

Distr.
GÉNÉRALE

CES/AC.68/2002/4
28 janvier 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR
L'EUROPE**

**ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
(OCDE)**

**CONFÉRENCE DES STATISTICIENS
EUROPÉENS**

**COMMISSION DES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES (EUROSTAT)**

**Réunion commune CEE/Eurostat/OCDE
sur la comptabilité nationale**
(Genève, 24-26 avril 2002)

**UTILITÉ DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE ET DIALOGUE ENTRE LES
RESPONSABLES DE LA COMPTABILITÉ NATIONALE ET LES DÉCIDEURS**

Communication sollicitée émanant du Bureau central de statistique d'Israël*

La comptabilité nationale figure parmi les grands produits finaux d'un service de statistique et à ce titre, les décideurs l'ont toujours utilisée, que ce soit dans le secteur public ou privé. Au fil des ans, on a pris sans cesse davantage conscience de l'importance de la comptabilité nationale en tant que base de la politique économique, notamment après les crises qui ont ébranlé l'économie en Extrême-Orient, au Mexique, etc. C'est parce que certains ont eu le sentiment que le manque de données ou les retards dans la publication de variables importantes de la statistique économique avaient contribué à ces crises que l'on a vu s'instaurer des dialogues intensifs entre les décideurs et les spécialistes de la comptabilité nationale du monde entier. Aujourd'hui plus qu'hier, il semble essentiel de comprendre le rôle de ces spécialistes.

Parmi les questions qui se posent au comptable national vis-à-vis des décideurs, nous retiendrons celles qui suivent:

- Dans quelle mesure la disponibilité des données influe-t-elle sur les politiques?

* Document établi par M^{me} Soli Peleg.

- Les comptables nationaux devraient-ils avoir une meilleure connaissance du contexte de l'action des pouvoirs publics pour prévoir quelles données il conviendrait de disposer pour éviter les crises?
- Les comptables nationaux pourraient-ils encourager des recherches pertinentes par la publication de certaines séries statistiques? Et devraient-ils être mieux informés des programmes de recherche économique pour être en mesure de satisfaire les besoins en données?
- Cela étant, se pourrait-il que l'instauration d'un dialogue avec les décideurs fasse douter de l'objectivité des comptables nationaux?
- Dans quelle mesure les comptables nationaux devraient-ils répondre aux besoins d'information exprimés par les décideurs? Ne devraient-ils pas s'employer principalement à faire ressortir les informations importantes, sans réagir aux desiderata des décideurs en matière d'information?
- Le manque d'informations clefs est-il imputable à la concentration des ressources sur les informations demandées par les décideurs? Ou en d'autres termes, les décideurs influencent-ils indirectement la présentation des comptes, dans la mesure où il est peut-être plus facile d'obtenir un financement pour certaines parties des comptes que pour d'autres?

Le présent document examine l'utilisation faite de la comptabilité nationale par les décideurs ainsi que le dialogue entre décideurs et comptables nationaux à la lumière d'exemples tirés de la comptabilité nationale d'Israël. Certains de ces exemples ont été publiés dans un précédent document sur ce sujet intitulé «Utilisation de la comptabilité nationale par les décideurs», écrit en collaboration avec Ezra Hadar et présenté à une conférence de l'Association internationale de recherches sur le revenu et la fortune en 1996.

1. Les décideurs et les principaux agrégats de la comptabilité nationale

1. Les principaux agrégats de la comptabilité nationale, qui sont généralement bien connus des décideurs, sont utilisés fréquemment pour la prise de décisions, ainsi que comme base de négociation sur de nombreux sujets économiques. L'utilisation des comptes nationaux semble s'être développée depuis que les nouveaux médias tels que l'Internet ont accéléré et facilité l'obtention des publications y relatives.

1.1 Utilisation de nouvelles séries statistiques

2. Au fil des ans, la comptabilité nationale de base a pris de l'ampleur et un processus permanent d'apprentissage s'est instauré, sous l'impulsion des comptables nationaux. Ces derniers essaient de sensibiliser les décideurs à de nouvelles séries statistiques et d'attirer leur attention sur les nouvelles informations utiles qui peuvent être tirées des comptes nationaux. Ce n'est pas toujours tâche facile mais généralement, après quelques années, la plupart des décideurs se sont familiarisés avec les concepts clefs. Par exemple, au début des années 1980, l'accent a été mis sur l'utilité du concept de PIB plutôt que de PNB dans la comptabilité nationale d'Israël, et aujourd'hui, seuls quelques décideurs (âgés pour la plupart) se réfèrent

toujours au PNB. Il y a des concepts, qui, à l'évidence, mettent plus de temps à retenir l'attention des décideurs, notamment la notion de consommation collective et individuelle qui, bien qu'ayant été introduite dans la comptabilité nationale d'Israël en 1998, n'est guère utilisée par les décideurs à ce jour. Quoiqu'il en soit, on constate en général que l'introduction de nouvelles séries statistiques a permis de sensibiliser les décideurs à certaines évolutions importantes – notamment la croissance rapide des investissements logiciels ou l'impact prononcé des gains résultant de modification des termes de l'échange sur le revenu intérieur réel pour certaines années.

1.2 Dates de publication

3. Les décideurs s'intéressant particulièrement à l'actualité la plus récente, ils utilisent surtout des estimations préliminaires. En Israël, les dates de publication des estimations préliminaires et révisées des comptes nationaux sont fixées notamment sur la base des accords conclus dans le cadre des discussions avec les décideurs – d'un côté, ces derniers ont demandé à disposer d'estimations préliminaires au moment de la préparation des budgets ou des rapports sur l'état de l'économie; de l'autre, les comptes nationaux ont revendiqué une fiabilité minimum pour ces estimations.

4. Par exemple, en réponse à la demande de statistiques mises à jour pour la préparation du budget, un compromis a été trouvé: les premières estimations des comptes nationaux pour l'année en cours sont désormais publiées à la mi-octobre. Il a été estimé en effet que les comptes nationaux pouvaient préparer des estimations préliminaires fiables pour la mi-octobre au plus tôt, et qu'à cette date, les représentants du Ministère des finances et de la Banque d'Israël seraient encore en mesure de se baser sur ces données pour établir leurs prévisions et planifier leur budget pour les trois années suivantes. Au début des années 1980, avant que les comptes nationaux ne se mettent à élaborer leurs propres estimations préliminaires, le Ministère des finances et la Banque d'Israël préparaient des estimations préliminaires du PIB, qui en général différaient assez nettement des résultats finaux.

5. Les estimations annuelles préliminaires des comptes nationaux font l'objet d'une grande attention: par exemple, récemment, la publication au mois d'octobre d'estimations peu encourageantes au sujet de la croissance du PIB pour 2001 est l'un des facteurs qui a déclenché un débat public sur ce que l'on a appelé la «situation d'urgence économique» et incité les décideurs à revoir leurs priorités budgétaires.

1.3 Fréquence des publications

6. Autre effet de l'intérêt porté aux statistiques courantes, les décideurs ont demandé à disposer d'estimations mensuelles des comptes nationaux. En raison du manque de statistiques de base, seuls des comptes trimestriels ont été publiés en Israël jusqu'à présent, mais la Division de la comptabilité nationale envisage de produire à l'avenir des estimations mensuelles.

7. Par volonté de disposer de chiffres mensuels, les décideurs des secteurs public et privé se sont mis à utiliser des indicateurs partiels comme estimations supplétives du PIB. La Banque d'Israël a créé un indice mensuel composite basé sur quatre indicateurs: production manufacturière, importations, nombre de salariés et ventes au détail. La préférence des décideurs pour les données mensuelles est tellement marquée que ces derniers se fient presque uniquement

à cet indice et ils n'accordent que peu d'importance aux estimations du PIB, au moment où celles-ci sont publiées.

1.4 Présentation des tendances, des données corrigées des variations saisonnières et des taux de variation annuels

8. Outre que les décideurs veulent disposer de données publiées à intervalles rapprochés, ils doivent être en mesure de détecter les changements de tendance ou d'orientation aussi tôt que possible. Étant donné que les statistiques mensuelles ou trimestrielles subissent généralement d'importantes fluctuations, les décideurs éprouvent des difficultés à utiliser des séries non corrigées comme base d'analyse. Il est donc important que les comptables nationaux multiplient leurs efforts pour résoudre les problèmes liés aux corrections des variations saisonnières ou en fonction des jours ouvrés ainsi qu'à l'analyse des tendances. Toutefois, nombreux sont les décideurs qui ne saisissent pas très bien le fondement théorique de la correction des variations saisonnières et du calcul des tendances; il leur faudra du temps pour apprendre à manier les séries corrigées avec aisance. Par exemple, une méthode améliorée de calcul des tendances a été introduite en Israël à la fin des années 1990. Au moment de leur introduction, les nouvelles séries ont été soit ignorées, soit critiquées (les utilisateurs se sont dits perturbés par l'ajout de ces séries). Quelques courts séminaires ont été organisés à l'intention des journalistes et des responsables de l'administration, pour leur expliquer les avantages qu'il y avait à utiliser les données corrigées des variations saisonnières ou les données conjoncturelles.

9. Par ailleurs, les dernières améliorations apportées aux méthodes de calcul des corrections des variations saisonnières et des tendances visaient à répondre aux problèmes soulevés par les utilisateurs. Par exemple, à cause du calendrier lunaire, la date des fêtes juives change d'année en année, si bien que la correction habituelle des variations saisonnières ne reflétait pas de façon adéquate l'effet des jours fériés et entraînait d'importantes fluctuations des séries. De nombreux décideurs s'en étant plaints, un modèle de correction spécial a été mis au point, ce qui a permis d'obtenir des séries plus lissées.

10. Depuis quelques années, on s'est mis à présenter les variations mensuelles ou trimestrielles sur la base des taux annuels en Israël, pour faciliter la comparaison des variations sur des périodes de durée différente – les utilisateurs, semble-t-il, faisaient souvent référence à des variations de dimensions différentes, comme si elles étaient comparables. Dans ce cas également, le processus d'apprentissage a pris un certain nombre d'années, mais aujourd'hui, l'impression qui ressort des articles de presse et des débats publics nous porte à croire que les taux annuels sont compris de la plupart des utilisateurs et qu'ils ont facilité les comparaisons.

1.5 Comparaisons et ratios

11. Les décideurs utilisent souvent les données de la comptabilité nationale en association avec les chiffres de l'emploi ou des données démographiques, et généralement les rapports (ratios) et les comparaisons leur sont particulièrement utiles. Cette démarche peut s'expliquer par le fait que les données, telles que le revenu par habitant ou le produit par salarié, sont plus faciles à comprendre, et peut-être plus parlantes pour le public. Parmi les séries les plus usuelles en Israël figurent: le PIB par habitant en dollars des États-Unis et en dollars PPA, la consommation privée par habitant, la production manufacturière par salarié, le stock de capital par salarié, le revenu

disponible des ménages par habitant et les dépenses publiques en pourcentage du revenu national.

1.6 Fiabilité des comptes nationaux

12. La fiabilité perçue des comptes nationaux influe naturellement sur l'usage qu'en font les décideurs – moins ces comptes sont fiables à leurs yeux, moins ils les utilisent. En matière de comptabilité nationale, la confiance qu'ils accordent aux estimations est généralement fondée sur l'expérience antérieure en matière de mise à jour et de révision. En Israël, on a procédé à plusieurs reprises à un examen des comptes nationaux pour déterminer l'ampleur des révisions et des mises à jour. Il a été envisagé de publier les fourchettes des révisions moyennes afin de donner aux utilisateurs une sorte «d'intervalle de confiance». Pendant de nombreuses années, les chiffres présentés dans les tableaux ont été arrondis afin de signaler aux utilisateurs que les estimations n'étaient pas suffisamment fiables pour permettre la distinction entre une croissance de 1,3 % et de 1,4 % par exemple. Cependant, certains utilisateurs ont eu le sentiment que l'arrondissement des chiffres s'apparentait à une manipulation des données et ils ont réclamé la publication de chiffres non arrondis. Ces dernières années on a donc publié des chiffres non arrondis, en précisant que certaines estimations peuvent s'avérer relativement peu fiables et subir des modifications ultérieures.

13. Étant donné que la réputation des comptes se construit dans la durée, il est important, une fois qu'on l'a acquise, de la conserver. La plupart du temps, lorsque les décideurs demandent des publications plus précoces ou plus détaillées, les comptables nationaux doivent trouver un équilibre entre la nécessité de produire des données de qualité suffisante et celle de fournir des données pertinentes aux utilisateurs. Les estimations préliminaires des comptes nationaux susmentionnées n'ont été rendues publiques qu'après avoir procédé pendant quelques années, à des simulations et des exercices visant à vérifier les méthodes et la qualité des estimations obtenues. Il semble que «l'image» de la comptabilité nationale parmi les décideurs n'a pas été ternie par la publication de ces estimations préliminaires.

14. En Israël, l'expérience a montré que lorsque la fiabilité est particulièrement faible, il peut s'avérer important de préciser où gît exactement la difficulté. Par exemple, les données relatives à l'industrie du diamant en Israël posent problème et par conséquent, les chiffres publiés pour les exportations et les importations tiennent compte, ou non, des diamants, afin de donner aux utilisateurs la possibilité d'analyser les données sans qu'y figure ce secteur problématique.

1.7 Objectivité

15. L'expérience montre que les décideurs attachent de l'importance au fait que les données de la comptabilité nationale soient élaborées par une instance objective, dans la mesure où ils veulent les utiliser dans tous types de négociations. Les utilisateurs jugent de l'objectivité des comptables nationaux sur la base des informations relatives au service de la comptabilité nationale. Leurs critères sont probablement ceux que le FMI a exposés ces dernières années dans le cadre de la norme spéciale de diffusion des données (NSDD): l'existence d'une loi régissant l'activité des comptables nationaux et destinée à garantir leur indépendance; le fait que toutes les séries statistiques soient communiquées simultanément à tous les utilisateurs; l'annonce, longtemps à l'avance au public des dates de publication des comptes nationaux; la transparence des méthodes d'estimation, etc.

16. Autre aspect peut-être également important: le mode de présentation des données. D'après notre expérience, les comptables nationaux doivent maintenir un équilibre délicat entre une présentation intéressante des données (notamment en incluant «une analyse sommaire» des données dans la publication) et la présentation qui risquerait d'être perçue comme de la manipulation, si l'accent était mis sur certains faits plutôt que d'autres. Parfois, l'analyse figurant dans la publication peut s'avérer si ennuyeuse que les comptes ne suscitent que peu d'intérêt et ne sont pas diffusés dans la presse. Parfois encore, le texte accompagnant les séries statistiques peut être interprété de manière inattendue, comme dans le cas susmentionné des chiffres arrondis. Le fait d'arrondir les chiffres a été interprété comme traduisant la volonté des comptables nationaux de brosser de l'économie un tableau plus favorable que la réalité (bien sûr, l'interprétation aurait été inverse si les chiffres avaient été différents).

2. L'utilisation des données de la comptabilité nationale dans les rapports sur lesquels se basent les décideurs

17. Les principaux agrégats de la comptabilité nationale constituent également un élément majeur de nombreux rapports actuels sur l'évolution de l'économie, ce qui explique que ces comptes fassent l'objet de nombreuses utilisations indirectes de la part des décideurs. La concertation avec les chercheurs et les analystes qui rédigent ces rapports a lieu tout au long de l'année, et il semble que ces échanges contribuent à l'amélioration des comptes nationaux et à la mise au point de séries statistiques pertinentes pour l'analyse économique. Les comptables nationaux examinent aussi les rapports publiés pour déterminer si la couverture statistique d'un domaine donné est suffisante, si les définitions et les classifications répondent bien aux besoins et si un quelconque fait économique nouveau appelle des changements de priorités et l'élaboration de statistiques dans de nouveaux domaines. Ces rapports peuvent également attirer l'attention des comptables nationaux sur de nouvelles sources statistiques qu'ils n'utilisaient pas jusqu'alors ou leur donner des idées pour une meilleure présentation des données dans les publications des comptes nationaux.

2.1 «Le budget national»

18. Les données de la comptabilité nationale servent de base à l'élaboration du «budget national». «Le budget national», qui décrit la politique économique prévue par le Gouvernement pour les trois années à venir, est établi par une équipe composée de représentants de la Banque d'Israël, du Ministère des finances et du service chargé de la planification au sein du Cabinet du Premier Ministre. Les variables de la comptabilité nationale présentées dans le «budget national» sont: le PIB, le PIB du secteur des entreprises, les dépenses de consommation privée par habitant, les dépenses de consommation des administrations publiques, la formation de capital, les exportations et les importations à prix constants; les transferts, impôts et subventions, la balance des paiements en dollars et le déficit du compte des administrations publiques. Y figurent en outre les données suivantes: population totale, nombre d'immigrants, données relatives à la population active (taux de chômage, nombre de travailleurs ayant un emploi) et données relatives aux prix à la consommation. Les prévisions portant sur les ressources de l'économie et leur utilisation dans l'économie au cours des trois années à venir sont établies à l'aide des données de la comptabilité nationale, y compris celles de l'année en cours. Ces prévisions sont présentées conjointement avec les informations relatives aux priorités de développement définies par le Gouvernement et à l'affectation prévue des ressources publiques pour les trois années à venir.

2.2 Rapport annuel de la Banque d'Israël

19. La banque centrale (Banque d'Israël) publie des analyses complètes de l'économie dans ses rapports annuels. Ces rapports, qui sont utilisés comme source d'information privilégiée par les décideurs des secteurs public et privé, reposent essentiellement sur les données fondamentales de la comptabilité nationale. Ils analysent l'évolution du PIB, du PIB par branche d'activité, des dépenses de consommation privée, des comptes des opérations courantes des administrations publiques, de la formation de capital et de la balance des paiements. Certains sujets font l'objet d'un traitement spécial – par exemple les années de forte immigration et d'essor de la construction ont vu la publication d'un chapitre spécial sur l'industrie du bâtiment, et récemment, devant la croissance rapide de la technologie de l'information et de la communication, plusieurs chapitres spéciaux ont été consacrés aux secteurs de la communication et de la technologie de pointe.

20. Pendant la période d'établissement des comptes nationaux annuels, on assiste à une concertation permanente entre les auteurs des rapports de la Banque d'Israël et les comptables nationaux: les discussions portent sur certains détails, sur les données complémentaires qu'il convient d'ajouter et sur les sujets spéciaux qu'il faudrait examiner. Souvent, c'est la demande de données relatives à des sujets spéciaux qui motive l'établissement de comptes détaillés pour une branche d'activité donnée ou une partie spécifique des emplois du PIB.

2.3 Rapports mensuels sur l'état de l'économie

21. Divers ministères et organismes du secteur privé publient des rapports mensuels sur l'état de l'économie, qui sont fondés principalement sur les données fondamentales de la comptabilité nationale. Le Ministère des finances élabore des rapports sur la situation économique, qui comprennent une analyse de l'évolution des composantes essentielles des comptes nationaux. Parmi les autres ministères qui publient des rapports mensuels sur l'état de l'économie mais en insistant sur les aspects qui intéressent leur propre ministère, on peut citer: le Ministère de la construction et le Ministère du travail et des affaires sociales.

22. Les banques privées, les sociétés d'investissement et les organisations de premier plan telles que l'association des fabricants, les organisations de commerçants et la confédération générale des travailleurs publient toutes des rapports mensuels sur la situation économique. Tous ces rapports s'appuient sur les données fondamentales de la comptabilité nationale, les indicateurs préliminaires de l'évolution du PIB et les statistiques du travail. Ils sont lus par des groupes de décideurs qui ne connaissent pas forcément les publications du Bureau central de statistique relatives aux comptes nationaux.

2.4 Rapports présentés dans le cadre de séminaires

23. Les principaux agrégats de la comptabilité nationale sont également utilisés comme données de base pour les colloques ou les courts séminaires sur la politique économique organisés par des organisations privées ou publiques. Les réunions de ce type se tiennent souvent vers la fin de l'année, quelques jours après la publication des estimations préliminaires des comptes nationaux annuels, et elles font généralement l'objet de comptes rendus de presse. En Israël, les comptables nationaux participent fréquemment à ce genre de colloques pour comprendre comment sont utilisés les séries statistiques de la comptabilité nationale et en savoir

plus au sujet de la demande de données. Dans ces réunions, les comptables nationaux ont également souvent l'occasion d'entendre des commentaires sur la comptabilité nationale de la part d'utilisateurs qui ne sont généralement pas en contact avec le Bureau central de statistique.

2.5 Rapports sur l'évolution du revenu et de la production servant de base aux négociations salariales et à la politique des revenus

24. En Israël, de 1964 à 1995, des rapports annuels sur l'évolution de la production et du revenu basés sur les données de la comptabilité nationale étaient préparés par l'Institut de recherche sur le revenu et la production. Cet institut, créé conjointement par le Gouvernement, la confédération générale des travailleurs et l'association des fabricants, se composait d'un conseil et d'un organe directeur constitué de professionnels.

25. L'Institut publiait des rapports sur la production, l'emploi, les salaires, l'excédent d'exploitation et autres statistiques de la comptabilité nationale considérées comme pertinentes pour la politique des revenus. Ses rapports traitaient de sujets comme la stabilité des prix, la répartition du revenu national et le rendement du capital, et les comptables nationaux préparaient des tableaux spéciaux contenant les données nécessaires pour illustrer l'analyse de ces questions. Les rapports de l'Institut étaient destinés à servir de base, acceptée par toutes les parties, aux négociations salariales ou autres négociations sur la politique des revenus entre les organisations syndicales, l'État et les employeurs privés.

26. Ces dernières années, les négociations salariales ne se sont généralement pas déroulées à l'échelon national – aujourd'hui, les accords se concluent, pour la plupart, au niveau de la branche d'activité ou de l'entreprise et le régime d'emploi sous contrat est devenu bien plus courant – si bien qu'en 1996, l'Institut a cessé ses activités. Depuis lors, les séries statistiques relatives à l'évolution de la production et du revenu sont publiées dans le cadre des comptes nationaux et les décideurs continuent de s'en servir comme base lors des négociations salariales à différents niveaux.

2.6 Programmes établis en rapport avec des situations spéciales

27. Les données de la comptabilité nationale sont souvent utilisées pour établir des programmes destinés à répondre à des situations spéciales. Par exemple, la Banque d'Israël et le Ministère des finances se sont fondés sur la comptabilité nationale en 1990-1991 pour mettre sur pied un plan spécial pour l'absorption du million d'immigrants attendus durant les années 1990-1995. En fait, ils n'ont été que quelque 700 000 à arriver au cours de cette période.

28. On a donc étudié la comptabilité nationale d'une période de forte immigration antérieure (1968 à 1972) pour déterminer les effets de l'arrivée massive d'immigrants sur le PIB, la consommation privée, les dépenses de consommation des administrations publiques, la formation de capital, les importations nettes, le coût de la main-d'œuvre, le chômage, les prix et l'épargne. Plusieurs scénarios ont été envisagés. Les principaux éléments pris en considération ont été: la construction ou l'importation de maisons préfabriquées pour offrir un logement aux immigrants, un nouveau stock de capital destiné à assurer l'emploi des immigrants, les besoins d'infrastructures résultant de l'accroissement de la population, la prévision des dépenses et du déficit publics, les répercussions sur le niveau de vie des vétérans et des méthodes de financement différentes.

29. Les données de la comptabilité nationale ont servi à estimer le stock de capital nécessaire par salarié, le coût du logement par habitant, les besoins d'infrastructures, les fonds publics nécessaires et les besoins en capitaux étrangers. Des méthodes de financement différentes, y compris les possibilités de financement par les capitaux étrangers, ont été envisagées, à la lumière de la dette nationale par rapport au PIB, du montant du déficit public et des recettes fiscales.

3. L'utilisation des comptes satellites par les décideurs

30. Il arrive que la comptabilité nationale de base ne réponde pas à toutes les questions que se posent les décideurs. En Israël, un certain nombre de problèmes spéciaux ont suscité des demandes d'élargissement des comptes nationaux de base et ont conduit à créer des comptes satellites.

31. Les décideurs s'intéressent notamment au développement des services publics et communautaires. C'est pourquoi, la tradition s'est instaurée de construire des comptes satellites indiquant les dépenses consacrées à différents types de services publics et communautaires fournis et financés par divers secteurs de l'économie. Les premiers comptes satellites ont fait leur apparition au début des années 60: dépense nationale en matière d'éducation ou de santé. Ces comptes, qui sont principalement utilisés pour la planification du budget, servent également à analyser des questions de politique générale spécifiques. Parmi les comptes satellites mis au point plus récemment figurent: la dépense nationale en matière de recherche et de développement, la dépense nationale en matière de culture, les dépenses publiques de protection de l'environnement, les comptes de toutes les institutions sans but lucratif et la dépense nationale en matière de défense. Deux exemples d'utilisation des comptes satellites sont exposés ci-après.

3.1 Dépense nationale en matière de santé et législation sanitaire israélienne

32. Dans les années 90, le Gouvernement israélien a décidé de mettre sur pied une commission chargée d'étudier les performances et l'efficacité du système de santé israélien. La commission a été priée d'examiner l'évolution passée du système de santé et de présenter au Gouvernement ses recommandations au sujet de la politique future et des changements qu'il convenait d'apporter au système en termes de structure, de fonctionnement et d'efficacité.

33. La commission a largement eu recours aux comptes satellites de la santé élaborés dans le cadre de la comptabilité nationale. Ces comptes reprennent les séries statistiques établies depuis 1962 sur la dépense nationale en matière de santé et ses composantes. Ils rassemblent un éventail de données détaillées relativement large par rapport aux comptes nationaux principaux. Grâce à ces détails, ainsi qu'au lien entre les comptes satellites des dépenses de santé et le système central de comptabilité nationale, la commission a pu réaliser une analyse très fouillée du système de santé et faire des recommandations portant sur des agrégats de la comptabilité nationale, tels que la proportion de ressources totales à allouer à la santé et aux secteurs de l'économie qui devraient assurer les soins de santé.

34. Les comparaisons internationales du PIB par habitant en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA), des dépenses de santé en termes de PPA pour ce secteur et des dépenses de santé exprimées en pourcentage du PIB sont publiées en même temps que le compte satellite de

la santé. La commission a utilisé ces comparaisons pour analyser l'évolution des dépenses de santé en Israël par rapport à d'autres pays.

35. L'analyse de la dépense nationale en matière de santé au cours des années 80 a révélé que les dépenses de santé exprimées en pourcentage du PIB étaient stables. Les dépenses de santé par habitant ont, quant à elles, augmenté. Les dépenses de santé ont progressé relativement vite par rapport aux dépenses de consommation des administrations publiques, mais cette hausse reste relativement faible par rapport à l'évolution des dépenses de consommation privée.

36. La commission a également étudié les fluctuations des indices de l'emploi, des salaires et des prix des salaires et elle a constaté que les augmentations de salaire dans les services de santé étaient inférieures à celles enregistrées dans d'autres services publics et communautaires ainsi que dans d'autres secteurs de l'économie, ce qui n'a fait qu'aggraver la dégradation des relations patronat-salariat à l'intérieur du système de santé.

37. De l'avis de la commission, la progression de la proportion des services de santé assurés par le secteur privé reflétait la mauvaise opinion des consommateurs quant aux soins de santé qu'ils pouvaient attendre du secteur public. L'augmentation relativement forte du prix des services de santé privés indique un accroissement de la demande de soins privés et un recul de la demande de services de santé publics.

38. Selon la commission, les problèmes que connaissent les services de santé sont dus à la stagnation de la dépense nationale en matière de santé (après une période de croissance rapide dans les années 70), ainsi qu'à l'augmentation de la demande résultant du vieillissement de la population, des avancées technologiques et d'une hausse des revenus. La commission n'a pas recommandé une augmentation des ressources allouées au secteur de la santé, mais plutôt un changement des priorités, notamment l'allocation de ressources accrues pour satisfaire des besoins spécifiques (services aux personnes âgées, soins psychiatriques et services de santé préventifs pour les enfants) ainsi que la recherche d'une utilisation plus efficace des ressources, par le biais d'une meilleure organisation et de mesures d'incitation au rendement.

39. L'analyse des données financières figurant dans les comptes satellites de la santé a permis à la commission de formuler des recommandations quant aux modalités de financement futur des soins: quels paiements devraient être pris en charge respectivement par les ménages, les employeurs, l'État et l'Institut national d'assurance.

40. Les recommandations adressées par la commission au Gouvernement ont ouvert la voie à l'adoption d'une législation sanitaire nationale et à une réorganisation des services de santé. Dans son rapport, la commission a proposé d'établir un département de l'information chargé de définir pour toutes les composantes du système de santé des méthodes uniformes de collecte et d'analyse des informations médicales et administratives.

41. Lorsque la loi sanitaire a été mise en application, certains ont demandé à ce que l'on trouve une formule de mesure du coût de «l'enveloppe de la santé publique» – c'est-à-dire les services de santé qui seraient fournis à la population israélienne. Grâce à l'analyse de la structure des dépenses de santé publique, la commission a pu suggérer quelques composantes pertinentes faciles à mesurer, telles que la rémunération des salariés, le prix des médicaments, etc.

La pondération de chacune de ces composantes a été déterminée au moyen des données détaillées figurant dans les comptes satellites.

3.2 Comptes satellites du coût de la défense

42. Dans la comptabilité nationale d'Israël, les dépenses publiques consacrées à la défense ont toujours été présentées de façon séparée. Cependant, les données de la comptabilité nationale établies habituellement ne répondent pas à certaines questions fondamentales que se posent les décideurs, notamment au sujet du coût total de la défense. Au début des années 90, un comité regroupant des comptables nationaux, des représentants de la banque centrale, du Ministère des finances et du Ministère de la défense a répertorié tous les postes à inclure dans les comptes satellites afin d'aider les décideurs dans l'adoption de décisions. Un compte satellite des coûts de la défense a ainsi été établi sur la base de ces recommandations.

43. Ce compte satellite présente les dépenses de défense directe de l'ensemble des administrations publiques. Dans les comptes nationaux de base, il est relativement facile de repérer les dépenses du Ministère de la défense en matière de défense. Cependant, il a fallu isoler les dépenses que d'autres administrations publiques consacraient à la défense pour faire apparaître la totalité des dépenses de consommation des administrations publiques consacrées à la défense. Par exemple, puisque les écoles et autres édifices publics emploient des agents de sécurité, ces dépenses devraient être comptabilisées dans les rapports financiers des ministères civils et des autorités locales. Dans le même ordre d'idées, il faut ajouter au coût de la défense les dépenses liées au maintien de stocks d'urgence (de carburant, notamment), même si la distinction entre stocks d'urgence et stocks ordinaires est quelque peu difficile. Il a donc été décidé, de façon relativement arbitraire, d'y inclure un certain pourcentage des coûts engagés.

44. Le compte satellite prend également en considération les dépenses de défense directes des organismes privés. La loi exige que toutes les nouvelles maisons construites en Israël comprennent une pièce de haute sécurité. Dans le compte satellite préliminaire, il est fait mention de la différence entre les coûts de construction de ces pièces de sécurité et les coûts de construction des pièces ordinaires car les pièces de sécurité peuvent également être utilisées à d'autres fins.

45. Les soldats effectuant leur service obligatoire en Israël ne touchent pas de solde (rien qu'une petite allocation), si bien que la valeur de la rémunération des salariés indiquée dans la comptabilité de base n'inclut pas la valeur de leurs services. Le comité a insisté sur le fait que pour définir la meilleure répartition des ressources, les décideurs devraient tenir compte du coût économique total du service militaire.

46. Le coût du service militaire constitue en fait une perte de capital humain de l'ordre de trois ans pour les hommes et de deux ans pour les femmes. Pendant leur service, les soldats peuvent améliorer leur valeur en tant que capital humain – par l'acquisition d'une formation professionnelle ou d'une expérience qui leur sera utile pour leur carrière civile ultérieure. Pour imputer la valeur du travail des soldats, on calcule la valeur actuelle de la perte nette de capital humain en tenant compte de leur participation future à la population active, de leur espérance de vie ainsi que de la productivité escomptée de leur travail au sein de l'économie et en déduisant la valeur de la formation et de l'expérience qu'ils ont acquises à l'armée. Étant donné que les soldats et leurs familles bénéficient d'une indemnité appropriée en cas de décès

ou de blessures, la valeur imputée de l'assurance des soldats a également été ajoutée à la rémunération des salariés, compte tenu du niveau de risque moyen encouru pendant cette période.

47. Autre coût inclus dans les coûts de la défense: la valeur du service dans l'année de réserve. Les comptes de base font déjà apparaître la valeur de l'allocation que l'Institut national d'assurance verse aux soldats réservistes. Cette allocation est censée équivaloir au salaire que touche le soldat réserviste dans le cadre de son emploi civil, mais si ce salaire dépasse un certain plafond, l'indemnisation n'est que partielle. Elle n'inclut pas les prestations sociales telles que le paiement des cotisations de retraite.

48. Puisque le compte satellite des coûts de la défense comprend un certain nombre d'imputations non incluses dans les comptes de base, il est important de faire figurer ces imputations séparément et, en cas de comparaison avec le PIB ou le revenu national disponible, d'ajouter aussi les imputations en question à ces variables. Pour ce qui est du calcul de l'épargne, il est également important d'imputer les montants couvrant ces coûts – par exemple, une taxe imputée (payée par les soldats) couvrant le coût imputé additionnel du service des appelés.

49. La publication de ce compte satellite a été l'occasion pour les décideurs de débattre de la répartition efficace des ressources. La comparaison de la valeur du travail des appelés et des salariés du Ministère de la défense a conduit à une étude plus minutieuse de cette répartition. Étant donné que le compte satellite donne plus de détails sur les dépenses, le rapport a notamment eu pour effet d'amener les décideurs, à reconsidérer l'importance de divers avantages accordés aux militaires de carrière.

4. Élaboration de la comptabilité nationale et décideurs

50. En Israël, c'est le Bureau central de statistique, rattaché au Cabinet du Premier Ministre, qui établit la comptabilité nationale. Le Chef du système public de statistique, en l'occurrence le Directeur du Bureau, «doit, dans l'exercice de ses fonctions, agir sur la base de considérations scientifiques». Il est donc indépendant. Par ailleurs, un Conseil national de la statistique, composé de représentants d'instituts de recherche ainsi que de décideurs et de statisticiens, propose et fixe les modalités de développement de divers domaines de la statistique. Malgré cela, la planification de ce développement dépend, dans une certaine mesure, de l'aptitude des statisticiens à convaincre les décideurs de la nécessité de le financer.

51. L'influence la plus marquée des décideurs sur la comptabilité nationale d'Israël s'observe au niveau des comptes satellites susmentionnés, auxquels a été consacrée une quantité disproportionnée de ressources. Israël est probablement l'un des pays où les comptes satellites sont les plus avancés, alors que les comptes de base y sont moins développés. Du fait de l'intérêt que les décideurs portent à l'éducation, à la santé, à la défense et aux institutions sans but lucratif, des crédits ont été accordés pour le développement de comptes satellites dans ces domaines. Par contre, en raison du manque de statistiques fondamentales, les comptes de base n'ont pas pu être développés rapidement.

52. Le manque de statistiques fondamentales nécessaires à l'élaboration des comptes de base est certainement lié à la priorité qui a été donnée aux statistiques des prix durant les nombreuses années de forte inflation en Israël. Du fait de cette forte inflation, les comptes nationaux ont subi

diverses modifications: l'accent a été fortement placé sur les estimations trimestrielles et mensuelles, sur les rapports de prix et sur les estimations en prix constants. Souvent, les estimations en prix courants n'étaient pas publiées. Des estimations mensuelles des prix très détaillées ont été créées. Les statistiques des prix sont celles qui, de loin, ont retenu le plus l'attention des décideurs. Une méthode spéciale de mesure des variations annuelles des prix a été mise au point pour résoudre les problèmes causés par la forte inflation.

53. Depuis 1985, l'inflation a enregistré un net recul, mais en raison d'une certaine inertie en matière d'allocation de ressources pour les statistiques, des sommes relativement importantes sont toujours consacrées à la compilation des statistiques sur les prix. En outre, de nombreux décideurs continuent de considérer que les statistiques des prix sont les données les plus importantes. Il arrive que certains d'entre eux soient au courant des variations exactes subies par l'indice des prix à la consommation d'un mois à l'autre, sans avoir une grande connaissance des autres indicateurs économiques.

54. Les décideurs ont également accordé une très grande priorité aux séries de données sur les exportations et les importations en Israël, du fait que le commerce extérieur du pays est relativement important et que sa dette extérieure est relativement lourde, car il dépend des transferts et des prêts de l'étranger pour financer son déficit commercial. Par conséquent, les statistiques du commerce extérieur ont été établies pour répondre spécialement à la demande: publication de séries mensuelles sur les exportations par pays, par emploi et par branche d'activité; réalisation d'enquêtes spéciales sur les importations ventilées par destination et compilation de statistiques des prix détaillées sur les importations et les exportations.

55. Par suite de la concentration des ressources sur certains thèmes spéciaux, d'autres domaines souffrent généralement d'un manque de financement. Par exemple, c'est seulement maintenant que l'on s'attache à élaborer des données fiables sur les industries des services. Les décideurs ne sont pas forcément conscients des problèmes des industries des services, puisqu'il n'existe pas de données de comptabilité nationale détaillées et fiables à ce sujet.

56. Cependant, il semble que la mondialisation, la publication du SCN de 1993 et la mise au point de normes européennes communes dans le cadre de l'UE aient encouragé les comptables nationaux israéliens à modifier l'ordre de priorité de leurs travaux. Les décideurs reconnaissent désormais l'importance de la comptabilité nationale d'Israël et ils ont accepté de consacrer les ressources financières voulues à l'alignement des comptes nationaux sur le SCN de 1993.

57. Les comptables nationaux ont également organisé des réunions avec les décideurs et des économistes de l'académie pour débattre de problèmes spécifiques. À ces réunions, ils ont présenté des propositions relatives au traitement de certains postes dans la comptabilité nationale. De façon générale, les débats ont été fructueux et ont contribué au perfectionnement des comptes nationaux. Ces réunions ont porté, par exemple, sur le traitement des entreprises nouvelles (*start-ups*) ou des recettes de la Banque d'Israël.

5. Conclusion

58. En Israël, les décideurs font une utilisation de plus en plus large de la comptabilité nationale, à mesure qu'augmente la quantité d'informations disponibles via les nouveaux médias.

Comme les utilisateurs sont de mieux en mieux informés au sujet de la comptabilité nationale, la demande de détails et de couverture est en augmentation.

59. L'expérience d'Israël en matière de comptabilité nationale montre que si les comptes nationaux facilitent l'utilisation des séries de données, les décideurs se servent davantage des comptes nationaux. La publication de ratios et de comparaisons met en lumière les informations que l'on peut tirer de ces comptes. En outre, il est important d'utiliser des concepts qui sont faciles à comprendre et d'expliquer dans le détail les concepts nouvellement introduits. Parfois, il peut s'avérer utile d'organiser des séminaires ou des conférences de presse pour mieux faire connaître la comptabilité nationale.

60. Les comptes satellites, qui présentent les dépenses ou les financements dans des domaines spécifiques tels que la santé, l'éducation ou la défense, revêtent un intérêt particulier pour les décideurs qui les utilisent, et souvent, ils attirent plus de crédits que les comptes de base. Ces comptes satellites sont particulièrement utiles s'ils ne sont pas mis au point au coup par coup, mais s'ils sont établis de façon continue et cohérente, à la manière des comptes de base.

61. L'objectivité des comptes nationaux devrait être communément admise et, contribuer, dès lors, à accroître l'utilisation de la comptabilité nationale par les décideurs.

62. Comme les décideurs s'intéressent avant tout à l'actualité, il importe de veiller à la publication sans retard des données et à l'élaboration d'estimations préliminaires. Du fait que les décideurs ne peuvent pas utiliser les statistiques accusant de grandes variations dans le temps comme base d'analyse, il est important que les comptes nationaux s'attachent à résoudre les problèmes liés à la correction des variations saisonnières, à la correction en fonction des jours ouvrés et à l'analyse de tendances.

63. La qualité des estimations de la comptabilité nationale détermine également l'intensité de l'usage qu'en font les décideurs – des comptes fiables seront bien plus utilisés que des comptes qu'il faut entièrement revoir. Les comptes nationaux doivent trouver un équilibre entre le degré d'actualité des informations et leur qualité, de manière que les décideurs reçoivent dès que possible les dernières données pertinentes, sans que la fiabilité des comptes ne s'en ressente.

64. En Israël, les comptes nationaux entretiennent un dialogue avec les principaux utilisateurs des statistiques de la comptabilité nationale afin d'étendre leur utilisation en tant qu'outil efficace de planification et d'observation de l'activité économique. Les participants à ce dialogue abordent au cours de leurs discussions des thèmes comme le champ d'application et la pertinence des définitions et des classifications et leur adéquation vis-à-vis des changements de structure de l'économie; les débats en question contribuent généralement au perfectionnement des comptes nationaux.

65. Cependant, au vu notamment des changements rapides intervenus dans l'économie du fait de la mondialisation croissante, de l'évolution des structures économiques et de l'apparition rapide de nouveaux outils financiers, les comptes nationaux devraient se tenir informés non seulement des évolutions et de la demande de données au niveau de leur pays, mais aussi du contexte politique mondial. Comme cela a été dit plus haut, d'aucuns ont même le sentiment que le manque de données se rapportant à des variables importantes de la statistique économique a peut-être contribué aux dernières crises économiques qui se sont produites dans le monde.

La responsabilité des comptables nationaux semble être allée en augmentant et exiger des compétences professionnelles plus solides. En raison de leurs responsabilités accrues, les comptables nationaux doivent souvent faire appel à des experts extérieurs, notamment des économistes de l'académie ou des spécialistes étrangers.

66. Par ailleurs, grâce au renforcement de la coopération entre les services de statistique des organisations internationales, les comptables nationaux ont été soutenus dans leurs efforts qu'ils déploient pour anticiper la demande de données et modifier les priorités dans l'élaboration des comptes nationaux.

Bibliography

Ezra Hadar, Soli Peleg, "Use of national accounts by policy makers" paper presented at an IARIW conference in Lillehammer, Norway 1996.

Bank of Israel, Program for the Absorption of One Million Immigrants, Jerusalem 1991

Bank of Israel, Bank of Israel Report, Jerusalem, March 2000

Bank of Israel, Ministry of Economics and Planning, Finance Ministry, National Budget for the Years 2002 to 2004, Jerusalem, October 2001

Bank of Israel, Research Department, Recent Economic Developments, Jerusalem, October 2001

State of Israel, Report of the State Commission of Inquiry into the Functioning and Efficiency of the Israel Health Care System, Government Printing Office, Jerusalem, 1990

Central Bureau of Statistics, National Accounts 1995-2000, Current Briefings in Statistics, Jerusalem, 2001

Central Bureau of Statistics, National Defence Costs 1950-1995, Current Briefings in Statistics Jerusalem, 1996.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Civil Research and Development, 1989-2000, Special Publications Series No. 1167, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Culture, Entertainment and Sports 1984/85-2000, Special Publications Series No. 1163, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Education 1962-2000, Special Publications Series No. 1161, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Health 1962-1999, Special Publications Series No. 1148, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, Non-Profit Institutions in Israel 1991, Special Publications Series No. 1016, Jerusalem, 1996.

Central Bureau of Statistics, Survey of Income and Expenditure of Non-Profit Institutions 1980-1996, Special Publications Series No. 1077, Jerusalem, 1998.

Central Bureau of Statistics, Productivity, Compensation of Employees and Return to Capital 1996-2000, Current Briefings in Statistics No. 25, Jerusalem, 2001.

Finance Ministry, Department of Economics and Income of the State, Economic Information, Jerusalem June 2001 (Hebrew only).
