

# LES EXPÉRIENCES RÉCENTES DE L'EMPLOI DE LA COMPTABILITÉ SOCIALE PAR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EN FRANCE

by Jan Marczewski

*Chef de Section à l'Institut de Science Économique Appliquée, Paris*

## INTRODUCTION

DANS le domaine des idées, la comptabilité sociale peut s'enorgueillir en France d'une tradition qui remonte au moins au Tableau Économique de Quesnay (1758) et à l'ouvrage inachevé de Lavoisier 'De la Richesse Territoriale du Royaume en France' (1791). Ces véritables promoteurs de l'analyse économique quantitative fondée sur un système lié de grandeurs globales interdépendantes ont aperçu immédiatement le parti que pouvait en tirer la politique économique. Quesnay demandait par exemple 'que l'impôt ne soit pas destructif ou disproportionné à la masse du revenu de la Nation; que son augmentation suive l'accroissement du revenu'.<sup>1</sup> Les conceptions de Lavoisier allaient beaucoup plus loin:

Il y aurait un moyen de porter dans ce travail un beaucoup plus grand degré de clarté; il consisterait à former, pour une année commune, le compte ou le bilan général de toutes les provinces du royaume . . .

. . . L'Agriculture du royaume serait considérée comme formant le domaine d'un seul individu. . . Un chapitre semblable serait ouvert pour toutes les productions du royaume. A ce compte général en nature serait joint un compte général en argent, qui jouerait avec tous les autres. . . Rien n'empêcherait qu'après avoir essayé de donner une idée générale de la comptabilité de l'agriculture pour une année commune, on essayât de former le compte particulier de chaque année. On verrait alors quelle est l'influence de l'abondance des récoltes sur la richesse nationale, *ce que le territoire peut supporter d'impôt dans une bonne année, le soulagement qu'il est nécessaire d'accorder dans une mauvaise; on connaîtrait ce qu'on peut exporter sans risques* etc. . . . Ces comptes généraux qu'on pourrait étendre à la population et à la balance du commerce formeraient *un véritable thermomètre de la prospérité publique; et chaque législature verrait d'un coup d'oeil, dans des*

<sup>1</sup> Cf. François Sellier: 'Un précurseur sans disciples: Lavoisier', dans *Économie Appliquée, I.S.E.A.*, Octobre-Décembre 1948.

*états sommaires, le bien comme le mal qui auraient résulté des opérations faites par les législatures précédentes.* Il ne tiendra qu'aux constituants de fonder pour l'avenir un *établissement public* où viendront se confondre les résultats de la balance de l'agriculture, du commerce et de la population; où la situation du royaume, sa richesse en hommes, en productions, en industrie, en capitaux accumulés, viendront se peindre comme dans un tableau raccourci. . . .<sup>1</sup>

Cependant, *dans le domaine des faits*, les idées fécondes de Quesnay et de Lavoisier ont dû attendre plus de 150 ans pour donner lieu à de premières réalisations, bien imparfaites d'ailleurs comme nous le verrons dans la suite. Les très nombreuses évaluations du revenu national français qui ont été tentées au XIXe et au début du XXe siècles n'ont eu ni l'envergure, ni la précision, ni le fondement scientifique suffisants pour servir de base à une politique économique rationnelle. Et, d'autre part, les gouvernements semblaient se désintéresser complètement, ou presque, des avantages qu'ils auraient pu tirer d'un instrument d'orientation et de contrôle tel que la comptabilité sociale. Il ne nous appartient pas ici de rechercher les causes précises de cet oubli. D'une façon très générale, on peut dire que le libéralisme économique et les doctrines de neutralité du budget, de l'impôt et du rôle économique de l'État, ont détourné l'attention des économistes et des hommes d'action de tout essai d'une politique quantitative, comme si celle-ci était nécessairement liée au concept d'un interventionnisme contraire à l'esprit de l'époque.

Quoi qu'il en soit, ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que la doctrine française de la comptabilité sociale – renouvelée par André L. A. Vincent (*L'Organisation dans l'entreprise et dans la nation* – Nancy, 1941) et fécondée par le contact avec les réalisations étrangères qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie et constructive de la part de François Perroux (*Le Revenu National*, 1946)<sup>2</sup> – cherche sa voie vers des applications pratiques dans le domaine de la politique économique.

Les documents chiffrés de comptabilité sociale<sup>3</sup> publiés en

<sup>1</sup> Cité d'après François Sellier, *op. cit.*, pp. 655 et suiv. – C'est nous qui soulignons les passages les plus caractéristiques.

<sup>2</sup> Nous n'avons pas l'intention de présenter ici une bibliographie complète des travaux français. Nous nous limitons donc à ces deux noms de pionniers.

<sup>3</sup> La comptabilité sociale est prise ici au sens étroit d'ensembles chiffrés de grandeurs interdépendantes portant sur le champ entier de l'activité économique nationale. Cette définition exclut les statistiques partielles portant sur des secteurs ou événements particuliers.

France depuis 1945 sont, dans l'ordre chronologique, les suivants:

- 1) *Institut de Conjoncture 'Point Économique N° 5, VIe Partie: 'Richesse et Revenu de la France' – fin décembre 1945.*<sup>1</sup>
- 2) *Commissariat Général du Plan: 'Données statistiques sur la situation de la France au début de 1946, rassemblées en vue des négociations de Washington' – mars 1946.*
- 3) *Commissariat Général du Plan: 'Documents relatifs à la Première Session du Conseil du Plan' – 16–19 mars 1946.*<sup>2</sup>
- 4) *Commissariat Général du Plan: 'Estimation du Revenu National Français' – 1947.*<sup>3</sup>
- 5) *Commission du Bilan National: 'Perspectives des Ressources et des Besoins de l'Économie Française au cours du premier semestre et de l'année 1948' – décembre 1947.*<sup>4</sup>
- 6) *Commission du Bilan National: 'Ressources et Besoins de l'Économie Française en 1948. Résultats du premier semestre et perspectives du second' – août 1948.*<sup>5</sup>

Il n'est pas douteux que tous ces documents ont exercé à des degrés très divers une certaine influence *indirecte* – qu'il est d'ailleurs impossible de préciser – sur la formation de la politique économique en France et plus particulièrement sur la politique à *long terme* du Commissariat Général du Plan. Les deux derniers rapports de la Commission du Bilan occupent cependant de ce point de vue une place à part. Établis à la demande expresse du Gouvernement, ils ont effectivement servi de fondement à des décisions concrètes et repérables dans le domaine de la lutte contre l'inflation. C'est donc cette expérience précise et bien délimitée qui fera l'objet principal de notre exposé.

Afin de se faire une idée aussi objective que possible de la vraie signification de cette expérience, l'Institut de Science Économique Appliquée a cru utile de recueillir préalablement les opinions de ceux qui ont, directement ou indirectement, soit participé à la formation de la politique économique française

<sup>1</sup> Travaux dirigés par M. Marc de l'Institut National de Statistiques et d'Études Économiques. Conceptions en matière de comptabilité sociale fournies par M. A. L. Vincent.

<sup>2</sup> Statistiques élaborées par MM. Dumontier, Froment et Gavanier.

<sup>3</sup> Dumontier, Froment, Gavanier.

<sup>4</sup> Rapporteur P. Uri. La mise en œuvre des résultats statistiques a été effectuée par MM. Uri, Dumontier, Coutin, Delcourt, Froment, Gavanier.

<sup>5</sup> Rapporteur P. Uri. La mise en œuvre des résultats statistiques: Uri, Dumontier, Coutin, Delcourt, Froment, Gavanier.

(ministres, directeurs de ministères, députés, membres du Conseil Économique, directeurs de la Banque de France, etc.), soit dirigé les travaux d'établissement de la comptabilité sociale (économistes et statisticiens du Commissariat Général du Plan), soit encore, à des titres divers, eu à en apprécier la signification économique (professeurs, économistes, dirigeants de syndicats patronaux et ouvriers).

Les résultats de cette enquête sont largement utilisés au cours de notre exposé, qui sera composé de deux parties:

- I. Les recommandations des Rapports de la Commission du Bilan et leurs incidences sur la politique économique.
- II. Les enseignements de l'expérience française.

#### I. LES RAPPORTS DE LA COMMISSION DU BILAN ET LEUR INCIDENCE SUR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

On peut concevoir la comptabilité sociale comme un instrument d'observation méthodique de l'évolution économique. Elle doit alors répondre à un certain nombre de critères qui peuvent être groupés autour de trois idées directrices:

- 1° mesure de la productivité nationale;
- 2° expression du bien-être social;
- 3° vérification de la compatibilité des plans de différents centres de décision en vue d'assurer une expansion équilibrée de l'économie.

L'Estimation du Revenu National Français 1947 essayait de répondre aux deux premiers buts. Elle n'y a réussi que très imparfaitement faute de données statistiques suffisantes sur les revenus distribués. Les Rapports de la Commission du Bilan se sont attaqués délibérément au troisième but, celui de la compatibilité des plans.<sup>1</sup> Il était, en effet, urgent de fournir à la politique économique une vue précise sur la nature de l'inflation française et sur les moyens de la combattre. La méthode choisie fut celle de l'évaluation de l'*écart inflationniste* entre les ressources nationales disponibles et la somme des demandes globales des consommateurs, de l'économie productive, de l'État et de l'étranger. Cependant, entre le Premier et le Second

<sup>1</sup> Tout en touchant subsidiairement aux questions de la répartition de la charge fiscale, de la distorsion des prix et de la distorsion des structures qui concernent les deux premiers buts de la comptabilité sociale.

Rapports de la Commission du Bilan, un progrès considérable a été accompli dans l'application de cette méthode. Il est donc nécessaire d'examiner ces rapports séparément.

### 1. *Le Premier Rapport de la Commission du Bilan (décembre 1947)*

La totalité des ressources disponibles ne pouvant être connue avec une précision suffisante et la répartition des revenus, non plus que le comportement probable des consommateurs, n'ayant été étudiés, ce à quoi arrivait finalement le Rapport était une évaluation de trois déficits:

1° le déficit budgétaire de l'État calculé par la comparaison des dépenses budgétaires aux ressources fiscales probables;

2° le déficit de l'épargne 'ex ante' par rapport aux investissements projetés:

3° le déficit probable de la balance commerciale dont résulte un apport net de marchandises venant en déduction des déficits précédents.

L'écart inflationniste ainsi évalué avait donc une valeur toute relative. Il se réduisait en fait à la constatation implicite qu'étant donné les plans d'investissement et de dépense publique considérés comme pratiquement incompressibles et étant donné les possibilités d'obtention de crédits étrangers considérés comme inextensibles, il était nécessaire de réaliser une compression déterminée de la demande des consommateurs. Comme, dans l'état contemporain des anticipations, influencées par la psychose inflationniste, il était difficile de compter sur une abstention volontaire des consommateurs sous forme d'épargne, le Rapport préconisait une réduction autoritaire de la demande par voie d'impôts. Le Rapport n'oubliait d'ailleurs pas les deux autres moyens de réduire l'écart global entre les ressources et les demandes: l'accroissement de la productivité et une politique appropriée de crédit. Mais le premier de ces moyens ne pouvait évidemment donner des résultats tangibles en courte période et l'usage du second supposait une étude préalable du marché monétaire et financier qui n'a pas été tentée dans le Premier Rapport.

Deux hypothèses limitaient d'autre part la signification quantitative des évaluations de la Commission du Bilan:

1° le rapport supposait *explicitement* (p. 14) que 'pour les

investissements en *stocks*, il n'y avait ni stockage ni déstockage spéculatif et que leur accroissement correspondrait seulement à l'augmentation du rythme de la production';

2° le rapport supposait *implicitement* que la demande des consommateurs serait financée intégralement par les revenus distribués *pendant la période*, sans qu'une déthésaurisation importante des disponibilités précédemment accumulées puisse intervenir pour porter le surplus de la demande au-delà des revenus additionnels engendrés par le déficit public et l'investissement excédentaire.

Tout ceci montre que le Rapport de la Commission du Bilan *ne pouvait pas* donner une analyse exhaustive des facteurs complexes de l'inflation française.

Il est évident que certains de ces facteurs inflationnistes ne sauraient être éliminés dans une situation donnée et en admettant une politique économique déterminée. Certains sont d'ailleurs indissolublement liés à toute expansion économique et sont compensés entièrement ou partiellement par l'effet déflationniste d'une offre accrue. Les possibilités de l'intervention anti-inflationniste sont donc limitées, d'une part, par l'impossibilité physique ou sociale d'agir sur certains facteurs et, d'autre part, par les objectifs généraux de politique économique qui, à tort ou à raison, sont considérés comme jouissant d'une priorité intangible. Dans le cas de la France de 1948 devaient être considérés comme inéliminables, *en courte période*, les facteurs suivants:

a) *en raison de l'impossibilité physique ou sociale:*

- la diminution de la productivité dûe à la guerre;
- les conséquences des destructions;
- les grèves;
- les résultats de la mauvaise récolte 1947;
- les augmentations de salaires;
- l'augmentation des charges sociales;
- l'accroissement particulièrement rapide de la population.

b) *en raison de besoins urgents d'une politique tendant à la reconstruction rapide du potentiel productif de la nation:*

- le transfert des facteurs productifs vers la production des investissements indispensables;
- l'accroissement des exportations;

- l'accroissement du revenu total des consommateurs résultant de l'augmentation de la production prioritaire qui ne contribuait pas à l'offre immédiate de biens de consommation.

Restaient donc comme facteurs sur lesquels il était possible d'agir:

- l'accroissement du revenu *disponible* des consommateurs;
- l'accroissement spéculatif des stocks;
- l'accroissement de l'autoconsommation;
- l'accroissement de la propension à consommer;
- l'accroissement de la propension à investir dans les secteurs nonprioritaires;
- l'accroissement de la propension à dépenser des autorités publiques;
- l'accroissement du volume des crédits non indispensables à la production prioritaire;
- les impôts payés par les producteurs de biens à demande peu élastique;
- les prix administrés de produits de base.

De tous les moyens d'action possibles, le 1er Rapport de la Commission du Bilan a mis surtout en évidence la nécessité d'agir sur le revenu disponible des consommateurs par la voie de l'impôt. Il a mentionné, en outre, mais sans autre précision (p. 84) le rôle éventuel du crédit. Il a conclu à l'impossibilité d'obtenir une réduction substantielle de la dépense publique liée par des engagements d'investissement et de transfert. Il a exprimé la conviction que les facteurs inflationnistes tels que l'accroissement spéculatif des stocks et l'accroissement de la propension à consommer seront éliminés indirectement dès qu'une perspective de stabilité aura changé les anticipations des vendeurs et des acheteurs. Il n'a pas insisté sur les mesures à prendre pour limiter les investissements non-prioritaires. On peut donc dire que, tout en constatant l'incompatibilité des plans d'investissement, de dépense publique et de consommation, le Rapport a implicitement accordé une position dominante aux deux premiers et a réclamé la réduction du troisième par une amputation massive du revenu disponible au moyen de l'impôt.

Il est évident que les conditions dans lesquelles a été effectué le travail de la Commission du Bilan ont déterminé largement

les conclusions auxquelles elle *devait* aboutir. Malgré l'étendue de sa mission, la Commission ne pouvait reconsidérer et rebâtir sur des bases nouvelles *l'ensemble* de la politique économique française depuis la Libération. Elle était obligée d'accepter comme *donnés* l'existence du Plan de Modernisation et d'Équipement et les engagements pris par l'Assemblée Nationale dans le domaine de la Sécurité Sociale, de la reconstruction et d'autres mesures de redistribution par le Budget de l'État.<sup>1</sup> Il était donc inévitable que ses recommandations portassent presque uniquement sur le secteur privé. Encore était-il peut-être possible de ne pas les limiter au seul domaine de la consommation et d'approfondir davantage l'étude de l'investissement privé et des moyens de financement qu'il utilisait. D'autre part, il eut été souhaitable que la constatation *globale* de la nécessité d'accroître l'effort fiscal fût accompagnée d'un examen plus détaillé des moyens les mieux appropriés à réaliser cet effort avec une double préoccupation:

- celle de la justice sociale;
- celle de la productivité.

Il est vrai que deux obstacles majeurs se dressaient sur cette voie: le manque presque total de statistiques sur la distribution des revenus et sur la répartition de la charge fiscale et l'existence d'un vaste champ d'activité illégale (marché noir) qui échappait à toute investigation quantitative.

Quoiqu'il en soit, le 1er Rapport de la Commission du Bilan a eu le double mérite d'avoir constaté l'interdépendance inéliminable de divers éléments de la dépense nationale et de l'avoir mis sous une forme simple et compréhensive à la portée de ceux qui étaient appelés à diriger la politique économique de la France.

<sup>1</sup> A ce propos, il semble utile de distinguer le *double* rôle que la comptabilité sociale peut jouer en tant qu'instrument d'orientation de la politique économique:

(a) dans une planification partielle ou intégrale à *long terme*, la comptabilité sociale rétrospective et prospective devrait pouvoir aider à juger le plan lui-même, c'est-à-dire à apprécier son opportunité, le volume d'investissement projeté, les moyens de financement choisis; elle ne peut alors évidemment se servir des données du plan que dans *un* des modèles alternatifs auquel seraient opposés d'autres modèles tendant à la maximisation du résultat cherché, de façon à dégager le coût social du plan;

(b) pour répondre aux besoins de la politique économique à *court terme*, la comptabilité sociale ne peut faire autre chose que d'accepter le plan dominant existant et à chercher à lui subordonner les plans dominés, sauf à signaler les cas où la marge des ajustements possibles serait dépassée et où il y aurait lieu de modifier le plan dominant. Le Rapport de la Commission du Bilan doit être considéré sous ce second aspect.

## 2. *Les mesures de politique économique inspirées par le Premier Rapport de la Commission du Bilan*

Le Premier Rapport de la Commission du Bilan a eu certainement une influence directe sur de nombreuses mesures de politique économique. Il a également servi à préciser l'attitude revendicative de certains groupes économiques. Il y a cependant une mesure d'importance majeure qui sans aucun doute possible a été *directement* inspirée par ce Rapport et ceci non seulement en ce qui concerne le sens de l'intervention, mais aussi son *ordre de grandeur*: la loi du 7 janvier 1948 sur le prélèvement exceptionnel.

Avant d'aborder l'analyse du texte de cette loi, il importe d'examiner le premier projet gouvernemental<sup>1</sup> qui est relié plus directement aux constatations de la Commission du Bilan.

Pour lutter contre l'inflation, le ministre des Finances envisage une 'ponction' de 150 milliards environ, sur les revenus de tous les contribuables, à l'exception des salariés. Ceux-ci ne sont touchés que par le biais de l'impôt général sur le revenu, c'est-à-dire dans le cas d'un revenu imposable supérieur à 750.000 francs. Les autres professions, par contre, sont soumises au prélèvement sans qu'un minimum de revenu imposable soit prévu. En particulier, les agriculteurs exonérés de l'impôt doivent payer 5.000 francs pour les exploitations inférieures à 5 hectares, 10.000 francs pour les autres. D'une façon générale, le prélèvement est progressif et son taux varie suivant les tranches du revenu imposable entre 30 et 100 % de celui-ci.

Ce prélèvement s'accompagne de l'émission d'un emprunt de 3 % amortissable en 10 ans, et émis en 3 tranches; les contribuables assujettis au prélèvement pourront s'exonérer en tout ou en partie, en souscrivant à cet emprunt.

L'influence du rapport de la Commission du Bilan est visible en ce qui concerne les points suivants du projet:

1° le principe même du prélèvement sur les revenus personnels;

2° le montant global du prélèvement: 150 milliards. La Commission du Bilan évaluait l'écart inflationniste du premier semestre 1948 à 200 milliards.

<sup>1</sup> Les renseignements concernant le projet gouvernemental et ses modifications successives sont puisés dans l'Année Politique publiée sous la direction d'André Siegfried (Editions du Grand siècle - 1947, 1948).

3° la discrimination entre les contribuables; le Rapport de la Commission du Bilan constatait en effet que 'la hausse des salaires ne peut, à long terme, assurer aux travailleurs le bénéfice effectif des avantages accordés que si elle s'intègre dans une politique d'ensemble où les problèmes des dépenses publiques, de l'impôt, de l'investissement, des modes de financement, des échanges extérieurs, du ravitaillement soient résolus d'une manière coordonnée; à court terme, que si elle est compensée par un prélèvement direct sur d'autres catégories de revenus'. Or, parallèlement au projet de prélèvement, le ministre des Finances, M. René Mayer, a élaboré un projet de relèvement général des salaires rendu nécessaire par la situation sociale du pays. D'autre part, le Rapport de la Commission du Bilan dans le tableau IB (p. 95) signalait que la part de la consommation alimentaire dans la production brute totale tout en ayant diminué en volume par rapport à 1938 de 37,7 % à 33,4 % au 2e semestre 1947, a augmenté en valeur de 37,7 % à 43 %, ce qui impliquait une hausse des prix et des revenus agricoles plus que proportionnelle à la hausse moyenne d'autres prix et d'autres revenus. En même temps, la part de l'autoconsommation augmentait en volume et en valeur, ce qui marquait la diminution de l'utilité marginale de la monnaie pour les agriculteurs à quoi contribuait entre autres la modicité des impôts qu'ils payaient. Les impôts directs personnels pour l'année 1948 se répartissaient en effet selon le Rapport en:

traitements et salaires	76 milliards de francs			
bénéfices industriels et commer-				
ciaux	44	„	„	„
bénéfices agricoles	6	„	„	„
impôt général sur le revenu	49	„	„	„
autres impôts	27	„	„	„

Le texte final de la loi du 7 janvier 1948 diffère du projet gouvernemental en ce que, d'une façon générale, il atténue les taux du prélèvement et les discriminations prévues, tout en continuant à exonérer les salariés et en accordant des réductions aux chefs de famille et aux sinistrés. Le prélèvement est exigible en totalité le 31 mai 1948, si les rôles dans lesquels il a été compris ont été mis en recouvrement avant le 1er mai 1948, et le dernier jour du mois qui suit celui de la mise en recouvrement du rôle dans le cas contraire.

En même temps, pour bien marquer le caractère anti-inflationniste de cette mesure exceptionnelle, la loi stipule une réduction de 10 % au minimum des dépenses budgétaires civiles autres que celles afférentes à la dette publique et à la dette viagère. Cette réduction des crédits devra entraîner, au cours de l'année 1948, une réduction du nombre des fonctionnaires qui ne pourra être inférieure à 150.000.

La loi sur le prélèvement fut suivie de près d'une série d'autres mesures économiques, telles que la dévaluation du franc, la liberté de l'or, le rétablissement d'un marché libre des changes, le retrait des billets de 5.000 francs, le reclassement des fonctionnaires, qui ont mêlé leurs effets déflationnistes et inflationnistes (dévaluation et reclassement) à son action.

L'étude des répercussions économiques de cet ensemble des mesures peut être tentée dans le cadre du 2ème Rapport de la Commission du Bilan.

### *3. Les résultats du Prélèvement Exceptionnel et le Second Rapport de la Commission du Bilan*

Les prix de détail, en hausse continue jusqu'en février 1948, marquent un palier de février à août, mais les prix d'articles alimentaires continuent à monter. Les prix de gros, en palier de février à mai, recommencent à monter en mai. Cette hausse, due probablement aux facteurs saisonniers (alimentation) et psychologiques, menace de se transformer en une hausse définitive par le biais des revendications salariales.

Le Second Rapport de la Commission du Bilan constate en premier lieu que les mesures fiscales et monétaires de lutte contre l'inflation (augmentation de certaines taxes, amélioration des recouvrements et retrait des billets de 5.000 francs, et surtout prélèvement exceptionnel) ont eu pour effet direct de réduire très sensiblement le déficit des finances publiques. 'La source essentielle de l'inflation s'est trouvée, sinon complètement ni surtout définitivement supprimée, du moins momentanément maîtrisée à partir de la fin du premier trimestre' (p. 6).

En effet, le déficit des comptes publics qui à la fin du premier semestre a été de plus de 205 milliards a été plus que comblé grâce;

1° à la ressource fournie par les moyens publics de couverture du déficit extérieur	72
2° aux crédits à court terme (traites, bons du Trésor, etc.)	134
3° au prélèvement exceptionnel	85
	<hr/>
	soit au total 291

En définitive, les comptes publics se sont soldés par un *excédent* de 86 milliards' (p. 6).

Cet 'excédent' appelle évidemment des réserves que nous présenterons un peu plus loin.

D'une façon générale, la balance du 1er semestre 1948 s'est établie et soldée comme suit (p. 8):

Total des ressources	3,038 milliards de frs.
Total des demandes	3,188   "   "   "
'Épargne des particuliers et entre- prises individuelles ayant équilibré les demandes aux ressources'	150   "   "   "

Pour la première fois en comptabilité sociale française, cette épargne n'est pas seulement déterminée par différence, mais calculée directement avec l'indication de ses emplois (Tableau Annexe C II).

L'examen de ces emplois montre entre autres une diminution des encaisses des particuliers de 108 milliards qui est plus que compensée par un accroissement des dépôts individuels de 144 milliards. C'est là le résultat du retrait des billets de 5.000 francs opéré au début du mois de février. 'Directement il a imposé aux détenteurs des billets bloqués une épargne forcée qui n'avait pas entièrement pris fin avec le semestre. En donnant un gage au Trésor il a permis une accélération du recouvrement des impôts. Par les craintes qu'il a suscitées concernant les autres formes de numéraire, il a provoqué un afflux des dépôts en banque, aux chèques postaux ou dans les caisses d'épargne, dont le Trésor a bénéficié soit directement, soit par l'affectation des disponibilités bancaires à des souscriptions aux effets publics' (Deuxième Rapport de la Commission du Bilan, p. VI-3). De notre part nous ajouterons que la déthésaurisation opérée par le retrait des billets de 5.000 francs a eu un effet parfaitement inflationniste puisqu'elle a mis à la disposition du Gouvernement, sous

forme de dépôts, une épargne liquide qui avait des chances de rester au moins partiellement oisive. C'est pour cette raison que nous ne pouvons considérer les 134 milliards de crédits à court terme comme étant susceptibles de former 'un excédent'. Quoiqu'en dise le rapport, le premier semestre n'a pas été complètement équilibré et ceci explique probablement en partie la montée des prix à partir de mai 1948.

#### 4. *Les recommandations du Second Rapport de la Commission du Bilan et leur incidence*

En ce qui concerne le 2e semestre, le Rapport constate la menace d'un écart inflationniste de 172 milliards, constitué entièrement par le déficit public de 333 milliards diminué de la contrevaieur de l'aide américaine de 150 milliards.

'La partie la plus considérable des dépenses publiques se lie au concours que l'État apporte au financement des besoins des autres secteurs de l'économie: consommation des particuliers par le versement des pensions, des prestations sociales ou de subventions – investissements de l'économie par les indemnités de reconstruction et les avances à l'équipement.

'... le problème de fond des finances publiques est moins le montant excessif des dépenses de l'Administration que les promesses successives faites à divers éléments de la communauté, sans qu'il ait été énoncé clairement à qui les sommes nécessaires seraient reprises' (p. 12).

A cette constatation le rapport oppose le pourcentage global des charges fiscales par rapport au revenu national qui 'souligne la marge d'augmentation des rendements qu'une meilleure assiette et un contrôle plus efficace permettraient d'obtenir' (p. 12).

Par contre, 'aucun déficit n'apparaît en principe dans le financement des investissements, mais un problème tout nouveau va surgir.

'Comme il n'est pas vraisemblable que les ressources disponibles des affaires se trouvent précisément aux points où les investissements sont le plus nécessaires, une concurrence entre les entreprises qui disposent de fonds et celles qui font appel au crédit risquerait de développer une demande d'investissement supérieure à la capacité des industries du bâtiment et de l'équipement.

'Une telle situation semble exclure toute augmentation du

volume total des crédits bancaires, à part les crédits de campagne correspondant au rapport des récoltes, mais exige la mise au point de techniques qui parviennent, dans la limite des encours actuels, à redistribuer les crédits des entreprises qui disposent de ressources propres à celles qui ont besoin de concours bancaires' (p. 13).

Le rapport conclut à la nécessité de mesures immédiates de rééquilibre destinées à combler le déficit des finances publiques et à celle du maintien de la stabilité des salaires et de la limitation des crédits qui ne seraient pas compensés par un accroissement de la production. D'autre part, 'la tâche propre du second semestre est, par l'élaboration d'une réforme d'ensemble du système fiscal, de préparer une stabilisation définitive dès l'année 1949' (p. 14).

Il suffit de consulter une chronologie quelconque des événements économiques en France pour constater que les buts énoncés dans le Rapport étaient ceux-là mêmes que poursuivirent entre août 1948 et janvier 1949 les gouvernements successifs. Il serait cependant pour le moins hasardeux d'en conclure immédiatement à une influence *directe* du 2e Rapport de la Commission du Bilan sur la politique économique:

1° parce qu'aucun témoignage sérieux n'est venu confirmer cette impression au cours de l'enquête de l'I.S.E.A., comme cela a eu lieu dans le cas du premier Rapport.

2° parce qu'au cours des dernières années il s'est constitué en France une véritable doctrine sur les causes de l'inflation et sur les moyens de la combattre; les rapports de la Commission du Bilan ont certainement contribué au raffinement de certains aspects de cette doctrine, mais il n'est pas exclu non plus qu'en plusieurs points ils en aient été influencés eux-mêmes. C'est là, en effet, un des dangers de la 'comptabilité' sociale que tant qu'elle ne deviendra pas une vraie comptabilité faite de chiffres certains, assemblés suivant des combinaisons éprouvées, il y aura toujours possibilité d'un aménagement conscient ou inconscient de ces données suivant les vues subjectives du comptable social.

Plus important que de constater l'originalité première des conclusions d'une comptabilité sociale est le point de savoir dans quelle mesure elle fournit à l'action l'indication des moyens concrets d'aboutir aux objectifs préconisés. Dans le cas du

Second Rapport de la Commission du Bilan ces objectifs étaient, nous l'avons vu:

1° mesures immédiates de rééquilibre destinées à combler le déficit des finances publiques;

2° élaboration d'une réforme d'ensemble du système fiscal en vue de préparer une stabilisation définitive dès l'année 1949;

3° limitation des crédits qui ne seraient compensés par un accroissement de la production.

### *1° Mesures immédiates dans le domaine des finances publiques*

Le Rapport commence par distinguer les dépenses directes des administrations publiques et les dépenses de transfert, d'une part, les dépenses courantes et les dépenses de capital, d'autre part.

De cette distinction, il résulte que la part des dépenses directes, courantes et en capital, dans les dépenses totales de l'État est moindre en 1948 qu'en 1938. Ont diminué encore plus considérablement les dépenses courantes de transfert à la suite de la réduction du poids de la dette publique par l'effet de l'inflation. Par contre, une augmentation massive de plus de 100 % apparaît en ce qui concerne le pourcentage des dépenses de transfert en capital.

Cette constatation permet aux auteurs du Rapport de tirer une première conclusion importante du point de vue de la politique économique et de la politique tout court:

'Cette analyse de la structure des dépenses publiques réduit la probabilité qu'une réduction substantielle des dépenses propres des administrations civiles puisse être accomplie dans un bref délai, et écarte la question préalable qui n'a pas cessé d'être opposée à l'accroissement nécessaire des recettes fiscales.'

Les transferts en capital incriminés se composent des avances à l'investissement et des indemnités de reconstruction. Mais les premières sont en grande partie couvertes par la contre-partie de l'aide américaine. 'Il reste donc la charge de la reconstruction, qui n'a pas encore trouvé les ressources susceptibles d'en constituer la contrepartie' (p. IV-6).

'A la réparation des dommages, il convient d'associer tous ceux qui avaient quelque chose à perdre et qui ont été épargnés. A la reconstruction des logements, il convient d'associer tous

ceux qui ont pu conserver un toit. Enfin, à la charge de la reconstruction dans son ensemble, il convient d'associer tous ceux à qui, directement ou indirectement, elle rapporte, c'est-à-dire ceux qui bénéficient le plus directement du surcroît d'activités économiques qu'elle répand dans le pays, et même de l'inflation qu'elle a contribué à entretenir.'

De là le Rapport conclut qu'il existe trois modes de financement appropriés à la reconstruction:

- 1° des impôts sur les capitaux;
- 2° des prélèvements sur les bénéfiques;
- 3° des prélèvements sur une majoration des loyers.

## 2° *Réforme d'ensemble du système fiscal*

Le Rapport constate la contradiction entre l'élévation des taux et la faiblesse des rendements du système fiscal français. Cette faiblesse est due au mode de calcul des revenus imposables des exploitations industrielles, commerciales et agricoles. Au surplus, sauf en ce qui concerne les revenus du travail et du capital mobilier et immobilier, l'impôt est perçu avec un retard moyen d'un an et la dépréciation monétaire aboutit à un dégrèvement de fait très important.

La réforme fiscale doit donc viser à 'obtenir que des taux d'impôts applicables soient effectivement appliqués sur le montant réel des revenus de toutes les catégories de la population' (p. IV-10).

La comptabilité sociale aurait évidemment dû fournir à la politique économique la clé de la répartition de la charge fiscale suivant le montant réel des revenus. Le Rapport tente de donner un tableau de la distribution des revenus entre le travail, le capital et l'entreprise, mais 'il a pleinement conscience des incertitudes qui, dans l'état présent des statistiques, et en particulier quand la documentation fiscale ne peut être utilisée pour déterminer le montant des revenus d'exploitation, sont inséparables d'une telle recherche' (p. V-4).

Ainsi, en ce qui concerne ce point important, nous sommes obligés de constater que l'apport de la Commission du Bilan à la politique économique se limite à l'énoncé d'un principe qui ne peut pas être considéré comme une découverte spécifique à la méthode comptable. La vraie application de la comptabilité sociale au problème de la charge fiscale reste à faire. Elle ne

pourra être menée à bien que par l'amélioration des statistiques de base. En l'état actuel de celles-ci, les auteurs du 2e Rapport de la Commission du Bilan n'ont certainement pas pu faire mieux.

### 3° *Limitation des crédits*

Le Compte des Ressources et Opérations en Capital de l'Economie Productive montre que les investissements du premier semestre ont pu être intégralement couverts par les ressources financières dont disposait le secteur productif, du double fait des fonds propres qu'il a accumulés par ses ventes et des concours de l'État. Les perspectives du second semestre vont dans le même sens.

'Dans une telle conjoncture, et quand l'accroissement du volume de la production est limité par les facteurs matériels, il n'y a plus place pour un accroissement du montant total des crédits. La politique du crédit prend alors une importance qui ne le cède qu'à celle des finances publiques' (p. VI-6).

'La politique financière, par l'impôt et le maniement du crédit doit parvenir à mobiliser les épargnes des affaires, pour que les fonds qui se dégagent chez les unes s'investissent chez les autres, ou, en servant au remboursement des crédits, dégagent dans les limites des encours actuels une marge disponible pour le financement bancaire d'entreprises qui, sans ressources propres suffisantes, doivent faire face à des investissements au cours du second semestre' (p. VI-6).

Pour faciliter cette tâche à la politique économique, le Rapport dégage un certain nombre de principes à suivre dans la distribution du crédit:

a) Il nie le prétendu caractère non-inflationniste de l'escompte qu'il assimile du point de vue des effets globaux sur l'économie à d'autres formes de crédit.

b) Il tente de préciser la limite tolérable du crédit: 'Quand la contre-partie du surplus d'importations entre dans les recettes de l'État, quand les entreprises absorbent les souscriptions directes des particuliers, il reste à partager entre le financement du déficit public et le financement des investissements productifs un montant de crédits qui ne doit pas dépasser les liquidités accrues que les particuliers et les entreprises, en l'absence de hausse des prix, sont disposés à conserver en monnaie ou en dépôts' (p. VI-8).

c) Il appartient à la Banque Centrale de définir le volume global du crédit possible. Mais l'épargne ex ante n'est pas connue. Finalement, le Rapport se borne donc à constater que 'la mesure du crédit sain est fournie non par l'accroissement de la valeur mais par le seul accroissement de la production'. Il note également en passant que 's'il est naturel (en temps d'inflation) que les entreprises s'efforcent d'employer toutes leurs disponibilités en immobilisations ou en stocks, il n'appartient pas au système bancaire de leur en donner les moyens' (p. VI).

\* \* \* \* \*

De toutes les recommandations du 2e Rapport de la Commission du Bilan, celles relatives à la limitation des crédits semblent avoir laissé les traces les plus visibles sur les mesures concrètes de politique économique, sans que toutefois il soit possible aux auteurs du Rapport d'en revendiquer avec certitude la 'paternité'.

Le Rapport est daté du mois d'août 1948. Or, c'est le 29 septembre 1948 qu'interviennent les principales mesures définissant la nouvelle politique du crédit<sup>1</sup>:

'a) Les banques ne peuvent plus développer leurs crédits aux entreprises en réduisant leurs emplois en valeurs du Trésor: elles doivent maintenir une réserve d'effets publics égale, au moins, à 95 % du montant détenu par elles au 30 septembre.

'b) Les banques doivent, par ailleurs, remployer 20 % au moins de l'augmentation éventuelle de leurs dépôts à l'acquisition d'effets publics en sus du minimum indiqué ci-dessus, le surplus de cette augmentation pouvant seul être consacré à d'autres emplois, et notamment à de nouveaux crédits.

'c) Enfin, par le généralisation des plafonds de réescompte, la Banque de France a limité le concours que les banques peuvent obtenir de sa part.

'Dès lors, pour être certains de disposer en permanence de la souplesse de trésorerie indispensable au bon fonctionnement de leur service de caisse, les banques sont obligées de n'user qu'avec circonspection de la faculté qui leur a été laissée de remployer 80 % de leurs nouveaux dépôts en actions de crédit.'

C'est évidemment la troisième mesure qui est la plus impor-

<sup>1</sup> Résumé d'après le Troisième Rapport du Conseil National du Crédit - Paris, Imprimerie Nationale, 1949, p. 43.

tante et la plus directement apparentée aux recommandations du Rapport de la Commission du Bilan. Elle revient, en effet, à limiter le volume global du crédit et à supprimer le traitement privilégié réservé jusqu'ici aux escomptes de papier commercial en les soumettant à la réglementation générale établie par la Décision du Conseil National de Crédit du 9 janvier 1947. Le banquier a dorénavant le devoir de s'informer, à l'occasion de ces escomptes comme des autres opérations, des motifs du recours au crédit et, le cas échéant, d'en justifier à l'Institut d'Émission.<sup>1</sup>

D'autre part, les mesures de discrimination prévues par la réglementation du 9 janvier 1947 ont été complétées par l'établissement d'une liste de produits dont l'insuffisance constitue une nouvelle source de 'goulots d'étranglement'. Cette liste détermine les secteurs industriels et agricoles pour lesquels la limitation du crédit bancaire ne doit pas ajouter ses effets aux autres causes d'insuffisance de la production. Par contre, certaines branches qui disposent, à l'évidence, de ressources propres suffisantes sont soumises à des dispositions particulières, allant de la simple recommandation faite aux banques, à la prohibition de tout octroi de crédit.

L'importance de ces décisions ressort du fait qu'au cours du 1er semestre 1948, l'accroissement des crédits bancaires aux entreprises a été de 163 milliards, c'est-à-dire qu'il a plus que compensé l'action déflationniste du prélèvement pour autant que celui-ci touchait, par le biais des revenus des entrepreneurs individuels (particulièrement nombreux en France), les trésore-

<sup>1</sup> L'exception dont bénéficiait jusqu'ici le papier commercial avait été motivée de la façon suivante par le 2e Rapport du Conseil National de Crédit, Année 1947 (p. 61): 'En ce qui concerne le papier commercial, il a paru souhaitable pour l'économie générale du pays, de favoriser un procédé dont le fondement repose sur la mise en circulation des marchandises. L'intérêt de cette mesure apparaît d'autant mieux qu'un des objectifs principaux de la politique économique du gouvernement a été constamment la lutte contre la retention des produits. Ainsi la Banque de France, tout comme le Conseil National du Crédit, a-t-elle tenu à réserver un traitement privilégié aux escomptes d'effets émis en contrepartie de livraisons de marchandises. Ceux-ci bénéficient du taux d'escompte le plus bas'.

Toutefois, déjà à ce moment, le Conseil du Crédit se rendait compte du rôle inflationniste de l'escompte. Nous lisons, en effet, à la page 13 du rapport cité: 'Il n'est pas jusqu'à l'escompte de papier proprement commercial qui vu sous un certain angle, ne présente quelque danger: s'il est vrai qu'il n'est accordé qu'en fonction et à l'occasion d'une vente de marchandises, qu'à ce titre, par conséquent, le crédit encourage bien le "déstockage" et la circulation des produits, il reste exact que le vendeur, tirant sur ses débiteurs des effets d'un montant majoré par la hausse des prix, exerce sur le crédit, lorsqu'il le remet à l'escompte, une pression d'autant plus mécanique que la qualité de ce papier ne prêtant pas en principe à discussion, cette pression répercute sans résistance celle des prix.'

ries des entreprises. L'accroissement du crédit par la voie d'escomptes a été particulièrement sensible. Celles-ci sont en effet passées de 69 milliards au 31 décembre 1947 à 165 milliards au 30 juin 1948. En même temps le rapport Escomptes/Transactions<sup>1</sup> augmentait de 1, en décembre 1947, à 1,52 en juin 1948. Depuis le mois de septembre 1948, ce rapport se stabilise aux environs de 1,70.

## II. LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE

Pour apprécier à leur juste valeur les enseignements de l'expérience française en matière de comptabilité sociale, au service de la politique économique, il importe de se rendre compte:

1° de l'insuffisance des documents qui ont été mis à la disposition de la politique économique;

2° de l'apport positif de ces documents malgré leur insuffisance;

3° des problèmes posés et des voies possibles de progrès dans le domaine théorique et pratique.

### 1. *Les insuffisances de la comptabilité sociale française*

Il n'est pas dans nos intentions de présenter une critique exhaustive des sources de renseignements et de la présentation actuelle de la comptabilité sociale française. Cette critique a été faite à deux reprises par François Perroux.<sup>2</sup> Des améliorations substantielles ont été réalisées depuis en ce qui concerne certaines sources de renseignements (par exemple, pour le secteur public) et en ce qui concerne la présentation (surtout le Second Rapport de la Commission du Bilan). Mais les efforts des économistes et des statisticiens du Commissariat Général du Plan se heurtent toujours au manque absolu de données statistiques fondamentales et à mesure que l'année de base (1938) sur laquelle les informations les plus complètes ont pu être obtenues s'éloigne dans le temps, les indices qui permettent l'extrapolation perdent de plus en plus leur valeur.

<sup>1</sup> Troisième Rapport du Conseil du Crédit, p. 74.

<sup>2</sup> 'Le Revenu National', Presses Universitaires de France, Paris, 1947, p. 97 et suiv. 'Les Rapports entre les Comptabilités Privées et la Comptabilité Nationale, et l'intérêt qu'il y aurait pour celle-ci de disposer de comptabilités normalisées.' Exposé devant le Conseil Économique, 4 février 1949.

Il faut donc constater en toute objectivité que, d'une façon générale, les chiffres mis à la disposition de la politique économique par la Comptabilité Sociale en France étaient loin de présenter une exactitude suffisante pour donner une mesure quantitative précise de l'intervention gouvernementale. Néanmoins, dans des cas particuliers, et en fonction des objectifs spécifiques que visaient les Rapports du Bilan, ces chiffres ont pu orienter l'action économique quant au *sens* et à l'*ordre de grandeur* des mesures à prendre. C'est ainsi que l'écart entre les ressources et les besoins de financement du déficit budgétaire et des investissements, tel qu'il *s'annonçait* en décembre 1947, compte tenu des hypothèses admises, pouvait être considéré comme valablement déterminé pour deux raisons:

a) puisqu'il résultait de l'étude des éléments relativement le mieux connus: budget de l'État, plans d'investissements, apport net de l'étranger;

b) puisque, comme le fait remarquer le Premier Rapport de la Commission du Bilan (p. 74), les erreurs éventuelles dans l'appréciation des ressources avaient une répercussion automatique et équivalente du côté de l'appréciation des demandes et, par conséquent, n'influençaient pas la différence entre ces deux grandeurs.

Cette constatation ne présume en rien de nos conclusions quant à la *signification réelle* de l'écart évalué. Nous y reviendrons plus loin (voir plus loin le point 3).

Un autre aspect de l'insuffisance de la comptabilité sociale française résulte du manque total de certaines grandeurs et de certaines décompositions essentielles du point de vue de la politique économique.

Parmi ces grandeurs, nous croyons devoir relever en premier lieu:

- la répartition des revenus entre les principales catégories de bénéficiaires et suivant leur importance,
- la répartition de la charge fiscale,
- la répartition de la consommation en biens durables, non-durables et services et en biens de consommation générale et de luxe,
- la répartition des investissements suivant le temps de leur maturation,

- les modes de financement des investissements,
- les mouvements financiers et monétaires à partir des excédents des comptes d'exploitation.

Il est en effet impossible de dire quoi que ce soit de *précis* en matière de politique fiscale sans connaître la répartition des revenus et de la consommation. Il est également extrêmement *aléatoire* de vouloir limiter la demande effective globale sans se rendre compte préalablement de tous les investissements projetés et en cours du temps, de leur maturation et des moyens de financement dont ils peuvent disposer. Et, si ces faits n'ont pas échappé aux artisans de la comptabilité sociale française, si ces derniers ont accompli même des efforts louables (2<sup>e</sup> Rapport de la Commission du Bilan) pour compléter ces lacunes, il n'en reste pas moins vrai qu'ils ne sont pas arrivés, à l'heure actuelle, faute de statistiques adéquates, à fournir à la politique économique des renseignements valables en ces matières.

## 2. L'Apport positif de la comptabilité sociale française

Malgré ses insuffisances graves et son caractère récent, la comptabilité sociale française peut inscrire à son actif certaines réalisations incontestables.

On nous permettra, peut-être, de ne pas insister à ce propos sur les mesures concrètes de politique économique qu'elle a suscitées. La seule mesure importante qui, sans hésitations possibles, peut être considérée comme inspirée *directement* par la comptabilité sociale — le prélèvement exceptionnel du 7 janvier 1948 — a eu probablement l'effet d'un coup d'arrêt momentané de la poussée inflationniste. Mais cet effet a été considérablement diminué par le développement extraordinaire du crédit bancaire aux entreprises que le Premier Rapport de la Commission du Bilan n'a pas pu prévoir faute d'avoir étudié le marché monétaire et financier. Et, d'autre part, dans la multitude des facteurs qui conditionnaient au début de 1948 le développement de la conjoncture française, il est difficile d'attribuer une importance décisive à une mesure qui amputait sporadiquement le pouvoir d'achat global d'une centaine de milliards au maximum.

Le véritable apport de la comptabilité sociale doit donc être recherché ailleurs. Il réside avant tout dans son *œuvre éducatrice*. Pour la première fois en France les hommes politiques et les

fonctionnaires ont été mis en face d'un tableau d'ensemble de la vie économique du pays, tableau composé de grandeurs chiffrées et indissolublement liées. Pour imparfaite qu'elle fût, cette image leur a donné le sens de la solidarité de tous les phénomènes économiques. Elle leur a appris à distinguer entre l'effet immédiat direct de leurs actions et les effets secondaires quelquefois beaucoup plus importants qui pouvaient en résulter sur l'ensemble du système. Elle a contribué à dissiper quelques croyances aussi profondément enracinées que mal fondées sur le rôle économique de l'impôt, du crédit et de la monnaie, sur les rapports entre les salaires et les prix, entre l'investissement et l'épargne.

En ouvrant les esprits des hommes d'action aux aspects pratiques et quantifiés de ce qu'ils ne considéraient jusqu'ici que comme des théories abstraites, les premiers essais de comptabilité sociale en France ont préparé la voie la plus sûre au progrès ultérieur de cette technique. Ce n'est qu'au contact avec la réalité que la théorie macroéconomique trouvera des sources d'inspiration, des champs d'expérience et des moyens de contrôle qui sont nécessaires à son perfectionnement. Et c'est uniquement par le perfectionnement de la Théorie sous-jacente que la comptabilité sociale pourra devenir un instrument vraiment utile de la politique économique.

### 3. *Les problèmes posés par l'expérience française de la comptabilité sociale*

La courte application de la comptabilité sociale en France a posé à la théorie et à la pratique économiques des problèmes extrêmement nombreux et divers. En voici quelques-uns:

- décomposition des grandeurs globales de façon à obtenir un système exhaustif et maniable de variables suffisamment homogènes
- construction de réseaux de flux monétaires<sup>1</sup>
- construction d'indices caractéristiques d'une évolution économique<sup>2</sup>
- classification économique des impôts
- traitement des subventions

<sup>1</sup> Cf. G. Th. Guilbaud et J. Marczewski: 'Essai d'une interprétation graphique de la comptabilité sociale', *Économie Appliquée*, Janvier-Mars 1949.

<sup>2</sup> Cf. J. Marczewski: 'La Comptabilité Sociale et ses liaisons avec les comptabilités publique et privée', *Annexe, Économie Appliquée*, même numéro.

- traitement du secteur nationalisé<sup>1</sup>
- évaluation du capital efficient<sup>2</sup>
- rapports de domination entre les plans de divers centres de décision<sup>3</sup>
- liaisons de la comptabilité sociale avec les comptabilités privées et publiques<sup>4</sup>
- signification de l'écart inflationniste.<sup>5</sup>

De tous ces problèmes, c'est le dernier qui a soulevé en France les discussions les plus nombreuses et les plus passionnées. Nous lui réservons le reste de notre exposé.

Dans sa conception primitive simplifiée à l'extrême dans des buts didactiques – et qui n'était d'ailleurs point particulière aux auteurs français – l'écart inflationniste est représenté comme une *mesure* des déséquilibres fondamentaux et de l'effort à faire pour rendre à l'économie les conditions de sa stabilité.<sup>6</sup> C'est le 'trou à combler' par une masse exactement équivalente en volume, le déficit d'une balance comptable à équilibrer. Pour fausse qu'elle pût être, cette conception a rendu des services réels: sa simplicité apparente en faisait un instrument d'argumentation extrêmement puissant susceptible de triompher des oppositions politiques en matière fiscale.

Une conception plus raffinée voit dans l'écart inflationniste une *évaluation des tensions initiales* qu'il s'agit de neutraliser par des mesures immédiates de rééquilibre.<sup>7</sup>

Enfin, une troisième conception considère l'inflation comme 'tout autre chose qu'un excès global de la demande sur un montant global du produit. . . Elle est un *système de désajustements* nés dans des zones diverses de l'économie et propagés dans des *zones de transmissions* qui les amortissent ou les développent.'<sup>8</sup>

A notre avis, pour dégager le sens véritable de ce qu'on est convenu de qualifier – après les auteurs anglo-saxons – d'écart inflationniste, il convient d'examiner la façon dont cette gran-

<sup>1</sup> François Perroux: 'Les nationalisations et la Comptabilité nationale', *Économie Appliquée*, Janvier-Mars 1949.

<sup>2</sup> François Perroux: 'L'évaluation du capital national', *Économie Appliquée*, Octobre-Décembre 1948.

<sup>3</sup> François Perroux: étude en préparation.

<sup>4</sup> Cf. J. Marczewski: 'La Comptabilité Sociale et ses liaisons avec les comptabilités publique et privée', Annexe, *Économie Appliquée*, même numéro.

<sup>5</sup> François Perroux: Exposé devant le Conseil Économique, 7 février 1949.

<sup>6</sup> Premier Rapport de la Commission du Bilan, p. 18.

<sup>7</sup> Deuxième Rapport de la Commission du Bilan, Introduction, p. 14, et exposé général, p. 3.

<sup>8</sup> François Perroux: Exposé devant le Conseil Économique, 4 février 1949, p. 13.

deur est calculée. L'écart inflationniste est la différence entre deux totaux issus d'une même grandeur évaluée *ex ante* pour une *période* future. Cette grandeur n'est autre chose que le produit national brut probable qui est présenté alternativement comme une somme de biens et services évalués au prix initial du marché et comme une somme des revenus engendrés par cette production et évalués également à leur *taux initial*. Le premier total est alors obtenu en déduisant de la somme de biens et services tous ceux qui pendant la période n'absorbent pas les revenus formés. Le second total est formé en déduisant de la somme des revenus formés tous ceux qui pendant la période, n'absorbent pas les biens produits. La capacité d'absorption est dans les deux cas évaluée *au prix initial*.

La différence entre les totaux ainsi calculés représente donc, dans le cas d'inflation, l'excédent des revenus 'absorbateurs de produits' sur les produits 'absorbateurs de revenus', les capacités d'absorption des uns et des autres étant évaluées *au prix initial*.

Cet excédent ne représente pas l'évaluation des tensions *initiales*. Il en indique tout au plus le sens. On ne peut, en effet, qualifier d'initiale la pression qui doit s'exercer pendant *toute la période*. Les tensions initiales résultent des premières parcelles de revenus excédentaires paraissant sur le marché. Pour les évaluer, il faudrait pouvoir dresser un budget national jour par jour ou tout au moins semaine par semaine d'une paye d'ouvriers à l'autre, en utilisant chaque fois les prix initiaux de chaque période. Et encore dans ce cas on n'aurait pas éliminé les effets cumulatifs à l'intérieur de la période.

Cet excédent ne donne la mesure 'de l'effort à faire pour rendre à l'économie les conditions de sa stabilité' que si l'on convient d'avance que cet effort doit être réparti au cours de la période de façon à compenser exactement au jour le jour la formation des parcelles excédentaires de revenu. Dès que cette condition n'est pas remplie – et pratiquement elle ne peut l'être – l'hypothèse du prix initial cesse d'être applicable, les effets cumulatifs sont déclenchés et la 'mesure' de l'effort à faire perd toute sa signification quantitative.

Est-ce à dire que la méthode des budgets nationaux est dépourvue d'utilité pratique et de signification théorique? Certainement non, à condition de ne la considérer que comme un *moyen de contrôle de la compatibilité des plans* de divers centres de

décision *au moment* où le budget est établi.<sup>1</sup> Mais si les plans ne sont pas compatibles entre eux, les différences constatées peuvent-elles servir de *mesure de modification nécessaire* pour assurer leur compatibilité?

Deux questions se posent alors devant les responsables de la politique économique:

- celle de la hiérarchie des plans<sup>2</sup> qui doit être établie en pleine connaissance de cause, puisqu'elle décide du niveau du bien-être social pendant la période;
- celle de l'incidence de la modification d'un plan sur les autres plans.

Or, en ce qui concerne ce second point, une distinction semble absolument indispensable. Certains plans sont les plans véritables, c'est-à-dire qu'ils n'existent encore que sur le papier. Ces plans-là peuvent être ajustés à volonté *au moment de l'établissement du budget national*. L'écart inflationniste donne effectivement la mesure de leurs modifications nécessaires. Si toute la dépense nationale n'était que l'exécution fidèle de ces plans, leur ajustement *préalable* aurait pu assurer l'équilibre global de l'économie.

Mais la plupart des plans qui constituent le budget national sont des plans *en cours d'exécution*. De plus, ils sont intimement liés les uns aux autres, non pas seulement par des relations mécaniques mises à jour par la comptabilité en partie double, mais aussi par des relations spécifiquement économiques dont les théories des anticipations, du multiplicateur et du principe d'accélération ne donnent qu'une idée fort grossière. Prenons un exemple concret. Nous admettons la priorité des plans d'investissements et de dépense publique. Dans ces conditions, le plan de consommation doit être réduit d'un montant annuel donné. Nous nous proposons de le faire par une amputation autoritaire du revenu disponible. Pour que l'intervention soit efficace, il faut:

1° que l'investissement et la dépense publique ne soient eux-mêmes modifiés par la modification de la consommation que dans une proportion calculable;

<sup>1</sup> Cf. J. Marczewski: 'La Comptabilité Sociale et ses liaisons avec les comptabilités publique et privée', *Économie Appliquée*, Février-Mars 1949.

<sup>2</sup> L'expression est de François Perroux.

2° que la propension à consommer<sup>1</sup> ne se modifie pas ou se modifie d'une façon prévisible;

3° que la réduction de la consommation ou son freinage interviennent *en meme temps* que l'accroissement de la dépense d'investissement et de la dépense publique.

Il ne suffit donc pas que l'impôt opère à *un moment quelconque* de la période l'amputation adéquate du revenu disponible. Il faut que cette amputation ait lieu au fur et à mesure de la création des revenus. Une étude *dans le temps* de l'incidence de l'impôt sur le revenu disponible est indispensable. Il faut d'autre part que l'investissement excédentaire par rapport aux prévisions du plan soit limité par une réglementation adéquate du crédit et éventuellement par des mesures directes de réglementation. Dans les cas extrêmes, il faut également recourir à des mesures directes contre le développement de la propension à consommer.

C'est seulement sous réserve de toutes ces conditions que l'écart inflationniste qui exprime le désajustement initial des plans peut avoir la prétention de mesurer l'ampleur de l'intervention nécessaire. Dès la première infraction à cette discipline, il perd sa signification quantitative. Une nouvelle confrontation des plans devient alors nécessaire.

Tout ceci concerne d'ailleurs uniquement *l'ajustement global* de la demande aux ressources disponibles. Comme le fait justement remarquer François Perroux, la notion d'inflation n'est pas épuisée par un équilibre global de ce genre. Des désajustements particuliers à certains secteurs ou à certains produits de base restent possibles avec leurs effets de propagation et de cumulation susceptibles de rompre l'ajustement de quantités globales péniblement réalisé. La méthode des budgets nationaux demande donc à être complétée par une étude minutieuse des marchés et des prix particuliers. Ainsi que l'ont observé les auteurs de plusieurs réponses à l'enquête de l'I.S.E.A., la comptabilité sociale ne doit pas prétendre à *remplacer* les statistiques traditionnelles des prix et des indices, mais à les compléter et à leur fournir un cadre général à remplir.

<sup>1</sup> Dans le sens du rapport Revenu consommé/Revenu disponible.

## CONCLUSION

La Comptabilité sociale française est encore à l'heure actuelle à ses débuts du point de vue des applications pratiques.

Son caractère récent excuse ses insuffisances qui tiennent moins aux conceptions dont elle procède qu'au manque de statistiques de base irremplaçables.

Telle qu'elle est, elle a déjà rendu des services réels à la politique économique. Son influence directe est encore très limitée et ses indications quantitatives sont incertaines. Mais son influence indirecte dans le domaine de l'éducation des gestionnaires nationaux ne doit pas être sous-estimée.

Les problèmes que pose le perfectionnement souhaitable de la comptabilité sociale en France sont d'une double nature:

1° Son progrès est impossible sans une amélioration fondamentale des sources de renseignements statistiques dont elle dispose. Les travaux actuellement poursuivis par la VI<sup>e</sup> section du Conseil Supérieur de la Comptabilité visent à rendre utilisables dans ce but les comptabilités privées et publiques. Il serait souhaitable, d'autre part, qu'un recensement régulier de la production rendît possible la collecte des données ainsi normalisées et rendues additives.

2° Dans le domaine conceptuel, le progrès de la comptabilité sociale en France est strictement lié au développement de la théorie macroéconomique. Il semble que, sous ce rapport, le retard considérable qui existait entre la France et les pays les plus avancés en cette matière diminue à une allure satisfaisante. Mais l'avant-garde de la science n'a pas elle-même atteint dans cette direction un champ d'expansion parfaitement solide. On peut espérer que les expériences récentes de comptabilité sociale poursuivies dans tous les pays contribueront à la formation graduelle du fonds de connaissances indispensable à toute généralisation fructueuse.

## ENGLISH SUMMARY

### RECENT EXPERIENCES IN THE USE OF SOCIAL ACCOUNTING IN FRANCE

by Jan Marczewski

#### INTRODUCTION

The concept of social accounting already has a long history in France. Quesnay, with his 'Tableau Économique' (1758), was the first to attempt a comprehensive description of a national economy by a system of interdependent aggregates. In 1791 the famous chemist, Lavoisier, established a detailed system of accounts for the town of Paris and stressed that the inauguration of a unit with the specific task of keeping the accounts of the nation would prove invaluable to government bodies.

These early suggestions did not, however, receive the attention they deserved from public authorities, and up till 1945 evaluations of national wealth and income, though numerous and often interesting from the theoretical point of view, were only carried out by individual economists and statisticians. These efforts in research had no noticeable influence on economic policy, nor was their importance widely understood in academic circles.

The revival of the idea of social accounting in recent years is mainly due to the works of M. André L. A. Vincent, who in 1941<sup>1</sup> put forward an original system of accounts, and of M. François Perroux, who in 1945 and 1946 presented the first thorough and constructive analysis of the general theory of national income<sup>2</sup> to the French public.

Since 1945 the following documents of social accounting have been published:

- (1) Institut de Conjoncture: 'Points Économiques No. 5, VIe Partie: Richesse et Revenu de la France' – December 1945.
- (2) Commissariat Général de Plan: 'Données statistiques sur la situation de la France au début de 1946, rassemblées en vue des négociations de Washington' – March 1946.
- (3) Commissariat Général de Plan: 'Documents relatifs à la Première Session du Conseil du Plan' – 16th–19th March 1946.

<sup>1</sup> *L'Organisation dans l'entreprise et le nation*, Nancy, 1941.

<sup>2</sup> *Le Revenu National*, Paris, 1946, and many other publications.

- (4) Commissariat Général de Plan: 'Estimation du Revenu National Français' – 1947.
- (5) Commission du Bilan National: 'Perspectives des Ressources et des Besoins de l'Économie Française au cours du premier semestre et de l'année 1948' – December 1947.
- (6) Commission du Bilan National: 'Ressources et Besoins de l'Économie Française en 1948. Résultats du premier semestre et perspectives du second' – April 1948.

It is almost certain that all these works have exerted some *indirect* influence on the government's economic policy, in so far as they helped to shape the opinions of those responsible for the management of public affairs, but it is of course impossible to measure the real extent of an influence of this nature. We must turn, for our consideration, to examples where decisions of policy offer undeniable evidence that these works actually influenced the trend of national economic policy.

This seems to be true regarding the two last documents, i.e.:

- (1) Commission du Bilan National: 'Perspectives des Ressources et des Besoins de l'Économie Française au cours du premier semestre et de l'année 1948' – December 1947.
- (2) Commission du Bilan National: 'Ressources et Besoins de l'Économie Française en 1948. Résultats du premier semestre et perspectives du second' – April 1948.

The reporter of the Commission mainly responsible for the economic background of those papers was M. Pierre Uri, while the statistical figures were elaborated by MM. Dumontier, Coutin, Delcourt, Froment and Gavanier – all members of the Commissariat Général du Plan.

In order to ascertain the impact on economic policy of the documents under consideration, the Institut de Science Économique Appliquée proceeded to make a thorough and far-reaching enquiry into the opinions held by the principal public servants and other people responsible for the direction of national policy (Ministers, Ministerial directors, Members of Parliament, workers' and employers' unions), social accountants, and some outside observers (e.g. professors of economics). The main items of the questionnaire put to these people were:

- (1) Did the published social accounts help to form, elucidate or change your opinion on the country's economic situation?

- (2) Do they constitute a real improvement on statistical information used hitherto?
- (3) Are you able to name any concrete decisions you have taken which were based on information provided by social accounting?
- (4) Did this information serve to give only a general direction to policy or did it also provide a definite yardstick or at least an 'ordre de grandeur' for the action to be taken?
- (5) What do you think about the theoretical and the practical significance of the 'inflationary gap' set off by the reports of the 'Commission du Bilan'?
- (6) Can you suggest any improvements you consider might be valuable to national accounts in either theory or practice?

It may be said that the enquiry met with reasonable success. There were marked signs, at least, of a growing interest in social accounting on the part of the responsible public. Out of fifty persons consulted over thirty gave answers, sometimes of considerable length and interest.

The considerations which follow are based to a large extent on material provided by the results of the enquiry: a fact, I should like to say, which in no way absolves the present writer from personal responsibility for all the opinions expressed and also for any errors which may appear in this paper.

#### I. THE REPORTS OF THE 'COMMISSION DU BILAN' AND THEIR IMPACT ON ECONOMIC POLICY

The main purpose of the First Report of the Commission du Bilan was to make the nature of post-war inflation quite clear and to indicate means of combating it. The method chosen was that of constructing the well-known model which aims to determine the inflationary gap between the total prospective money income and total prospective resources for the given period. The potentialities of this method were, however, limited owing to lack of adequate information both on private enterprises product and money income distribution among the different social classes. The authors of the Report had, in fact, to rely above all on data provided by the government budget. They were also forced to accept, as an approximate measure of prospective investment, the figures of the Plan Monnet with the addition of estimated figures of possible demand and supply of capital goods

in the main industrial branches. Consequently, it may be said that the Report does not constitute a true National Budget, since the latter should tend to balance *all* national resources with *all* their uses, so that a rational choice can be made between all alternative possibilities. The real significance of the Report is that, given the amount of public expenditure considered practically irreducible, the amount of investment considered indispensable, and the general trend of expectations, excluding the formation of adequate saving, the disposable income must be cut down by an amount equal to: the government deficit, plus that part of investment which cannot be covered by means that diminish income, minus the import surplus. In other words, the Report implicitly admits priority of public expenditure and investment over consumption; a point of view altogether acceptable if we take into account the circumstances in which the work of the Commission du Bilan had to be done.

The explicit supposition that there will be no speculative increase of stocks and that no dishoarding will take place during the period is a further point which lessens the practical significance of the conclusions contained in the Report.

Eventually, the failure to present a thorough study of internal credit relations (and this could have been done by introducing a special balance sheet modifications account for each sector) prevented the authors of the Report from giving sufficient emphasis to the possible increase of private investment beyond the limits foreseen. The Second Report of the 'Commission du Bilan' has remedied this omission.

The immediate result of the First Report on economic policy was the introduction of a special levy, with the option of subscription to a national loan, on certain categories of tax-payers. This was the so-called 'Prélèvement Exceptionnel de la lutte contre l'inflation', introduced by the Act of 7th January 1948. That a definite causal relation existed between the First Report and this Act was established by the enquiry made by the I.S.E.A. The First Report not only contributed to the idea of this levy but also furnished the quantitative data necessary to fix its amount (which was, however, subsequently cut down by Parliament). It also provided a general scheme for distribution of respective charges among the various categories of tax-payers.

Finally, by showing the close relationship between different sectors of the nation's economic life, the Report provided the

Government with their best argument when they were called to support the bill in Parliament.

The 'Prélèvement', first designed to provide about 150 billion francs,<sup>1</sup> and later reduced by Parliament, eventually produced about 85 billion. It is, however, very difficult to appreciate the economic impact of this amputation of disposable income, since at the time many other measures – such as the devaluation of the franc, the reintroduction of a free market for some foreign currencies, and the withdrawal of the 5,000-franc notes – came into effect, mixing their deflationary and inflationary consequences with the results of the 'Prélèvement'. The fact is that the retail prices, which were rising continually up till February 1948, did not increase noticeably between February and August. The wholesale prices remained virtually stable between February and May. In August 1948 the inflationary tendency resumed and did not stop until the end of the year, when the effects of the good harvest, the general downward trend of world prices and the energetic efforts of the Government (taxation, credit restrictions and economies in government expenditure) did achieve a period of stability which has continued up to date.

The limited success of the 'Prélèvement' may be partially explained by the fact that, while cutting down the disposable income, the Government did not realize at first the necessity of restricting bank credits. Consequently the *unincorporated enterprises* – particularly numerous in France – were able to reconstitute their working capital reduced by the levy, and to pursue speculative investment in stocks.

This omission only became evident with the Second Report of the Commission du Bilan, August 1948, which contains a thorough analysis of credit relationships and which insists on the necessity of adjusting the global volume of credits to the physical potentialities of increasing production. The credit restrictions were in fact introduced on 29th September 1948. Although we may reasonably suppose that this decision had been inspired, at least partially, by the conclusions of the Second Report, there is *not sufficient evidence* to describe it as a direct consequence of social accounting.

<sup>1</sup> The inflationary gap for the first six months of 1948 was estimated at 200 billions.

## II. THE CONCLUSIONS TO BE DRAWN FROM EXPERIENCE OF SOCIAL ACCOUNTING IN FRANCE

Experience of social accounting in France – short as it has been – has brought to light at least three points worthy of attention:

(1) If it is to be really useful, the system of national accounts must completely cover the whole field of economic activity. The classical three-sectorial system, with its consolidated external and capital accounts, and with its rather superficial treatment of income distribution, is quite inadequate as a guide for economic policy. The minimum additional requirement would be to show: the distribution of income, before and after tax, by sizes of income and by social classes; the subdivision of consumption goods production in necessities and luxuries; the splitting of the capital account so as to indicate the main credit relationships and different means of investment financing.

(2) Experience in France seems to have thrown some light on the real significance of the so-called 'inflationary (or deflationary) gap'. This gap is usually defined as a difference between two aggregates, issued from an 'ex ante' evaluation of the gross national product. The first of these aggregates represents the sum of all goods and services produced during the prospective period and estimated on their initial price. The second aggregate is the sum of incomes generated by the production of these goods and services. From the first aggregate we deduct all goods and services which do not absorb any income during the period (the goods and services which are not sold against spendable incomes). From the second aggregate we deduct all parts of income which do not absorb any goods and services (gross saving and compulsory payments). Since the two aggregates are evaluated at the initial price, the gap obtained in this way is also calculated at the initial price.

This expected difference between the estimated value of incomes absorbing goods and services and the estimated value of goods and services absorbing income has a significant meaning only at the actual moment of estimation. If an adequate and immediate intervention does not adjust these two flows from the first day on which the National Budget comes into operation, the discrepancy between supply and demand produces an effect on prices, unless we suppose an absolutely effective price

control. The cumulative processes start immediately and the whole evaluation loses its quantitative meaning.

Thus the National Budget may only be considered a check on the consistency of the plans supposed to be made by different national groups at the time of the budget being established. But, even in this restrictive sense, the National Budget does not provide the 'measure' of the necessary intervention. It would only do so if all plans which were checked were the 'true' plans; that is, plans existing merely on paper and only put into execution *after* and *following* the estimates of the National Budget. In reality, the fulfilment of these plans at the time of the estimate is already in progress *before* and *during* the computation of the National Budget. Their adjustment necessitates changes in the actual behaviour of different economic units. And the plans of these units are not only linked together through the mechanical ties shown in the double-entry accounting, but also through the specific economic relations of anticipation and cumulative effects. So, if the National Budget shows any inconsistency, the removal of which would necessitate some change of partial plans, the final change cannot be calculated by a mere shift between credits and debits of social accounts. The initiated change will spread itself over the whole system according to the patterns of economic behaviour, which seem to be rather difficult to forecast.

Hence the National Budget only helps us to grasp the probable existence of maladjustments. It does indicate that some of the components of national expenditure ought to be reduced or increased. But it does not give any *measure* of the action to be undertaken.<sup>1</sup> We can gain some idea of *how* to reduce and *how much* to reduce only after a thorough study of the economic behaviour of all centres of decision. If, after the first day the National Budget is in operation, the reaction of economic subjects does not conform to our expectations, the quantitative indications given by the National Budget must be completely revised. The construction of reliable national budgets is not merely a question of good statistics and ingenious forms of accounting presentation. It requires above all a profound knowledge of economics and psychology. It may only be hoped that prolonged practice of national budgeting and continual and

<sup>1</sup> My criticism is mainly directed against the so-called 'prognosis budgets' and does not apply to the same extent to 'programme budgets', which are based on the supposition that all strategic variables are determined by the planning authority.

thorough comparisons between the forecasts and their realizations will contribute to a gradual promotion of this knowledge.

(3) In spite of the method's general limitation, and all the particular limitations of its application in France, our experience of the use of social accounting has revealed at least one unquestionable advantage. It has given those who manage national affairs a general idea of the close interdependency of all economic factors. Simple though the picture designed by the Reports of the Commission du Bilan was, it none the less succeeded in producing a consistent system of figures, not one of which could possibly be changed without changing its other components. The theories of 'neutral' taxes, 'neutral' budget and 'neutral' money, which still had some support in France, received a decisive blow.