

# EXPÉRIENCES PRATIQUES DANS L'UTILISATION DU SCN POUR LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

PAR J. PETRE

*Office Statistique des Communautés Européennes, Bruxelles*

*L'utilisation du SCN actuel pour les besoins de la coopération économique internationale est considérée ci-après à la lumière des expériences accumulées au sein de la Communauté Economique Européenne.*

*L'expérience des années récentes prouve que si, dans une première étape, le SCN a pu servir de cadre général d'analyse économique, ce cadre s'est rapidement révélé insuffisant lorsqu'il s'est agi de confronter des structures et des politiques nationales ou de définir des politiques coordonnées dans les domaines économique, social ou financier. Les travaux menés dans différents domaines ont montré la nécessité d'étendre, de détailler, de modifier et de préciser le système actuel de comptabilité nationale.*

*Une question importante concerne l'intérêt de faire apparaître ou d'éliminer du système comptable les différences institutionnelles existant entre pays. Bien qu'à cet égard l'avis des utilisateurs ne soit pas toujours unanime, l'expérience plaide en faveur d'un système reflétant pleinement les différences réelles de structure entre pays, mais suffisamment détaillé afin de permettre les regroupements fonctionnels nécessaires à certaines analyses.*

*L'article se termine par un bref rappel des principales critiques adressées au SCN actuel par ceux qui, dans le cadre de la Communauté Economique Européenne, se servent de la comptabilité nationale, critiques auxquelles la révision du SCN apportera, espérons-le, une réponse satisfaisante.*

## I.

Au moment de la création de la Communauté Economique Européenne en 1958, l'état de développement des comptes nationaux et l'usage qui en était fait différaient considérablement entre les six pays membres. Tel pays ne possédait pas encore de comptabilité nationale officielle. Dans d'autres pays, celle-ci était seulement utilisée pour la description de l'évolution passée et de la structure économique. D'autres pays membres enfin faisaient déjà un usage systématique de la comptabilité nationale dans l'établissement de leur politique économique à court terme et à moyen terme.

Au cours des dernières années ces différences, sans disparaître entièrement, se sont largement estompées. Ceci tient d'une part à l'évolution générale des idées qui s'est produite en Europe occidentale en faveur d'une politique économique éclairée et cohérente, basée sur des éléments quantitatifs. D'autre part, l'expérience d'intégration économique en cours dans les six pays de la CEE a démontré que, lors des confrontations des politiques nationales et de l'élaboration d'une politique économique commune, seule la comptabilité nationale peut

fournir à la fois un langage commun et un cadre statistique suffisamment large pour l'examen des problèmes.

## II

Au niveau des organes communautaires, c.à.d. des services de la Commission de la CEE, la comptabilité nationale a également vu son importance s'accroître et ses tâches se modifier considérablement depuis 1958. Cette évolution est liée aux progrès mêmes de l'intégration économique entre les six pays membres et au passage graduel de l'union douanière à l'union économique.

Il est vrai que, dès le début, les services de la Commission ont tenu à étudier la situation et la politique économique des Etats-membres dans le cadre macro-économique fourni par les comptes nationaux. Il n'en demeure pas moins que pendant les premières années, les données de comptabilité nationale avaient essentiellement pour but de fournir un certain nombre de mesures globales de l'activité économique des pays membres et de renseigner sur la façon dont se réalisait l'équilibre global entre ressources et emplois de l'économie.

Pendant cette première étape, le SCN actuel a généralement pu répondre d'une façon satisfaisante aux exigences de l'analyse. Comme la plupart des pays de la CEE l'avaient adopté pour leur propre comptabilité nationale, il a pu servir de dénominateur commun au niveau communautaire. Il convient cependant de noter que dès le début certaines solutions du SCN soulevèrent parmi les utilisateurs quelques objections (p.ex. le concept national, la délimitation du secteur ménages, le compromis entre les critères institutionnel et fonctionnel, le mélange de flux imputés et de flux effectifs etc.). D'autre part, on s'aperçut que certaines règles du SCN donnaient lieu à des interprétations différentes de la part des pays (p.ex. en matière de sécurité sociale, de subventions, de cotisations et de pensions de retraite..).

## III

Une situation nouvelle se développa lorsque, au cours des années récentes, les six pays de la CEE s'engagèrent à l'initiative des institutions communautaires (Commission et Conseil des Ministres) dans la coordination active des politiques économiques nationales et dans l'élaboration de politiques communes. Au cours de ces travaux, la nécessité apparut bientôt d'étendre et de détailler le système de comptabilité nationale au-delà du SCN actuel; l'expérience montra également que ceci n'était pas possible sans revoir la structure générale du système.

En réalité, les nouveaux besoins sont apparus de façon empirique au gré des travaux effectués dans tel ou tel domaine et non d'une façon générale et simultanée. Ce n'est qu'après coup que l'on a pu en dresser un inventaire et examiner leurs implications pour le développement du système de comptabilité nationale.

On indiquera brièvement ci-après les différents domaines où la nécessité d'un développement s'est fait sentir ainsi que les travaux qui ont été entrepris.

- a) Dès 1959, il a paru nécessaire de procéder à une *comparaison des structures des finances publiques* dans les six pays de la CEE. Le "Groupe de Travail pour l'étude comparative des budgets des Etats membres" a immédiatement reconnu qu'une comparaison valable n'était pas possible sur la base des documents budgétaires existants et s'est inspiré des méthodes de la comptabilité nationale et notamment du SCN. Il a toutefois été amené à établir des schémas de classification économique et de classification fonctionnelle plus détaillés que ceux prévus par le SCN actuel et à s'écarter sur certains points des règles de ce dernier. Son premier rapport "Les recettes et les dépenses des administrations publiques dans les pays de la CEE" a paru récemment.

L'instauration en 1964 d'un "*Comité de politique budgétaire*", destiné à confronter et à coordonner les grandes lignes des politiques budgétaires des six pays de la CEE, confère à ces travaux un intérêt nouveau et une portée concrète.

Des travaux méthodologiques sont actuellement en cours en vue de coordonner autant que possible les définitions, les classifications et les données de ce groupe et celles de la comptabilité nationale.

- b) A la suite d'une décision du *Comité de politique conjoncturelle*, créé en 1960, les six pays de la CEE établissent chaque année depuis 1962, des *budgets économiques* selon un schéma uniforme. Ces budgets sont strictement confidentiels et sont seulement communiqués aux autorités nationales et aux institutions communautaires compétentes. Ils ont joué un rôle essentiel dans la préparation des recommandations anti-inflationnistes faites par le Conseil des Ministres en avril 1964.

Bien qu'ils incluent aussi certaines données sur la population et l'emploi, ces budgets sont essentiellement basés sur un schéma de comptabilité nationale. Le but essentiel étant de parvenir à définir une politique économique coordonnée au niveau de la CEE, il est nécessaire de disposer de comptes pour chacun des grands secteurs de l'économie. Ceux-ci ont été dérivés d'un schéma-minimum de comptes de secteurs établi en 1961 par l'Office Statistique des Communautés Européennes. La différence essentielle de ce schéma avec le SCN actuel est qu'il comporte également des *comptes pour le secteur Entreprises*. Une autre différence, plus intimement liée aux besoins propres de la Communauté, est la ventilation systématique du compte extérieur entre pays CEE et pays non-membres.

- c) Dès 1958, une première étude exploratoire sur les *perspectives économiques à long terme* des pays de la CEE a été confiée par la Commission de la CEE à un groupe d'experts indépendants. Les travaux de ce groupe, qui ont abouti en 1962 à la publication de l'étude "Les perspectives de développement économique dans la CEE de 1960 à 1970" ont essentiellement été faits dans le cadre de la comptabilité nationale et ont pris pour point de départ les données de celle-ci. Ils ont toutefois clairement démontré l'insuffisance du système actuel en ce qu'il laisse dans l'ombre toutes les relations inter-industrielles et ne permet pas d'établir par catégorie de produits une liaison entre la production et la dépense finale.

C'est en fonction de ces travaux, ainsi qu'en raison des besoins exprimés par les services de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, que l'Office Statistique des Communautés Européennes a entrepris en 1962, en collaboration avec les experts des Offices Statistiques des Etats-membres, une première tentative d'établissement selon des normes uniformes de *tableaux entrées-sorties* pour les pays de la CEE. Les premiers résultats de ces travaux ont été publiés dans un supplément au Bulletin Général de Statistiques d'octobre 1964.

Il y a lieu de souligner qu'entre-temps les travaux prospectifs ont reçu au sein de la CEE une consécration officielle par l'institution en avril 1964 d'un *comité de politique économique à moyen terme*, composé des représentants des six gouvernements et de la Commission de la CEE et d'un *groupe d'experts des perspectives économiques à moyen terme*, dont la mission est d'étudier en termes quantitatifs les perspectives économiques des pays de la CEE d'ici à 1970. Les premiers travaux de ce groupe ont essentiellement été menés dans le cadre et sur la base des données de la comptabilité nationale. Une série de problèmes sont apparus dans le courant de ces travaux, tels que la méthodologie des calculs à prix constants, la liaison entre les nomenclatures des branches d'activité utilisées en comptabilité nationale et dans les statistiques de l'emploi, la question d'une nomenclature fonctionnelle commune de la consommation privée et publique, le besoin de tableaux croisés entre les fonctions de la dépense finale et les branches de production et la nécessité de mettre en lumière un certain nombre de fonctions indépendamment des différences institutionnelles. Signalons enfin, que pour les travaux de projection à long et moyen terme, l'absence de données sur le stock de capital fixe et son évolution est considérée comme une sérieuse lacune.

- d) La nécessité de compléter la connaissance des circuits économiques par l'*analyse des circuits financiers* est bientôt apparue comme une exigence fondamentale aux services de la commission de la CEE. Ce besoin a été ressenti aussi bien dans le cadre des travaux sur les comptes des administrations publiques que dans celui des budgets économiques et de l'analyse des opérations avec l'extérieur (compte extérieur et balance des paiements). Il revêt une importance toute particulière pour le *Comité Monétaire*, organe chargé de formuler des avis sur le rapprochement des politiques monétaires et financières des Etats-membres.

Aussi, l'Office Statistique des Communautés Européennes a-t-il entamé en 1963, suite aux réunions du Group de Travail sur les actifs et passifs financiers de la Conférence des Statisticiens européens, l'établissement d'un schéma de *comptes financiers* pour les six pays de la CEE.

Un projet de nomenclature des créances et des dettes est dès à présent établi et le problème des secteurs et sous-secteurs à distinguer dans les comptes financiers est actuellement à l'étude.

- e) Dans le but de permettre une comparaison des politiques sociales suivies par les pays de la CEE, les services compétents de la Commission ont

éprouvé le besoin de disposer d'une vue d'ensemble des *opérations de redistribution sociale et de leur financement* pour chacun des pays-membres.

A cette occasion, il a été constaté que les systèmes existants de comptabilité nationale, et notamment le SCN actuel, sont conçus pour l'analyse économique mais ne permettent guère une analyse sociale satisfaisante. D'autre part, il est apparu que les statistiques de sécurité sociale, établies dans le cadre du Bureau International du Travail, ne fournissent pas un cadre suffisamment détaillé pour une étude comparative approfondie des structures des systèmes de protection sociale.

L'Office Statistique des Communautés Européennes a donc été amené à élaborer, en collaboration avec un groupe d'experts nationaux, les principes et les cadres d'une *statistique des dépenses sociales et de leur financement*. Le problème principal qui s'est posé a été de concilier les exigences d'une ventilation fonctionnelle appropriée avec le respect des différences institutionnelles, très considérables dans ce domaine entre les pays. Si une intégration complète de cette statistique dans le système de comptabilité nationale apparaît difficile, un raccordement avec celui-ci peut être réalisé moyennant un certain nombre d'aménagements au SCN actuel.

- f) On ne mentionnera ici qu'en passant l'utilisation qui a été faite de la comptabilité nationale dans des domaines spécialisés tels que l'agriculture, la fiscalité, la consommation privée etc. En ce qui concerne les comptes de l'agriculture les travaux déjà effectués par la FAO ont été d'une grande utilité pour les services de la Commission.

#### IV

Le bref aperçu donné ci-dessus appelle un certain nombre de *remarques d'ordre général*:

- a) le développement intervenu au cours des dernières années au sein de la CEE dans l'utilisation des comptes nationaux a forcément conduit les besoins communautaires à *se rapprocher davantage des besoins nationaux* en matière de comptabilité nationale que des besoins d'ordre plus général éprouvés par les organisations internationales.

Ainsi qu'il a été signalé, ces besoins nationaux sont eux-mêmes en pleine évolution. A une conception de la comptabilité nationale qui visait à décrire l'évolution et les structures de l'économie à travers un nombre restreint de grandeurs macro-économiques et de leurs liaisons réciproques, fait place celle d'un système plus détaillé, révélant les liaisons technologiques et les comportements des différentes parties de l'économie et par là même capable d'éclairer les options de la politique économique, sociale et financière.

Parallèlement et sur le plan de la CEE, la comptabilité nationale, sans cesser pour autant de servir à la comparaison internationale du développement et des structures économiques, constitue de plus en plus le langage

commun et l'instrument technique pour la confrontation des politiques nationales.

Un système de comptabilité nationale adapté aux besoins d'un ensemble de pays en voie d'intégration doit donc non seulement permettre de dégager un certain nombre de résultats comparables, mais également être à même d'éclairer et de comparer les mécanismes à travers lesquels ces résultats peuvent être atteints.

- b) Une question fondamentale qui s'est posée dès le début des travaux au niveau communautaire a été de savoir si le système de comptabilité nationale doit être conçu de façon à montrer ou de façon à éliminer les *différences institutionnelles* existant entre les pays.

Cette question qui n'a cessé d'être vivement débattue au cours des dernières années, touche directement le concept même de comparabilité internationale et les différents usages qui sont faits des comptes nationaux.

On a pu constater que sur ce point les différents services utilisateurs étaient loin de partager toujours un point de vue identique. Pour les uns, aucune analyse comparative valable n'était possible sur la base de données affectées par des différences institutionnelles et il convenait d'adopter sur le plan communautaire un système de comptes nationaux basé sur un découpage de l'économie en ensembles fonctionnellement homogènes (p.ex. regroupement de tout l'enseignement dans une branche, regroupement de toutes les mesures de protection sociale dans un secteur, etc.). Pour les autres au contraire, il était indispensable que le découpage de l'économie nationale se fasse par un regroupement des unités institutionnelles caractérisées par un comportement économique et financier homogène. Ces derniers soulignaient qu'il était précisément très important pour le système de comptabilité nationale de montrer les différences institutionnelles entre les pays et de faire apparaître par exemple comment l'organisation et le financement des soins de santé différaient d'un pays à l'autre.

En réalité, la préférence pour le critère fonctionnel ou institutionnel dépendait largement des buts pour lesquels on voulait utiliser les données de la comptabilité nationale. C'est ainsi que les services s'occupant des projections et des perspectives à long terme inclinaient nettement en faveur du critère fonctionnel. Par contre, ceux qui avaient la charge des budgets économiques et des comptes des administrations publiques optaient pour une application stricte du critère institutionnel.

A l'issue de ce débat, on opta finalement pour un système de comptes nationaux à base institutionnelle, mais permettant de procéder aux regroupements fonctionnels nécessaires. Il fut précisé que "l'institution" ne devait pas nécessairement correspondre à une entité juridique séparée, mais constituer une unité appelée à prendre des décisions dans les domaines économiques et financiers et pour laquelle on dispose d'éléments comptables. D'autre part, on s'accorda sur l'intérêt d'effectuer l'analyse de la production dans les tableaux entrées-sorties sur la base d'unités statistiques plus petites et techniquement plus homogènes que "l'institution". Enfin, pour tous les

besoins de l'analyse fonctionnelle, on envisagea la confection de tableaux annexes, croisant les données par institution ou secteur institutionnel avec les données par fonction.

Cette dernière solution, déjà mise en pratique dans l'analyse des dépenses des administrations publiques et dans la statistique des dépenses sociales et de leur financement, permet de satisfaire aux besoins des uns et des autres, fournit une description détaillée de la mesure dans laquelle les différentes institutions interviennent pour assumer une fonction et évite de recourir à un système de compromis mi-institutionnel et mi-fonctionnel.

- c) Une dernière considération générale doit intervenir à cet endroit. A la lumière de ce qui précède on est conduit à penser qu'un système de comptabilité nationale à usage international, s'il veut à la fois fournir des résultats comparables et montrer la diversité des structures institutionnelles à travers lesquelles ceux-ci sont atteints, sera normalement *plus complexe* qu'un système à usage purement national.

En effet, même s'il est conforme dans ses lignes générales à un schéma international standardisé, un système national de comptabilité nationale peut, dans le détail de ses classifications et dans l'application des définitions être calqué entièrement sur la structure spécifique du pays. Il est possible d'adopter dans un tel système des solutions simplificatrices, en vertu par exemple du principe selon lequel l'accessoire suit le principal.

Il n'en va plus de même dans un système international qui doit être conçu dès l'abord en tenant compte des structures de plusieurs pays et qui doit offrir un cadre à des combinaisons beaucoup plus nombreuses. Ceci se vérifie plus particulièrement dans les tableaux croisés qui combinent des données par fonction et par institution.

Ceci mène à la conclusion que certaines solutions simplificatrices qui sont parfaitement justifiées dans le cadre d'un système national ne conviennent pas toujours dans un système international développé.

## V

Après ces considérations générales, il est nécessaire de revenir au SCN actuel en tant qu'instrument pour la coopération économique internationale. L'expérience du Marché commun, qui est celle d'une coopération très poussée et institutionnalisée au point qu'elle est généralement qualifiée d'intégration, peut être intéressante à ce point de vue, étant donné que le SCN actuel, ainsi qu'on l'a vu, y a été utilisé à des fins nombreuses.

Au risque de paraître quelque peu injuste, il semble préférable de ne pas s'attarder à souligner les mérites du système actuel, mais de s'attacher plutôt aux aspects de celui-ci et aux lacunes qui suscitent des critiques parmi les services qui utilisent le cadre et les données de la comptabilité nationale.

La liste ci-après n'est sans doute pas complète et elle n'entre pas dans les détails; mais elle reprend les points principaux qui se dégagent d'une enquête

auprès des utilisateurs de la comptabilité nationale dans les services de la Commission de la Communauté Economique Européenne.

On notera que sur une série de questions, les propositions récentes pour la révision du SCN sont déjà de nature à répondre en tout ou en partie aux critiques exprimées par les utilisateurs. Celles-ci peuvent être résumées comme suit :

- a) le compromis du SCN actuel *entre les critères fonctionnel et institutionnel* n'est pas satisfaisant; il ne contente ni les partisans de l'un ni ceux de l'autre critère.

Les propositions de révision du SCN vont dans le sens souhaité. Toutefois en ce qui concerne la délimitation des secteurs institutionnels, il y aurait lieu de préciser aussi clairement que possible

- 1) la notion d'unité statistique
- 2) les critères de distinction entre secteurs

- b) le SCN actuel ne permet pas l'*analyse des recettes et des dépenses relatives à certaines grandes fonctions* de la société p.ex. éducation, santé, logement, recherche scientifique, protection sociale, etc.

Il conviendrait de prévoir des regroupements fonctionnels raccordés par leurs éléments au système de comptes et de tableaux annexes.

- c) le SCN actuel met en œuvre une série de nomenclatures qui sont *insuffisamment coordonnées* entre elles. Une meilleure coordination de ces nomenclatures est essentielle pour les travaux de projection à long terme.

- d) Les *secteurs* distingués dans le SCN actuel ne constituent pas toujours des ensembles *homogènes*. Ainsi, le secteur des ménages ne devrait comprendre ni les compagnies d'assurance-vie, ni les caisses de retraite, ni les grandes institutions privées sans but lucratif.

Les propositions pour la révision du SCN vont dans le même sens.

- e) Certaines règles et définitions du SCN actuel sont formulées d'une manière trop vague et conduisent à des interprétations divergentes de la part des pays. C'est le cas notamment pour le concept de résident, pour la définition des subventions, pour le classement des caisses de retraite, pour le traitement des pensions de retraite, etc.

- f) A l'expérience il apparaît que dans le SCN actuel *certaines frontières* sont tracées de façon peu satisfaisante. Il en est par exemple ainsi pour les limites entre consommation privée et publique (cas des prestations sociales en nature), entre impôts directs et indirects (taxe de roulage, impôt foncier).

- g) *L'absence de règles précises concernant le calcul à prix constants* de la production et de la dépense est considérée comme une lacune du SCN actuel.

- h) Il en est de même pour l'absence de liaison entre les données de la compta-

bilité nationale et les statistiques de l'emploi, liaison qui est jugée essentielle pour l'analyse économique.

- i) Enfin, on rappellera pour mémoire l'absence d'une *analyse détaillée de la production et des flux financiers*, dont il a déjà été question ci-devant.

*The use of the SNA for purposes of international economic cooperation is considered here in the light of the experience gathered in the European Economic Community.*

*The experience of recent years demonstrates that, although in the first stage the SNA could provide a useful general framework for economic analysis, this framework proved rapidly insufficient when it came to the confrontation of national structures and policies or to the definition of coordinated policies in the economic, social or financial fields. Work undertaken in different fields proved the necessity of extending, detailing, changing and making more precise the present system of national accounts.*

*An important question concerns the usefulness of showing or eliminating from the system the institutional differences among countries. Though on this issue different users are not always agreed, experience is in favour of a system which clearly reveals the real structural differences among countries, but is detailed enough to allow the functional groupings necessary for some analytical purposes.*

*The paper ends by recalling briefly the main criticisms of the present SNA brought forward by those who are using national accounts within the framework of the European Economic Community, criticisms to which the revision of SNA will, it is hoped, give a satisfactory answer.*