



**12ème colloque
de l'Association de comptabilité nationale
Paris, 4-6 juin 2008**

**Session n° 2
La révision 2008 du SCN 93**

Le programme de recherche pour le SCN 2023
François Lequiller
Insee

LE PROGRAMME DE RECHERCHE POUR LE SCN 2023

François LEQUILLER¹
INSEE

Résumé

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 ».

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.

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 »² ! 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 ».³

¹ Mes remerciements à M. Lemaire pour ses remarques sur une première version.

² 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 ?.

³ 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

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.⁴ 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 (IFRS⁵) ou aux unités publiques (IPSAS⁶), 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.

1. 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 titres⁷ ; 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 « créditeur » 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.⁸ 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 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

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.

⁴ J'ai été représentant de l'OCDE à l'ISWGNA et auprès de l'AEG de 2001 à 2007 (voir annexe pour les sigles).

⁵ International Financial Reporting Standards.

⁶ International Public Sector Accounting Standards.

⁷ En anglais : reverse transactions.

⁸ Voir la note de bas de page 2.

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.⁹

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 ».

2. 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 »¹⁰, sont apparemment sur une autre planète. En effet, la comptabilité nationale institutionnelle semble avoir presque totalement oblitéré 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

⁹ 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].

¹⁰ Et dont je fais partie...

résultat d'une négociation entre experts *producteurs* de comptabilité nationale.¹¹ 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.

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.¹² 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

¹¹ Le meilleur document (mais pas tout à fait à jour) sur ces 44 thèmes est Bibliographie [3].

¹² Les révisions de plus de 10% des niveaux des PIB (Grèce, Chine, Italie,...) le rappellent de temps en temps.

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.¹³ 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 ».

3. 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 »,¹⁴ mais cette décrue 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.

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.¹⁵ 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 *légal*e 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

¹³ 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.

¹⁴ Nom d'un ouvrage de François Fourquet sur l'histoire de la comptabilité nationale et du plan, Bibliographie [2].

¹⁵ On se reportera à ce sujet à l'intervention de Lucie La Liberté dans le 11^{ème} séminaire ACN : Bibliographie [4].

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 ? ».

4. 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.¹⁶ 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.¹⁷

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 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

¹⁶ 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.

¹⁷ La notion de valeur ajoutée est aussi absente des normes IFRS. Par contre, des rapprochements existent peut-être avec la comptabilité dite « analytique ».

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.

5. 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.¹⁸ 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

¹⁸ 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.

provision pour futur démantèlement, et non, comme l'actuelle comptabilité nationale le permet, de comptabiliser cette soule 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 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.

6. 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 douteuses¹⁹ 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.

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

¹⁹ 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 ».

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 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 nationaux²⁰

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.²¹ 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.²² De ce fait et assez étrangement, le ratio de l'impôt sur le bénéfice de la

²⁰ Mes remerciements à D. Durant et P. de Rougemont pour leurs remarques sur cet encadré.

²¹ 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 précisément 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 ».

²² 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

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 »²³.

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.²⁴

8. 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

dividendes reçu par l'actionnaire n'incluent pas des parts des plus values réalisées par celui qui distribue le dividende?

²³ 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 ».

²⁴ 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.

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.²⁵

9. 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 2008.²⁶ Une section entière est consacrée aux licences dans le chapitre 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

²⁵ On se reportera sur ce point au paragraphe 207 du projet de chapitre 21 du SCN 2008 (comptes des administrations publiques) : Bibliographie [1].

²⁶ 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.

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.²⁷ 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 pas 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 licence²⁸). 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,

²⁷ 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.

²⁸ Prélèvement permis par l'actif caché des administrations publiques que constituent leurs fonctions régaliennes.

permettrait probablement de trouver une solution qui rendrait plus limpide le traitement de l'émission de ces licences dans le SCN 2023.

10. 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 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.

11. 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.

12. 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)²⁹.

- 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.³⁰ 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.³¹
- 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

²⁹ L'ISWGNA est composée de représentants des cinq organismes internationaux cosignataires du SCN : OCDE, Eurostat, Nations Unies, FMI, Banque mondiale.

³⁰ 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.

³¹ Cependant, les comptes 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.

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 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 comptables nationaux d'avancer rapidement sur des sujets très difficiles, sans contestation majeure.