

Le nouveau système européen de comptes

René Kahn*

En 2014, les pays membres de l'Union européenne ont adopté un nouveau système de comptabilité nationale : le SEC 2010 (Système Européen des Comptes 2010) en remplacement du précédent système : le SEC 1995. Mis en œuvre à partir de septembre 2014 (les comptes 2014 seront disponibles en mai 2015), le changement ne va pas s'effectuer globalement en une fois, mais progressivement au fil des prochaines années. Ce nouveau système européen de comptabilité nationale, modèle réduit mais exhaustif, détaillé et complexe de l'économie est également un miroir de nos sociétés.

Le but de cet article est de commenter les modifications majeures et de montrer qu'elles procèdent de choix méthodologiques et statistiques qui, s'ils semblent justifiés, ne sont jamais neutres. La mondialisation de l'économie, sa financiarisation, l'intégration et la valorisation de nouvelles ressources naturelles ou immatérielles ainsi qu'un contrôle plus étroit des administrations publiques, caractérisent la nouvelle logique comptable de l'Union européenne.

Des économies nationales de plus en plus mondialisées et soumises pour leur comptabilité à des normes elles-mêmes mondiales

Le système des comptes nationaux est un miroir de la société et le SEC 2010 en reflète parfaitement les transformations contemporaines. Pas seulement parce qu'il fournit une « *représentation globale détaillée et chiffrée de l'économie nationale dans un cadre comptable* » (Piriou et Bournay 2012), mais parce que les perfectionnements et les changements dans le système des comptes sont révélateurs d'une part des évolutions du monde et d'autre part, des représentations que ces changements véhiculent, et en particulier de la conception de l'économie à laquelle adhèrent les institutions européennes.

On peut considérer la comptabilité nationale comme la description la plus objective possible, en termes de circuit économique, du fonctionnement d'une économie nationale. Cette approche inaugurée par des précurseurs

illustres (Grégory King, Vauban, François Quesnay, John Maynard Keynes) entérine en principe le rôle de l'État-nation comme cadre de référence des activités économiques et des politiques économiques. Cependant, le SEC 2010 qui ambitionne de décrire ce qu'il appelle « *une économie totale (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales* », montre bien combien la situation des économies nationales a évolué sous le poids croissant des interdépendances. Il montre aussi que le fait d'entériner cette évolution dans une vision comptable participe de cette même dynamique de mondialisation. Certes les ressources (facteurs et marchandises) sont objectivement plus mobiles et les interdépendances plus fortes. Mais désormais les « *comptabilités nationales* » enserment des données « *nationales* » dans un cadre comptable universel.

Le SEC 2010 réserve dans la présentation de l'architecture générale, un chapitre à la mondialisation et avertit : « *La mondialisation croissante de l'économie a pour corollaire l'intensification des échanges commerciaux internationaux sous toutes leurs formes et impose de nouveaux défis aux pays quand ils doivent enregistrer leurs activités économiques dans les comptes nationaux* ». (Eurostat 2013, p.3). Les défis évoqués concernent les prix de transfert, les traitements à façon internationaux, les échanges commerciaux via internet, les usages internationaux de la propriété intellectuelle, les transferts de fonds, la gestion par les firmes transnationales via des entités artificielles, l'utilisation de véhicules de financement « *off-shore* », la réexportation

* Université de Strasbourg (BETA).

de biens, les flux d'investissements directs internationaux. Ces pratiques démontrent que le cadre national n'est plus la référence pour un grand nombre d'activités économiques. Le SEC 2010 entérine ces changements en demandant aux États membres d'adopter de nouvelles normes comptables.

Le SEC 2010 fondé sur les concepts du SCN 2008 (système de comptabilité nationale des Nations Unies) résulte d'un partenariat très étroit entre les institutions européennes et les grandes institutions économiques internationales qui ont défini les *lignes directrices en matière de comptabilité nationale* (FMI, OCDE, Banque Mondiale, Nations Unies). Il a été publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) en juin 2013 et entre en vigueur à compter de septembre 2014. Il fait l'objet d'un règlement européen qui a force de loi et s'impose aux États membres. Ce faisant il procède du mouvement général de l'intégration économique des États par les normes et par les pratiques. La commission européenne a défini avec Eurostat, et en partenariat avec l'OCDE et les Nations Unies tout un programme de transmission de données par les États membres dans les mois et les années qui suivront. Il est précisé dans le Programme de transmission de données (2014): « *Pour chaque tableau, agrégat et variable, le programme fixe les délais et la fréquence de transmission ainsi que la date de la première transmission* » (Eurostat 2014, p.117).

Des changements plus importants que lors des précédents changements de base

Pour qui s'intéresse à la comptabilité nationale, il est clair qu'il s'agit d'une discipline évolutive qui se transforme avec l'économie elle-même. Les changements de système comptable décidés par les institutions internationales, européennes et nationales et les changements de base ont été nombreux depuis la fin de la guerre. La France est ainsi passée de la CNF (Comptabilité nationale française, en 1955) au système européen, le SECN (système élargi de comptabilité nationale, en 1976) puis au SEC 1995 (système européen des comptes, en 1999, lui-même cohérent avec le système de comptabilité nationale des Nations Unies : le SCN), puis en 2014 au SEC 2010, lui-même compatible avec le SCN 2008.

Les changements d'année de base plus nombreux encore, effectués ces dernières années, ont aussi été l'occasion de révisions plus ou moins importantes : comptabilisation des logiciels dans la formation brute de capital fixe (FBCF) et changement de nomenclatures d'activités et de produits pour la base 1995 ; nouveaux traitements dans l'évaluation des services d'intermédiation financière prestés par les banques (SIFIM) avec l'adoption de la base 2000 ; adoption d'une nouvelle nomenclature d'activités et de produits (*révisée 2*, cohérente avec la nomenclature européenne NACE et la nomenclature internationale CITI) lors du passage à la base 2005. Tous ces changements sont à la fois l'occasion de redéfinir ce que l'on mesure et quantifie et d'améliorer les méthodes pour y parvenir. Les instituts nationaux de statistiques (ici, l'INSEE) ont évoqué un « *toiletage* » accompagnant le changement de l'année de base en ajoutant que « *la définition exacte de nombreuses données et le contour de tous les grands agrégats sont modifiés* ». En particulier le SEC 2010 entérine une définition élargie des actifs et de l'investissement. Les principaux changements sont les suivants :

– Le SEC 2010 comptabilise les sommes que les agents économiques consacrent à la R & D (recherche fondamentale, recherche appliquée et développement expérimental), jusqu'ici comptabilisées en consommation intermédiaire, en dépenses d'investissement (FBCF), « *afin de mieux rendre compte du poids de plus en plus important des actifs tirés de la propriété intellectuelle dans l'économie d'aujourd'hui* ». La valeur ajoutée (VA), provenant pour les 2/3 des sociétés non financières (SNF) et pour 1/3 des administrations publiques (APU), et donc le PIB, en sont rehaussés de 41, 5 milliards €, soit une augmentation de 2,1 % (en 2010).

– Les dépenses d'équipements militaires antérieurement traitées comme consommation intermédiaire des administrations publiques sont désormais comptabilisées en investissement (FBCF - générant de la consommation de capital fixe, à mesure qu'il se déprécie) servant à assurer un service continu de défense ou de dissuasion. L'investissement public est ainsi relevé de 6,7 milliards d'€ en 2010 et la dépense de consommation collective en est un peu affectée.

– Le périmètre des actifs fixes est étendu pour inclure également la production et l'acquisition de bases de données. Cette comptabilisation apparemment limitée pour l'instant

- aux sociétés non financières (SNF) rehausse le PIB de 1,2 milliard €.
- Corrélativement la nomenclature du compte de patrimoine est enrichie pour mieux prendre en compte le poids croissant des actifs immatériels faisant l'objet de la propriété intellectuelle.
 - Le SEC 2010 comporte par rapport au SEC 1995 dix chapitres supplémentaires dans lesquels s'inscrivent l'essentiel des nouveaux développements, parmi lesquels les services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), les services d'assurance et d'assurance sociale traités séparément des services financiers, les comptes du reste du monde, les comptes des administrations publiques qui font l'objet d'innovations, les liens entre comptabilité d'entreprise et comptabilité nationale et les comptes satellites quasi-inexistants dans l'ancien système.
 - Le SEC 2010 propose une description plus complète des activités financières et d'assurance désormais décrites séparément. Les SIFIM (évalués par la différence entre les intérêts payés par les emprunteurs et les intérêts versés aux déposants) font l'objet d'une attention particulière avec la généralisation des services d'intermédiation financière rendus désormais par les institutions financières non-résidentes aux résidents ou par des institutions financières résidentes au profit de non-résidents. Dans le SEC 2010, toutes les sociétés holding seront classées dans le secteur des institutions financières (IF). L'impact sur le basculement de VA du secteur non financier vers le secteur financier en sera très faible mais les comptes d'actifs et passifs financiers en seront affectés. L'activité d'assurance antérieurement comptabilisée par la marge de l'assureur (primes et revenus du placement des réserves techniques d'assurance moins les indemnités versées) est désormais calculée sur les indemnités attendues (la garantie offerte ex-ante).
 - la comptabilité des échanges extérieurs sera modifiée par l'application du critère de transfert de propriété des biens qui se substitue au critère antérieur de franchissement des frontières. Ce changement affectera le calcul du travail à façon, du négoce international et par conséquent la nature de certains flux des échanges internationaux.
 - Les administrations publiques (APU) sont affectées par plusieurs évolutions comp-
- tables concernant leur définition, l'encadrement de leurs activités et leurs opérations, comme par exemple le traitement des soultes versées aux APU par les entreprises publiques ou le traitement des crédits d'impôts. Le chapitre consacré aux comptes des APU voit apparaître de nouveaux critères pour distinguer les activités marchandes des activités non marchandes, de nouvelles pratiques et de nouvelles institutions. Signalons le rôle déterminant des fonds de pension, les agences de privatisation, les agences de restructuration, les structures de défaisance, les joint-ventures et autres « entités à vocation spéciale » (pour la titrisation d'actifs et le lancement d'emprunts publics) ainsi que des organismes régulateurs du marché (pour le seul domaine agricole), la démultiplication des opérations relatives à la dette et des indicateurs du contrôle du secteur public, la réorganisation complète des relations des administrations avec les sociétés publiques, le développement des partenariats public-privé (PPP). A ce sujet on trouve dans le document officiel de présentation du SEC 2010 le commentaire suivant : « *Les administrations publiques s'engagent dans les PPP pour toute une série de raisons, notamment l'espoir qu'une gestion privée permettra de rendre la production plus efficace.* » (Eurostat 2013, p.387). La distribution de « dividendes » et même de « superdividendes » provenant de prises de participation dans des sociétés publiques est normalisée (Eurostat 2013, p.498).
- De nouvelles opérations « sur biens et services » apparaissent qui concernent les actifs non produits et notamment les ressources naturelles (terrains, réserves de minerais et de produits énergétiques, ressources biologiques non cultivées, ressources en eau, spectre de fréquences radios) qui font désormais l'objet d'acquisitions et de cessions, sont maintenant valorisées. Par exemple, les ressources en eau en France sont valorisées à hauteur de 12 milliards €. Les contrats, permis, baux, licences, droits d'exclusivité, etc. constituent une autre catégorie d'actifs non produits qui tiennent une place importante dans le SEC 2010. Le service de « prostitution » est le poste 12.2 de la classification des fonctions de consommation des ménages (COICOP) pour la mesure des dépenses de consommation individuelle.

Les changements les plus importants ne sont pas ceux qu'on croit

Les commentaires qui ont accompagné ce changement se sont focalisés sur quelques aspects techniques comme l'augmentation mécanique du PIB (révisé à la hausse de 3,2 %), le changement du mode de comptabilisation de certaines opérations évoquées ci-dessus (les deux étant liés), et l'évaluation de nouvelles activités ou services sensibles. La presse (*Le Monde* du 3 juin 2014 ; *Libération* du 20 juin 2014) a notamment mis en exergue la contrainte de comptabilisation des activités illicites : l'achat d'armes, la contrebande, la prostitution, le commerce de la drogue, qui pourraient relever en France le PIB de plus de 12 milliards €. Il s'agit certes d'un aspect délicat qui démontre un certain cynisme mais qui reste à la surface de l'analyse. Si ces points ne sont pas anecdotiques, ils ne montrent pas l'ampleur du gouvernement par les chiffres qui s'est mis en place et continue de se déployer à travers les nouvelles normes comptables (Bardet 2014).

La présentation qu'en donnent conjointement la Commission européenne et Eurostat se veut totalement neutre et objective : il s'agit de décrire l'économie telle qu'elle est pour pouvoir, le cas échéant, mieux l'orienter. L'Union européenne, comme les gouvernements nationaux, les opérateurs et les analystes ont besoin « *d'instruments statistiques de qualité qui fournissent un ensemble de statistiques harmonisées et fiables pour fonder leurs décisions et leurs conseils sur les politiques à mener* » dit en avant-propos le directeur d'Eurostat, se réjouissant des progrès réalisés dans l'harmonisation de la méthodologie. Les transformations qui accompagnent ce changement de système semblent raisonnées, justifiées et ne montrent pas une révolution dans les comptes nationaux mais de subtiles évolutions.

De fait le SEC 2010 comporte un cadre central en apparence inchangé par rapport au cadre central du SEC 1995 : on y trouvera les mêmes secteurs institutionnels (5 plus le reste du monde), à peu près les mêmes typologies de branches (regroupant les unités de production, toujours dénommées : *unités d'activité économique au niveau local*), les mêmes familles d'opérations (sur biens et services, de répartition et financières), les mêmes comptes économiques intégrés et la même séquence de comptes (moins lisible cependant pour les non-spécialistes), presque les mêmes tableaux

de synthèse et peu d'agrégats nouveaux. Le déroulé de la présentation du nouveau système est semblable à l'ancien dans sa logique générale.

La véritable nouveauté se situe dans l'allongement et la complexification des nomenclatures, par la prise en compte de nouvelles subdivisions des unités institutionnelles et de nouvelles opérations. Aux subdivisions usuelles sont venues s'ajouter des catégories d'unités institutionnelles « distinctes » qui traduisent la diversité des stratégies de localisation des firmes de plus en plus transnationales : « les sièges sociaux et sociétés holding », « groupes de sociétés », « entités à vocation spéciale », « institutions financières captives », « filiales artificielles » [*« dans le but d'éviter les impôts, de réduire les obligations financières en cas de faillite ou d'obtenir d'autres avantages techniques (en fonction de la législation sur les sociétés dans un pays donné) »*] (Eurostat 2013, p.32)

Comptabilité nationale et démocratie

Sous un abord très rationnel et presque convivial, le SEC 2010 engage des choix sociétaux qui mettent en exergue certains aspects de la vie économique et en dissimulent d'autres. Le SEC 2010 constitue d'un certain point de vue une avancée méthodologique incontestable, mais d'un autre point de vue, on peut craindre qu'il ne représente un recul pour la démocratie. En particulier les débats politiques préalables au perfectionnement du SEC et aux conventionnements sur la base desquels ont été définis ce qu'il fallait mesurer et comment il fallait le mesurer (estimation), ont été totalement occultés. Les choix ont été effectués par des experts privés ou publics en dehors de tout débat démocratique.

Certains aspects de l'activité économique seront désormais plus visibles, mais d'autres moins (notamment les choix préalables qui ne comportent pas que des aspects techniques). Le nouveau SEC entérine comme relevant de la marche normale du monde le poids croissant de la financiarisation et de la marchandisation, la subordination du secteur public au secteur privé.

Un autre aspect préoccupant concerne l'usage futur des données. Bien qu'Eurostat fournisse à la demande, et le plus souvent gratuitement, une batterie très complète de données d'informations et d'indicateurs assortie d'une offre de service très attrayante (composition de ta-

bleaux et de graphiques à la carte, animations, possibilités de téléchargements, etc.), la complexité du SEC 2010 place la nouvelle comptabilité nationale hors de portée de l'honnête homme. Même si la séquence complète des comptes intégrés est prévue pour tous les secteurs institutionnels ainsi que les comptes financiers et de patrimoine, on peut craindre que l'alourdissement et la complexification associée à l'apparition de nouvelles opérations (notamment financières) et de nouveaux actifs, ne conduise à une présentation des résultats de plus en plus spécialisée, s'adressant aux seuls experts.

Par exemple, une présentation séparée des comptes des secteurs institutionnels peut conduire à la disparition de certains tableaux usuels de synthèse tels le TEE (tableau économique d'ensemble) ou le TOF (l'ancien Tableau des opérations financières). Ces tableaux étaient certes moins complexes. Mais ils permettaient d'apprécier d'un coup d'œil l'économie dans son ensemble et le poids économique relatif des secteurs institutionnels (ménages, sociétés non financières, administrations publiques, etc.) pour une centaine d'opérations seulement. Il n'est plus concevable en 2014 de donner en un seul tableau en partie double, une présentation synthétique d'une économie nationale désormais mondialisée.

Dans ce contexte, la comptabilité devient encore davantage une affaire d'experts échappant à l'attention des citoyens.

Elle contribue au renforcement de l'intégration économique européenne par les normes. Elle est incontestablement un rouage de l'« *écocratie* » et du « *fédéralisme tutélaire* ».

Bibliographie

- Bardet, Fabrice (2014), *La contre-révolution comptable. Ces chiffres qui nous gouvernent*. Les belles lettres.
- Eurostat (2013), *Système européen des comptes, SEC 2010*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
- Eurostat (2014), « Système européen de comptes 2010, programme de transmission des données », Eurostat, Commission européenne.
- INSEE (2014a), [Le niveau du PIB est révisé de +3,2 % en base 2010](#).
- INSEE (2014b), [Les comptes nationaux passent en base 2010](#) (note de base complète).
- INSEE (2014c), [Les comptes de la Nation en 2013](#), Insee Première n° 1499.
- Piriou, Jean-Paul, et Jacques Bournay (2012), *La comptabilité nationale*, seizième édition (conforme à la base 2005 / données 2011), La Découverte.