comptabilité nationale spécialement conçu aux fins de la planification. Il est

de chercher à voir, du point de vue d'un comptable national, si la comptabilité nationale convient bien actuellement à la planification, quelles sont ses insuffisances, dans quelles voies on pourrait envisager de les combler. On sera conduit à s'interroger, *in fine*, sur la question de savoir si le même système de comptabilité nationale peut convenir à tous les usages et, étant donnée la difficulté évidente d'en bâtir plusieurs pour un même pays, si le type de compromis que réalisent pour le moment les comptes nationaux ne devrait pas être revu. Les ambitions de la comptabilité nationale sont en effet considérables. Elle ne prétend à rien moins que fournir l'outil conceptuel de la coordination statistique, le cadre de présentation d'un très grand nombre de données, un instrument d'analyse du passé, une base d'exploration de l'avenir, un schéma pour l'étude de la politique économique, une référence pour les théoriciens, etc. . . . Il faut se demander si le mythe, dans le bon sens du terme, n'est pas trop éloigné de la réalité.

Cette note est limitée au SCN et aux économies de marché. Mon expérience ne me permet pas en effet d'examiner le problème en même temps du point de vue de la CPM et de la planification dans les pays socialistes.

2. RAPPEL DES CRITIQUES ADRESSEES A L'ANCIEN S.C.N.

Le SCN de 1952 avait fait l'objet de nombreuses critiques en fonction notamment des besoins de la planification. Etant donnée l'importance que jouent dans les travaux de planification les projections de la production et de la demande, c'est surtout l'absence dans le SCN d'une présentation complète et détaillée du processus de production et des équilibres de biens et services qui était soulignée. De fait, au cours des 15 dernières années, les tableaux entrées-sorties ont été développés dans de nombreux pays, en liaison directe le plus souvent avec les besoins des projections à moyen terme. La seconde grande lacune du SCN, l'absence d'une présentation des circuits financiers et des équilibres d'opérations financières, était, compte tenu de l'état d'avancement des techniques de projection à moyen terme, déplorée davantage du point de vue de l'analyse économique à court terme que de l'équilibre à moyen terme. Cependant, sommairement pour le VI^e Plan, complètement pour le Ve Plan, la prévision à moyen terme est accompagnée, en France par exemple, d'une projection du tableau des opérations financières.

Le nouveau SCN comble ces grandes lacunes et un certain nombre d'autres. Il se présente, pour l'essentiel, sous une forme très voisine des systèmes de comptabilité nationale qui ont été utilisés pour la planification : *social accounting matrix* de Cambridge, systèmes hollandais, norvégien et français notamment. Il représente une consolidation des progrès de la comptabilité nationale depuis 15 ans, sans introduire par rapport à l'état de développement de celle-ci d'innovation majeure. Les remarques qui suivent s'appliquent donc en général aussi bien au nouveau SCN qu'aux systèmes nationaux développés. Mais il se peut évidemment qu'elles ne valent pas au même titre dans tous les cas puisque c'est principalement une pratique nationale qui les inspire.

3. LE SYSTEME DE COMPTABILITE NATIONALE ET LES PROJECTIONS PHYSIQUES

La comptabilité nationale fournit maintenant, dans l'ensemble, un bon cadre pour les projections physiques de biens et services produits par les entreprises. Elle décrit la production et ses facteurs (consommation intermédiaire, population active dont le bilan constitue une extension de la comptabilité nationale, investissements) ainsi que l'équilibre entre la production et les composantes de la demande. Le concept de branche, défini comme l'activité productrice se rapportant à un groupe aussi homogène que possible de produits, convient particulièrement bien aux projections à moyen terme (c'est à propos d'une première tentative d'utilisation des comptes de biens et services lors de la préparation du III Plan que la nécessité de son adoption s'est imposée en France). Le concept un peu différent retenu dans le nouveau SCN (les «industries» sont des groupes d'établissements au sens de la C.I.T.I.) s'éloigne assez peu du précédent dans la mesure où, dans l'esprit de la C.I.T.I., les productions secondaires devraient être peu importantes. En outre, il est relativement aisé, au prix de quelques hypothèses, de transformer le tableau industries / produits en un tableau produits / produits.

Il faut noter deux lacunes principales, cependant, du point de vue des projections physiques. En premier lieu, l'absence quasi-générale dans les comptabilités nationales de données sur le capital fixe par branche, peu gênante peut-être pour les prévisions à très court terme, représente évidemment un gros inconvénient pour les projectionnistes à moyen terme qui doivent, ou bien se livrer à des calculs parallèles de fortune s'ils en ont la possibilité, ou bien se résoudre à limiter leur analyse des relations entre la production et le stock de capital. Naturellement, l'absence de ces données ne résulte pas d'une infirmité des systèmes de comptabilité nationale qui peuvent être aisément étendus (cf. l'intégration de principe des comptes de patrimoine dans le nouveau SCN) mais des insuffisances des systèmes statistiques. On peut penser cependant que les comptables nationaux n'ont pas joué suffisamment en ce domaine leur rôle d'incitation. En second lieu, les dépenses de recherche-développement ne sont pas mises en lumière dans les comptes nationaux. Là encore, les statistiques font le plus souvent défaut ou restent lacunaires (mais elles sont en progrès rapide). Cependant, le problème même de la définition et du traitement de la recherche et du développement en comptabilité nationale n'a été que très peu étudié (il a été frappant de constater que la plupart des comptables nationaux réunis à Genève pour discuter du SCN révisé n'avaient pas eu connaissance du manuel élaboré à l'initiative de l'O.C.D.E. en 1963¹, manuel dont la référence à la comptabilité nationale est d'ailleurs, elle-même, limitée aux nomenclatures). Je ne veux pas suggérer qu'il faut introduire dans les tableaux entrées-sorties une branche recherche regroupant toute l'activité de recherche-développement effectuée dans l'économie, — cette solution alourdirait considérablement la confection de ces tableaux sans avantage appréciable puisque la composition des consommations intermédiaires de la recherche importe assez peu², — ni qu'il

¹O.C.D.E. Direction des affaires scientifiques. Méthode type proposée par les enquêtes sur la recherche et le développement.

²Ce qui compte ce sont surtout les investissements et les effectifs de chercheurs que l'on peut montrer dans les tableaux annexes évoqués ci-après.

est indispensable de considérer la recherche comme une formation brute de capital fixe, — quoiqu'il y ait quelques arguments pour le faire, — mais il est nécessaire que les projectionnistes puissent trouver dans les comptes nationaux, sous forme sans doute de tableaux annexes mais cohérents avec le cadre comptable général, les éléments leur permettant de prendre en considération un aspect de l'activité qui joue un rôle si essentiel dans la croissance. La comptabilité nationale ne peut par elle-même présenter de réponses qu'à des questions limitées (quelles dépenses sont effectuées? qui finance? qui cherche? dans quels domaines?); mais qui fournissent une base pour l'étude du problème des résultats de la recherche et de ses effets économiques. Le domaine des investissements intellectuels déborde bien sûr largement celui de la recherche. Leur considération, sous la forme notamment de comptes de l'éducation, éclairerait certains aspects du développement de la production.

En dépit de quelques insuffisances, les spécialistes des projections trouvent, pourtant, dans la comptabilité nationale, le cadre de cohérence, le squelette analytique et les séries qui leur sont nécessaires pour la construction et la mise en oeuvre des modèles de projection physique à moyen terme de la production et de la demande des biens et services marchands. Tant que la projection physique reste au centre de la planification, ce qui a été très largement le cas en France jusqu'à la préparation du IV^e Plan incluse, et que celle-ci ne vise pas un horizon très éloigné, la comptabilité nationale est *ipso facto* assez bien adaptée à la planification. Evidemment, la qualité et la quantité des données de base, le découpage retenu, la possibilité d'agréger, décontracter, croiser les nomenclatures font varier le degré d'adéquation du système à ses utilisations.

4. . . . ET LA PLANIFICATION EN VALEUR

Considérant maintenant la planification en valeur, on est conduit à des conclusions beaucoup moins satisfaisantes. Premièrement, le système de comptabilité nationale est pauvre en données sur les revenus. Deuxièmement, le système se prête mal à une analyse synthétique au niveau des centres de décision des relations production-prix-revenus-investissements.

La première remarque relève une situation maintenant paradoxale. L'ancien SCN prolongeant les travaux sur le revenu national privilégiait la description des revenus et de leur utilisation par rapport à celle de la production et des financements. Comme la révision a porté principalement sur les lacunes, le nouveau SCN privilégie maintenant la production et les financements par rapport aux revenus. Ceux-ci sont devenus la partie la plus faible du système (les travaux en cours sur un système-complémentaire de statistiques de la distribution des revenus devraient permettre de la compléter dans une certaine mesure). La situation est très variable dans les systèmes nationaux selon la nature des statistiques disponibles. En France, les revenus sont particulièrement mal connus. Le compte des ménages a fait l'objet à plusieurs reprises³ d'une décomposition par catégorie socio-professionnelle. Le compte ainsi ventilé n'a cependant jamais été utilisé jusqu'alors pour les travaux de planification, faute de séries d'une part⁴

³Pour 1956 cf. *Etudes et conjoncture* de juin 1963 et pour 1962 cf. *Etudes et conjoncture* de décembre 1965.

⁴Il est prévu cependant d'en établir une prochainement.

et du fait d'autre part de la difficulté de ventiler par catégorie socio-professionnelle les principaux emplois du compte des ménages: consommation et surtout épargne. Il est clair cependant que le nombre de catégories distinguées est trop limité, qu'en outre ce type de décomposition par catégorie socio-professionnelle, indispensable, ne suffit pas à mettre en lumière la répartition des revenus. Le système de comptes devrait comporter des distributions de revenus par tranche croisées avec la ventilation par catégorie socio-professionnelle. Sous sa forme globale, ou décomposé trop sommairement, le compte des ménages ne se prête qu'à des études limitées de comportement, valables surtout pour la projection détaillée de la consommation. Il est de peu de secours pour l'analyse de leurs comportements en tant que percepteurs de revenus et épargnants.

En matière de revenus d'entreprises, le nouveau SCN prévoit une décomposition des comptes «revenus et dépenses» et «financement du capital» des sociétés et quasi-sociétés non financières en sous-secteurs caractérisés par l'activité économique principale de l'entreprise, ce qui est un progrès évident sur l'ancien système. Une sectorisation de ce type figure dans le système de comptes français⁵ à ceci près qu'elle s'applique à partir de la valeur ajoutée (au lieu de l'excédent d'exploitation dans le nouveau SCN) et qu'elle concerne en principe l'ensemble des entreprises (sociétés et entreprises individuelles). Pour le moment cependant les revenus détaillés des entreprises ne sont pas bien connus, ils ont fait lors de la préparation du Ve Plan l'objet de travaux parallèles non intégrés à la projection proprement dite. Effectuée avec des données fiables et dans un détail satisfaisant, une telle décomposition du compte des entreprises fournirait déjà aux planificateurs des renseignements précieux. On doit s'interroger cependant sur les vertus du schéma comptable lui-même. Tout le monde est d'accord, ou à peu près, pour considérer que la sectorisation retenue dans l'analyse de la production (unité fonctionnelle du type élément de branche) convient bien à son objet, tout particulièrement pour les travaux de planification. Tout le monde, ou à peu près, est d'accord pour penser que la sectorisation retenue dans l'analyse des revenus et du financement (unité institutionnelle du type entreprise ou, si possible, groupe d'entreprises représentant un même centre de décisions) est également bien adaptée à son propos. On a ainsi la possibilité d'étudier par branche les relations production-demande et production-main-d'oeuvre-investissements et par sous-secteur d'entreprises les relations revenus-investissements-financements. Par contre, les relations production-prix-revenus-investissements risquent d'être masquées, ce qui est fâcheux pour la planification en valeur en général et les modèles de prix en particulier. Pour mieux étudier ces relations, il paraît préférable de disposer, pour les mêmes groupes d'unités économiques, d'un ensemble complet de comptes. Comme il serait difficile et largement artificiel de ventiler par branche les éléments financiers, comme d'autre part c'est au niveau des firmes ou groupes de firmes que se détermine la politique générale des entreprises en matière de plans de production, d'investissements et de prix, c'est pour les unités de type institutionnel utilisées dans la sectorisation des comptes revenus et dépenses et financement du capital qu'il convient de dresser

⁵Les comptes de secteurs de l'année 1956 ont été publiés en 1960 (*Statistiques et études financières: Supplément n° 140*—août 1960). Les travaux d'établissement d'une série pour les années récentes sont en cours.

l'ensemble des comptes. Ceci n'incite pas à renoncer au découpage par branche des tableaux entrées-sorties mais à concevoir des comptes de production simplifiés pour les sous-secteurs d'entreprises ne comportant pas de détail par produit pour la consommation intermédiaire. Grâce à un raccord adéquat branches / secteurs d'entreprises au niveau de la production, de la consommation intermédiaire globale, de l'investissement et des composantes de la valeur ajoutée, il devient possible de chercher à tenir compte des comportements d'ensemble d'entreprises, en particulier de mieux traiter, lors de l'établissement de variantes, les éléments liés aux revenus des entreprises. La question des entreprises individuelles complique naturellement beaucoup la mise en application du schéma proposé. Celui-ci doit couvrir en effet aussi bien les sociétés que les entreprises individuelles, ce qui implique, en complément au nouveau SCN, l'évaluation d'un flux de financement du capital entre les ménages et les entreprises.

5. . . . ET LA PRODUCTION NON MARCHANDE

Nous avons considéré jusqu'ici la sphère de l'économie marchande. Celle-ci continue à jouer un rôle décisif dans les économies de marché. Cependant, ce n'est pas en ce domaine que les moyens d'action des pouvoirs publics sont les plus directs. D'autre part, le développement des services et équipements collectifs joue dans ces économies un rôle croissant. Aussi, l'attention des planificateurs a-t-elle été de plus en plus portée vers la programmation de l'économie non marchande. De quel usage est en ce domaine la comptabilité nationale?

Ce qui frappe c'est l'insuffisance générale de la représentation de l'économie non marchande dans les comptes nationaux. Le cas de la France est extrême: dans le système actuel de comptes, les services rendus par les administrations—qui apparaissent comme des consommateurs finals—ne sont pas décrits en tant que tels. Dans l'ancien SCN, bien que l'activité de leurs salariés fût considérée comme contribuant au produit national brut, les administrations consommaient finalement, d'une part des biens et services marchands, d'autre part la valeur ajoutée de leurs salariés, sans que la notion de production de services spécifiques des administrations eût été introduite. Pour la plupart de ces services, cependant, l'étude des fonctions de production présente le même intérêt que dans le cas des services marchands. Les premiers projets de révision du SCN, tout en incluant une description de la structure de coût des fonctions administratives, reprenaient la même conception. Dans le cours ultérieur de la révision, cependant, la production de services non marchands a été explicitement introduite. On comprend ces réserves et ces hésitations: ces services ne sont pas mesurés objectivement par un prix mais par la somme des éléments de leur coût de production, les comportements qui sont en jeu, tant du côté du producteur que de celui du consommateur, sont très différents de ceux de l'économie marchande.⁶ On en voit aussi les inconvénients: la production de biens et services marchands est privilégiée dans les projections et la planification en général, renforçant ainsi la tendance fort

⁶Dans le cas de la France, l'exclusion de ces services de la production ne s'explique pas seulement par des considérations de ce genre, quoiqu'elles aient joué un grand rôle, mais par l'orientation privilégiée vers l'étude de l'équilibre à court terme des premiers travaux de comptabilité nationale. A court terme, l'analyse en tant que tels des services des administrations n'a pas beaucoup d'importance.

répandue dans les économies de marché à déprécier les consommations collectives. Le traitement retenu dans le nouveau SCN, dans la mesure où il isole systématiquement la production marchande et la production non marchande (distinction qui devrait être maintenue jusque dans les agrégats), lève une partie des objections contre l'introduction d'une production des administrations.

Il reste à combler, sur le simple plan de la description telle qu'elle se traduit dans les nomenclatures, le retard existant dans l'analyse des services non marchands. Une réflexion est nécessaire sur la nature même de service non marchand et sur la classification de ces services. Les discussions sur la révision du SCN ont montré en outre qu'il y avait ambiguïté entre la notion de service et celle de fonction: dans quelle mesure sont-elles distinctes et y a-t-il intérêt à les distinguer? Vaut-il mieux chercher une correspondance bi-unique entre les deux classifications ou s'accommoder d'un croisement? Elles ont montré également que le concept d'unité correspondant, pour les administrations, à l'unité du type élément de branche pour la production marchande n'était nullement clairement dégagé: qu'est-ce que l'établissement, au sens de la C.I.T.I., pour les administrations? Plus grave, la définition de la quantité et de la qualité des services rendus par les administrations a été peu explorée, on en mesure mal le volume, et les comptes à prix constants sont particulièrement faibles et internationalement hétérogènes sur ce point. Enfin, la valorisation de cette production pose, on le sait, de nombreux problèmes qui valent d'être réexaminés à l'aide des travaux réalisés et en cours dans de nombreux pays en vue d'améliorer les choix publics. Les progrès réalisés sur ces divers points permettraient d'avancer dans l'étude des relations entre l'économie marchande et l'économie non marchande, à un niveau global, relativement statique d'une part (variations des proportions relatives des deux sphères de l'économie au cours du temps et de pays à pays, recherche de régularités, . . .), à un niveau plus fin, plus dynamique d'autre part (recherche des dépendances réciproques au cours de la croissance entre certains éléments de l'économie marchande et des éléments de l'économie non marchande. . .).

6. . . . ET LA REPRESENTATION DES STRUCTURES ECONOMIQUES

Une insuffisance majeure des comptabilités nationales actuelles tient en fait qu'elles livrent, pour les grandeurs considérées, des chiffres qui représentent des moyennes sans que soit indiquée la dispersion des variables que ces grandeurs mesurent. La méconnaissance de ces dispersions empêche que soit correctement appréciée la signification des variations au cours du temps de ces grandeurs moyennes. Par exemple, en période de fortes décroissance du nombre des entrepreneurs individuels de l'agriculture, la progression du revenu moyen par exploitant abstrait peut ne recouvrir d'augmentation du revenu pour aucune catégorie concrète d'exploitants, ou des augmentations toujours plus faibles que la moyenne, ou des baisses pour les uns et des hausses pour les autres, etc. . . . De cette méconnaissance peuvent résulter des erreurs de diagnostics et des contre-précriptions thérapeutiques. D'une manière générale, le caractère moyen de la représentation ainsi donnée de l'économie accentue le caractère statique des images successives que livre la comptabilité nationale.

Nous avons déjà signalé ce problème à propos des revenus des ménages pour lesquels il est particulièrement important. Mais il vaut pour d'autres domaines des comptes nationaux : comptes des entreprises qu'il faudrait distinguer notamment selon leur taille, comptes des collectivités locales – les problèmes des petites communes sont très différents de ceux des grandes villes. L'ensemble des comptes nationaux devrait inclure des tableaux précisant un certain nombre de structures : il pourra s'agir de la distribution de l'ensemble des éléments d'un compte (revenus et dépenses des ménages) ou d'une grandeur particulière des comptes (revenu des exploitants agricoles, endettement des collectivités locales) ou de la distribution d'éléments physiques sous-jacents aux comptes en valeur (nombre d'entreprises selon leur taille, selon leur productivité moyenne⁷ ou d'éléments en valeur qui ne sont pas directement une grandeur des comptes (répartition des sociétés selon l'importance de ratios du type endettement / capitaux propres)⁸.

Précisons bien qu'il n'est pas là question d'introduire purement et simplement des décompositions supplémentaires classiques des comptes. Il s'agit d'un autre type de découpage. Les décompositions des comptes nationaux sont basées habituellement sur des critères qualitatifs (nature institutionnelle, catégorie juridique, nature de l'activité, etc. . . .). Les distributions nécessaires reposent, elles, pour des ensembles qualitativement homogènes selon les caractéristiques retenues, sur des critères quantitatifs.

Le besoin de connaître ces distributions n'est pas absolument spécifique de la planification,—des problèmes du court terme seraient aussi éclairés par là— mais c'est à son propos qu'il se fait le plus sentir. Leur prise explicite en considération contribuerait à dégager la planification à moyen terme des servitudes de l'extrapolation de tendances. A cette suggestion, on peut opposer la difficulté très grande que l'on rencontre quand on veut faire des anticipations sur les structures. Mais il vaut sans doute mieux une réflexion incomplète sur des problèmes réels qu'une grande rigueur sur des problèmes peu importants. D'autre part, même si on est incapable de projeter les structures économiques, la représentation plus riche de l'économie de référence enrichira la prévision. On pourrait peut-être objecter aussi que ce n'est plus là de la comptabilité nationale, mais il n'y a pas de raison de rester prisonnier d'une conception étroite du terme comptabilité.

Une système ainsi complété — on ne se dissimule pas bien entendu qu'il suppose une grande richesse d'informations statistiques — permettrait sans doute d'améliorer les projections. Il fournirait surtout un cadre mieux adapté à l'étude de certaines politiques économiques, en premier lieu, bien sûr, à la politique des revenus.

7. . . . ET LA POLITIQUE ECONOMIQUE

Les relations entre la comptabilité nationale, les projections et la détermination de la politique économique à moyen terme varient beaucoup selon le type

⁷Plus généralement pour les entreprises, leur démographie devrait entrer dans les comptes nationaux, au même titre que l'a fait dans les dernières années la démographie des ménages.

⁸Avec des comptes de patrimoine, indispensables pour analyser dans les comptes nationaux les comportements financiers, ces grandeurs deviendraient bien sûr des éléments des comptes.

de planification considéré (plus ou moins détaillé, plus ou moins centralisé, plus ou moins contraignant et pour une partie plus ou moins vaste du système économique). Il est donc difficile de parler en général de l'adéquation des comptes nationaux à la planification du point de vue de la politique économique. L'expérience française récente suggère quelques remarques.

La comptabilité nationale, et les projections qui s'appuient sur elle, conviennent bien⁹ pour éclairer les aspects généraux de la politique économique à terme relativement peu éloigné (choix d'un objectif de croissance et de répartition de ses fruits, d'un équilibre extérieur, d'une politique de finances publiques).

Elles sont nettement moins adaptées actuellement pour préparer les décisions fines d'intervention publique dans l'économie marchande; on peut se demander de surcroît si elles ont réellement vocation à le faire (la réponse peut sans doute varier selon les politiques sectorielles considérées).

La comptabilité nationale n'est pas non plus suffisamment propre à l'étude relativement détaillée de la politique économique du secteur public. Du côté des investissements des administrations tout d'abord, un effort considérable reste nécessaire, en France tout au moins, pour rendre aisé le dialogue, à travers la comptabilité nationale, entre les décideurs et les projectionnistes. Les premiers raisonnent en effet en termes d'autorisations de programmes s'étendant sur plusieurs années, les seconds en termes de travaux afin de saisir la formation brute de capital fixe par année (les séries suivies serapportent d'ailleurs à des paiements). L'harmonisation des nomenclatures n'est pas non plus entièrement réalisée. On comprend qu'en ce domaine l'utilisation des comptes nationaux comme cadre de référence et de cohérence se trouve sérieusement compliquée. En matière maintenant de politiques publiques particulières, considérées dans leur ensemble (logement, santé, éducation, aide internationale au développement etc. . . .), l'éclairage que peut apporter la comptabilité nationale suppose des compléments au schéma comptable. Il convient en effet de regrouper dans des cadres *ad hoc* des éléments qui sont éparpillés dans les comptes de plusieurs agents économiques, couverts parfois sous des rubriques inadéquates à mettre en lumière leur spécificité, trop agrégés ou au contraire éclatés en plusieurs postes pour satisfaire à la nomenclature générale des comptes, etc. . . . Il peut s'agir aussi d'élaborer un cadre *ad hoc* pour des éléments non nécessairement inclus dans les comptes en valeur: s'il y a un problème de l'eau, on ne voit pas de raison pour que le bilan de l'eau ne soit pas un élément de la comptabilité économique de la nation. De même le bilan des espaces verts, celui des loisirs, celui du temps en général. La mise au point de tels cadres annexes, en collaboration avec les administrations concernées, peut améliorer très sensiblement les conditions de la préparation des décisions en normalisant et précisant, en harmonie avec la méthodologie générale de la comptabilité nationale, les concepts et les nomenclatures, mais sans s'éloigner trop des réalités institutionnelles et administratives dont les décideurs et leurs interlocuteurs dans l'opinion publique ont l'expérience. L'utilisation de la comptabilité nationale pour éclairer la préparation des décisions entraîne finalement envers elle des exigences sur le plan du langage, du degré de détail des comptes, de l'assouplissement du cadre et de la prise très étroite en considération de la forme institutionnelle de la vie économique.

⁹Sous réserve naturellement des insuffisances signalées dans tout ce qui précède.

On voit qu'il est possible dans cette direction, mais les solutions esquissées ne sont pas faciles à mettre en oeuvre, d'une part de mieux couvrir le champ actuel de la comptabilité nationale, d'autre part d'étendre assez sensiblement sans doute ce champ. C'est en effet un grave reproche qui lui est fait par les planificateurs que d'avoir un domaine trop restreint par rapport aux problèmes que doit embrasser la planification, que de tendre en outre, du fait même de sa cohérence, à distordre l'importance relative des problèmes dans les travaux de projection et de planification par rapport à leur importance réelle, que de donner finalement parfois une impression de cohérence fautive parce qu'incomplète. Sans exagérer l'importance du cadre comptable duquel on peut dépendre plus ou moins étroitement, il faut convenir qu'il présente effectivement un caractère très contraignant. Toute case non vide doit être remplie, et ceci conduira à prévoir des éléments peu ou pas importants, tandis que réciproquement des éléments ne figurant dans aucune case du schéma comptable risqueront d'être négligés. D'une manière générale, l'économie marchande est, dans les travaux, privilégiée par rapport à l'économie non marchande, la projection physique par rapport à la projection en valeur, la production et les biens et services par rapport aux revenus, les éléments quantitatifs par rapport aux aspects qualitatifs ou mal quantifiables.

Ces critiques amènent à s'interroger sur les limites de la comptabilité nationale. Elles reflètent en effet pour partie un certain désenchantement. On a tendu à faire trop dire à la comptabilité nationale ou cru qu'elle pouvait trop dire.

8. LIMITES DE LA COMPTABILITE NATIONALE

La comptabilité nationale n'est pas une technique à tout faire. Elle est limitée dans son domaine, dans son objet, dans sa flexibilité, dans son espace, dans son horizon temporel.

Elle est limitée dans son domaine d'abord. La définition courante—représentation quantitative simplifiée de l'économie considérée dans son ensemble—n'en fixe pas rigoureusement les frontières. Sa vocation générale est de représenter des flux et des stocks en valeur dans le champ de l'économie monétarisée. On peut l'étendre, nous l'avons vu, à la représentation d'autres parties de l'économie ou, plus généralement, de la vie sociale (bilans de l'eau, des loisirs, du temps, etc. . . .) pour lesquelles une quantification non monétaire est possible. Mais ce n'est pas un mode de représentation universel de la société. La planification, qui doit notamment s'attacher aux transformations juridiques et aux grandes réformes telle celle de l'enseignement, qui commandent l'orientation de l'avenir, couvre un ensemble de problèmes beaucoup plus vaste que celui des comptes économiques.

La comptabilité nationale est ensuite limitée dans son objet. C'est une technique de représentation, non de choix; elle ne tient pas lieu de calcul économique. Elle fournit un cadre pour éclairer les choix, mais pas n'importe lesquels: les choix globaux ou semi-globaux, pas les choix détaillés; c'est ainsi qu'elle peut aider à définir un montant global d'investissements publics, sa répartition par grandes masses, non à choisir entre différents types d'autoroutes. De même, elle offre aux constructeurs de modèles ou autres prévisionnistes un cadre et un

ensemble de données pour les projections, mais elle ne remplace évidemment pas la théorie économique.

Elle rencontre en outre une limite qui tient non à son champ ou à sa nature mais à sa rigidité. Même conçu spécialement à un moment donné en fonction des besoins de la planification, le schéma comptable ne s'adapte qu'avec lenteur aux exigences des planificateurs. Les regroupements retenus dans les comptes ne conviennent pas nécessairement aux problèmes nouveaux qui se posent. Ils ne classent pas les entreprises, par exemple, selon l'importance des dépenses de recherche ou de leurs exportations, ou bien les ménages selon qu'il entre un seul ou plusieurs revenus principaux. La transformation des nomenclatures est lente. Bien sûr, des adaptations périodiques du système sont réalisées, mais elles doivent tenir compte de deux objectifs contradictoires : refléter l'évolution des réalités et des problèmes, préserver cependant la possibilité d'établir les séries longues réclamées par les projectionnistes. En dépit de la multiplication des classifications et des relations dans le système de comptabilité nationale, celui-ci reste à la fois pauvre et peu souple. A terme assez éloigné, l'enrichissement du système statistique et l'utilisation de l'électronique transformeront sans doute profondément cette situation en donnant la possibilité d'établir des comptes à la demande à partir d'une vaste information stockée à un niveau peu agrégé. Pour l'heure il faut bien aux planificateurs utiliser ce qu'ils trouvent en dehors de la comptabilité nationale quand celle-ci ne leur fournit pas ce qu'ils cherchent.

On peut s'interroger encore sur l'extension spatiale de l'utilisation de la comptabilité nationale pour la planification. La réponse dépend en partie, pour chaque pays, du type d'équilibre réalisé entre la centralisation et la décentralisation et de la méthode de planification en jeu. Si c'est le développement régional dans son ensemble qui est en cause et par conséquent les interdépendances régionales, les comptes économiques régionaux du type comptes nationaux complétés par les relations avec l'extérieur de la région peuvent fournir un bon cadre à la planification. S'il s'agit par contre de planification au niveau des villes ou des agglomérations, le changement d'échelle fait sortir du domaine de la comptabilité nationale. Il faut alors concevoir un cadre de représentation *ad hoc* qui présente avec elle des affinités et doit lui emprunter autant que possible ses catégories mais sans se présenter intellectuellement comme une décontraction du schéma national ou régional et sans préoccupation d'agrégation.

Enfin, la comptabilité nationale est limitée du point de vue de l'horizon temporel pour lequel elle peut fournir une représentation acceptable. Convenable pour le passé pas trop antérieur, pour l'avenir à court terme et à moyen terme (jusqu'à 10 ans?), peut-on fonder sur elle un cadre de prévision à long terme? C'est naturellement aux planificateurs de répondre, à l'épreuve de l'étude du long terme. Mais dans les économies fortement évolutives, on peut craindre que les inconvénients de l'utilisation du schéma de comptes nationaux, trop dépendant de la structure actuelle de l'économie, ne l'emportent largement sur les avantages peu évidents qu'elle pourrait comporter. La comptabilité nationale est assez bien adaptée pour la prévision à court terme et pour la prévision à moyen terme rapproché, il est plus mal commode, mais encore possible, de s'en servir pour du moyen terme un peu plus éloigné à transformation structurelle limitée. Pour le long terme, c'est de toutes autres méthodes qu'il importe de disposer. En tout

cas, limite de la comptabilité nationale? faiblesse du mode de prévision utilisé?— les tentatives menées jusqu'alors en France d'effectuer des projections à long terme du type comptabilité nationale avec l'ambition cependant limitée d'éclairer les problèmes du moyen terme n'ont pas été couronnées de succès.

Signalons encore, à propos de la dimension temps, un problème de moindre ampleur mais d'une importance pratique non négligeable: celui de la limitation au plus à l'année de la période comptable. La définition d'un plan par référence à une année particulière, dont les comptes ont souvent en outre un caractère non définitif, a des conséquences assez fâcheuses. Dans la mesure où l'année de référence s'écarte de la tendance, les indices du plan comportent un élément, d'amplitude variable, de pur et simple retour à la tendance. Le contenu effectif du plan peut se trouver ainsi partiellement déformé. Par exemple, si le taux d'épargne des ménages a, pour des raisons conjoncturelles, été particulièrement bas au cours de l'année de base, le plan risque de faire apparaître automatiquement une croissance particulièrement forte de ce taux sans que ceci implique cependant de changement ou du moins de changement net de tendance. Ou bien la production agricole a été spécialement favorisée ou au contraire défavorisée cette année-là, les stocks affectés par des mouvements passagers, etc. . . . L'année 1965, par rapport à laquelle est défini le Ve Plan français, a été ainsi marqué par des traits spécifiques tenant au retournement conjoncturel vers l'expansion qui s'est produit. Il serait techniquement plus satisfaisant de pouvoir définir un plan par rapport à une référence normale constituée par les comptes moyens de plusieurs années¹⁰ et plus précisément, pour éviter les inconvénients des changements apportés aux comptes des années trop récentes, par les comptes moyens de plusieurs années pour lesquels existent les données définitives. Le contrôle définitif de l'exécution du Plan s'exercerait lui aussi sur les comptes moyens de plusieurs années. Naturellement, c'est aux responsables politiques d'apprécier l'opportunité d'introduire pour la planification une innovation de ce type. Les comptables nationaux ont à étudier quant à eux le problème de la construction de tels comptes qui suppose l'établissement à prix constants de l'ensemble des comptes économiques.

9. SUGGESTIONS POUR UNE CONCEPTION UN PEU DIFFERENTE DU SYSTEME DE COMPTES ECONOMIQUES

Bien que la comptabilité nationale rende de grands services à la planification, les besoins de celles-ci, en particulier les nouvelles exigences qui résultent de l'extension de la concertation, des tentatives de planification en valeur et du plus grand intérêt porté à l'économie non marchande, tendent à faire craquer quelque peu le système comptable. Une réflexion analogue, menée à propos des relations entre la comptabilité nationale et la prévision et la politique économique à court terme d'une part, l'ensemble du système statistique d'autre part, conduirait à des

¹⁰La question se poserait un peu différemment s'il était possible de définir un plan par des caractéristiques de niveau de la période terminale, plus que par des indices d'évolution, ce qui peut se rechercher, soit dans le cadre des grandeurs actuelles de la comptabilité nationale, soit en imaginant des indications d'un type nouveau (indicateur de l'état sanitaire de la population, par exemple, ou indicateur de saturation urbaine, etc.).

conclusions du même type, mais n'appelant pas nécessairement des solutions identiques.

Trois attitudes générales sont alors concevables. La première tendrait à imaginer plusieurs schémas comptables — pas totalement étrangers les uns aux autres bien sûr — spécialement adaptés à des usages divers. C'est une voie qui mérite d'être explorée, ne serait-ce que pour apprécier la spécificité réelle des besoins et des solutions, mais c'est certainement une voie coûteuse au stade actuel du développement de l'information économique.

La seconde attitude se satisferait du système actuel, qui convient *grosso modo* à bien des usages, en acceptant ainsi, comme inhérent à sa nature ou imposé par les contraintes pratiques, une certaine pauvreté de son champ. Ce peut être une voie tout à fait raisonnable dans certaines circonstances, que la comptabilité nationale soit encore peu développée, la planification balbutiante et restreinte les ressources qui peuvent leur être consacrées. Mais c'est une voie qui ne peut convenir à des économies comme celles de la France où la planification notamment mais aussi l'effort en cours pour sortir de l'état de sous-développement statistique font surgir de nouvelles exigences. Si elle n'évoluait pas sensiblement, la comptabilité nationale risquerait de traverser une crise grave, ne parvenant ni à s'installer au centre du système statistique ni à se maintenir au centre du système de prévision économique globale et semi-globale.

La troisième attitude viserait à concevoir un système qui, tout en gardant la rigueur de l'actuel, mais avec une conception quelque peu différente de la cohérence, en développerait considérablement la souplesse et la compréhension. Cette démarche repose sur plusieurs idées. Première idée: le système actuel est trop élaboré, trop abstrait, pour être un bon instrument de coordination statistique et un bon outil de concertation économique tout en étant un bon schéma d'analyse économique. Les concepts et les catégories de la comptabilité nationale sont en effet trop éloignés de ceux que pratiquent quotidiennement les entreprises d'une part, les administrations de l'autre, pour que le passage direct des uns aux autres, même s'il est bien maîtrisé par les comptables nationaux, soit compréhensible par leurs interlocuteurs. Une solution consisterait à concevoir un système de comptes à deux étages. Le premier, cadre de coordination et de présentation des informations, resterait proche de la comptabilité d'entreprise et de la comptabilité publique, tout en représentant une première élaboration. Le second, cadre d'analyse macro-économique, correspondrait au schéma actuel. Deuxième idée: le système actuel, avec ses comptes de secteurs économiques et d'objets économiques intégrés ou semi-intégrés, croisés et équilibrés en lignes et en colonnes, est trop rigide pour traiter sous tous ses aspects la réalité économique. Des questions-clés, telles le logement, la recherche, etc. . . . ne sont pas ou sont très insuffisamment éclairées par lui. L'analyse fonctionnelle des dépenses publiques n'y parvient qu'imparfaitement. Des coupes "transversales" sont nécessaires. Une solution consiste, nous l'avons vu, à développer un système comportant autour du noyau central de nombreux satellites, cohérents avec le système mais s'articulant avec lui selon des modalités très souples et très diverses. L'application de ces deux idées amènerait sans doute à construire un peu différemment le noyau central du second étage du système. Les particularités nationales marqueraient beaucoup le premier étage et les satellites. Troisième idée, déjà

rencontrée également: limité aux flux et stocks monétairement quantifiables, le système est trop dépendant du concept étroit de comptabilité. Son extension est souhaitable, sans doute possible, à des domaines quantifiables sans valorisation.

Il est bien clair que les critiques présentées dans cette note s'appliquent tout autant au système statistique qu'au système de comptabilité nationale en lui-même. Les progrès effectifs de ce dernier sont étroitement dépendants de ceux de la statistique pour lesquels il constitue cependant en même temps un guide. Il paraît souhaitable de rechercher de nouveaux développements de la comptabilité nationale même si les difficultés de réalisation s'annoncent considérables.