



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

CES/2004/22
30 mars 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DE STATISTIQUE et
COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

CONFÉRENCE DES STATISTICIENS EUROPÉENS

Cinquante-deuxième réunion plénière
(Paris, 8-10 juin 2004)

**ÉTUDE ATKINSON SUR LA MESURE DE LA PRODUCTION
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU ROYAUME-UNI
- RAPPORT D'ACTIVITÉ**

Communication sollicitée présentée par l'Office for National Statistics, Royaume-Uni¹

INTRODUCTION

1. Len Cook, Statisticien national du Royaume-Uni, a récemment demandé que la méthode utilisée par l'Office for National Statistics (ONS)² pour mesurer la production et la productivité des administrations publiques fasse l'objet d'une étude extérieure. La production de ces administrations contribue pour 20 % au PIB, et c'est pourquoi il est important de la chiffrer avec précision non seulement en elle-même mais aussi par rapport à l'ensemble de l'économie. Cette étude englobe également les coefficients de déflation implicites et les estimations implicites de la productivité qui découlent des chiffres publiés de la production.

2. L'étude est confiée à Sir Tony Atkinson, de l'Université d'Oxford, économiste de renommée internationale pour ses travaux sur les questions liées aux finances publiques. Celui-ci est épaulé par une équipe placée sous la responsabilité de Joe Grice, détaché par le Trésor et chef adjoint du Government Economic Service.

¹ Communication établie par Alwyn Pritchard.

² <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/nsr1203.pdf>.

3. L'un des principaux buts de l'étude est de recommander des méthodes et démarches qui sont de nature à améliorer la mesure de la production des administrations publiques au Royaume-Uni. Il s'agit également d'évaluer la productivité de ces administrations. Il est prévu de publier un rapport sur l'état d'avancement des travaux en juillet 2004 et le rapport définitif en janvier 2005.

MESURE QUANTITATIVE DES SERVICES FOURNIS PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN TANT QUE COMPOSANTE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT: HISTORIQUE RÉCENT DES CONCEPTS ET DES MÉTHODES

4. La mesure des services fournis par les administrations publiques pose plus de problèmes que celle des productions marchandes. Lorsque des biens et services sont produits, puis vendus et achetés sur un marché, ils ont un prix. La production d'une entreprise, par exemple, peut être exprimée en volume en déduisant l'impact des prix successifs auxquels elle est écoulée, ce qui ne présente pas de difficultés étant donné que les prix sont généralement indiqués. Dans la plupart des cas, les services fournis par les administrations publiques le sont gratuitement ou pour un prix modique: si les prix ne sont pas indiqués, il est impossible de mesurer les quantités comme cela se fait habituellement lorsqu'il s'agit du secteur marchand.

5. Dès lors, comment est-il possible de mesurer quantitativement la production des services fournis par les administrations publiques? D'après les tout premiers éléments d'orientation, qui apparaissent dans la version de 1968 du Système de comptabilité nationale (SCN), les estimations des variations quantitatives de la production non marchande devraient correspondre aux variations des facteurs de production utilisés car il est «douteux qu'on puisse effectuer des ajustements valables pour les autres facteurs qui contribuent à la productivité du travail»³.

6. La démarche adoptée pour la révision du SCN en 1993⁴ était différente et aboutissait à la conclusion que la production des administrations publiques devait être mesurée chaque fois que possible en fonction des biens et services produits. Il était précisé dans la version de 1993 que «l'objectif recherché est de déterminer les quantités de services effectivement fournies aux ménages»⁵ et aussi que «les services non marchands de santé ou d'éducation n'ont rien de particulier qui rende la mesure de leurs variations en volume plus difficile que celle des variations en volume des autres productions, par exemple celles de services financiers ou de services auxiliaires aux entreprises...»⁶. Il était certes admis que la mesure des services destinés à la consommation collective présentait des difficultés, mais il était conseillé, pour tous les autres services non marchands, d'additionner les unités produites et de les pondérer par les coûts relatifs de leur production.

³ Système de comptabilité nationale, 1968, par. 8.51 (qui peut être consulté à l'adresse <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp>).

⁴ Système de comptabilité nationale 1993, par. 16.133.

⁵ Système de comptabilité nationale 1993, par. 16.135.

⁶ Système de comptabilité nationale 1993, par. 16.138.

APPLICATION AU ROYAUME-UNI DU SCN 1993/SEC 1995

7. La révision du SCN en 1993 a été bien accueillie par l'ONS: il lui semblait évident que, sur le plan méthodologique, il valait mieux mesurer les productions directement plutôt que de mesurer les facteurs de production et de les utiliser en lieu et place des productions. De surcroît, les principaux utilisateurs des statistiques de l'ONS partageaient le même point de vue, ce qui était particulièrement opportun à un moment où l'on cherchait de plus en plus à comptabiliser l'activité des administrations publiques. C'est pourquoi l'ONS a mis en place un plan destiné à mesurer les productions des administrations publiques et faire entrer dans les faits d'autres nouvelles caractéristiques du SCN/SEC révisé.

8. La production des administrations publiques apparaît à deux titres distincts dans les comptes nationaux:

- À titre de composante du produit intérieur brut sous l'angle de la production (elle est alors estimée comme étant la valeur que les administrations publiques ont ajoutée aux facteurs de production);
- À titre de composante du produit intérieur brut sous l'angle des dépenses finales (elle est alors estimée étant la consommation finale des administrations publiques exprimée en volume).

La deuxième catégorie correspond à la valeur marchande totale de la production, qui est donc supérieure à la valeur ajoutée. La contribution des administrations publiques est donc moindre dans le PIB calculé sous l'angle de la production que dans le PIB calculé sous l'angle des dépenses finales. Ces travaux se sont fondés sur l'expérience acquise par les Task Forces d'Eurostat et sur les indications données pour mesurer la production dans le manuel d'Eurostat consacré à la mesure des prix et des quantités⁷.

9. En 1998, l'ONS a commencé à produire des séries de volumes de production pour quelques services fournis par les administrations publiques (éducation, soins de santé et sécurité sociale); ces séries ont été utilisées pour l'établissement des chiffres publiés du PIB. Des précisions sur les indicateurs employés ont été publiées⁸ et les méthodes utilisées pour établir ces indicateurs vont dans le sens des conclusions des Task Forces d'Eurostat et concordent avec les méthodes appliquées actuellement dans de nombreux autres pays, à savoir:

- Pour les services d'éducation, les effectifs des élèves recevant un enseignement, pondérés par les dépenses globales pour l'ensemble du pays selon le niveau d'enseignement (enseignement maternel, enseignement primaire et enseignement secondaire);

⁷ *Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts*, Eurostat, 2001, disponible à l'adresse: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-41-01-543--N-EN>.

⁸ «Measuring the output of non-market services», David Caplan, *Economic Trends*, octobre 1998.

- Pour les services de santé, un décompte des traitements ventilés en un petit nombre de grandes catégories, chacune étant pondérée par le coût relatif de chaque type de traitement;
- Pour les services de sécurité sociale, le nombre de démarches administratives, pondérées par le coût de chaque type de démarche.

10. Les chiffres de la production des services d'éducation ont par ailleurs été ajustés pour prendre en compte les éléments d'information attestant que la qualité de l'enseignement s'était améliorée; cet ajustement était déterminé par l'amélioration des résultats des examens depuis un certain nombre d'années et reposait sur l'hypothèse que cette amélioration se poursuivrait à un rythme constant d'une année sur l'autre. Aucun ajustement de qualité particulier n'a été effectué au titre de la santé ou de la sécurité sociale. Quant à la production des autres services fournis par les administrations publiques, on a continué à la calculer en se fondant sur les facteurs de production.

11. Le tableau 1 présente un certain nombre d'estimations publiées de la production des administrations publiques. Ces séries de volumes sont établies d'après les chiffres du PIB calculé sous l'angle des dépenses finales. Ce tableau présente également des séries des volumes des facteurs de production utilisés («dépenses réelles»). (Pour éviter toute confusion, les chiffres indiqués sont ceux actuellement utilisés et non ceux publiés à l'époque.)

**Tableau 1: Dépenses de consommation des administrations publiques
au Royaume-Uni**

Facteurs de production et production, en volume
indice 1995 = 100⁹

	Soins de santé		Éducation		Protection sociale	
	<i>Facteurs de production</i>	<i>Production</i>	<i>Facteurs de production</i>	<i>Production</i>	<i>Facteurs de production</i>	<i>Production</i>
1995	100	100	100	100	100	100
1996	103	103	98	101	103	101
1997	104	105	98	102	103	103
1998	108	108	99	103	103	103
1999	115	110	101	104	108	104
2000	119	111	104	104	112	104
2001	126	113	112	105	111	105
2002	131	116	118	105	130	105

⁹ Indices de la production tirés de *UK National Accounts, The Blue Book 2003*, tableau 6.5; les indices des facteurs de production sont établis sur la base du tableau 3 actualisé de «Understanding government output and productivity», Alwyn Pritchard, *Economic Trends*, mai 2003; disponible à l'adresse <http://www.nationalstatistics.gov.uk/ci/article.asp?id=400>.

Comme indiqué plus haut, ces chiffres sont forcément importants - à la fois pour évaluer la production de services publics essentiels et dans la perspective de leur contribution à la croissance du PIB.

PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE ATKINSON

12. Sir Tony Atkinson s'est vu confier la responsabilité globale de l'étude. Il est assisté par une équipe restreinte composée de fonctionnaires de diverses administrations publiques et de la Banque d'Angleterre. Il présentera ses conclusions au Statisticien national qui décidera des dispositions à prendre pour donner suite aux recommandations qui lui sont présentées. L'étude est réalisée en toute indépendance même si les services gouvernementaux, à l'instar des autres utilisateurs et commentateurs, y portent un grand intérêt.

13. L'étude a pour but de faire progresser les méthodes de mesure de la production et de la productivité des administrations publiques ainsi que des indices des prix correspondants. Même si, comme il est indiqué plus haut, cet examen va faire l'objet d'un rapport intermédiaire et d'un rapport final, il n'est pas nécessaire d'en attendre l'achèvement pour envisager des améliorations éventuelles. Bien au contraire, lorsque des perfectionnements sont possibles à bref délai, l'équipe chargée de l'étude veillera, en étroite collaboration avec le Statisticien national et l'ONS, à les mettre en œuvre. D'autres améliorations demanderont naturellement plus de temps.

14. Même si la présente communication suit de près le début de l'étude, un certain nombre de questions qui méritent un examen plus approfondi sont déjà apparues. Plusieurs sont abordées dans les paragraphes qui suivent.

DÉFINITION DES UNITÉS DE PRODUCTION ET QUESTIONS LIÉES À LA COUVERTURE

15. Le meilleur moyen de mesurer la production de services publics et d'autres organismes gouvernementaux soulève encore un certain nombre de questions importantes. En tout premier lieu, il s'agit de trouver le moyen de mesurer la valeur ajoutée par les dépenses publiques, à l'instar des autres composantes du PIB auxquelles correspond une valeur ajoutée dans l'économie. Par voie de conséquence et en application des directives internationales, les indicateurs de l'activité proprement dite ne suffisent donc pas. C'est ainsi que le nombre de patients traités, par exemple, ne sera pas un paramètre idéal. Il est nécessaire d'évaluer la valeur correspondant au traitement reçu par ces patients. De même, les effectifs des élèves qui reçoivent un enseignement ne peuvent être tout au mieux qu'un point de départ. Là encore, il faut déterminer la valeur de l'enseignement dispensé pour les élèves et la société. Les résultats sont donc une dimension importante à considérer. De toute évidence, il faut veiller à ne pas associer des dépenses publiques à des résultats ayant une connotation sociale, qui sont en fait le fruit de plusieurs facteurs et qui sont tout à fait indépendants des dépenses publiques en question. La population peut acquérir un meilleur état de santé et vivre plus longtemps pour des raisons qui ont peu de rapport, voire aucun, avec des dépenses ou activités liées aux services de santé. Par contre, lorsque les variations des résultats sont directement imputables à des dépenses publiques, il convient incontestablement de prendre celles-ci en compte.

16. L'importance ainsi attribuée à la valeur lorsqu'on mesure la production implique que l'élément qualité fait partie intégrante de la question. Il n'est certainement pas facile de mesurer l'évolution de la qualité des services publics. Cela dit, il existe un certain nombre de sources auprès desquelles il est possible de recueillir des éléments d'information qui constituent un début pour poser un diagnostic objectif. Par exemple, il est très fréquent d'évaluer les résultats cliniques de diverses formes de soins de santé. Ces résultats donnent à penser que les choses ne cessent de s'améliorer avec le temps. Par ailleurs, les opinions des patients concernant les traitements qu'ils reçoivent fournissent de très nombreux éléments d'information. Ces opinions constituent aussi, semble-t-il, une source intéressante d'informations sur la valeur qu'ils attribuent au traitement qu'ils reçoivent, ce qui donne une indication sur ce qu'ils seraient prêts à payer pour ce traitement en cas de besoin. De surcroît, au Royaume-Uni tout au moins, on dispose de plus en plus de documentation sur les résultats des inspections et évaluations indépendantes de diverses unités de soins de santé. Les changements qui apparaissent dans ces évaluations à mesure que le temps passe donnent une idée supplémentaire de l'évolution de la qualité, dont il convient de tenir compte en même temps que d'autres informations.

17. L'accent mis sur la valeur concorde de surcroît avec l'orientation donnée par les directives internationales, à savoir qu'il faut privilégier le point de vue du destinataire plutôt que celui du fournisseur. Il en découle un certain nombre de conséquences importantes. Par exemple, les fournisseurs de soins de santé ont tendance à considérer un nouveau traitement - qui est le résultat du progrès technique - comme un produit différent de celui qu'il a remplacé, peut-être parce que le précédent était dispensé dans un type différent d'infrastructures doté d'un système comptable qui lui était propre. En comptabilité nationale, il est nécessaire de donner aux unités de production des définitions compréhensibles aussi bien pour les consommateurs que pour les fournisseurs. Il pourrait s'ensuivre que différentes voies soient envisagées pour obtenir la même production pour autant qu'elles aboutissent au même résultat pour le patient. L'adoption de cette méthode produirait des résultats différents de ceux obtenus lorsqu'on utilise les facteurs de production comme base de calcul.

PRODUCTION DE SERVICES COLLECTIFS

18. L'accord a été moins unanime - et le débat peut-être moins approfondi - lorsqu'il s'est agi de définir la production de services collectifs tels que les services de police, les services d'incendie et la défense. Même si le SCN ne recommande pas encore de mesurer directement la production des services collectifs, il n'en faut pas moins aborder certains problèmes qui se posent alors. Les citoyens et les contribuables dont l'argent sert à financer ces services peuvent juger naturel de recevoir certaines indications quant à l'évolution de leur production et de leur productivité. Si les comptables nationaux hésitent à les leur fournir, d'autres pourraient le faire à leur place, peut-être avec moins de rigueur.

19. La prééminence donnée au consommateur plutôt qu'au producteur a, dans ce contexte, des répercussions importantes. Tout d'abord, elle favorise une démarche fondée sur la possibilité d'un choix entre diverses options de préférence à une activité dont l'importance est déterminée par le coût. Les services d'incendie en sont une bonne illustration. Il est facile de mesurer l'activité des pompiers en se basant sur son coût pour en déterminer l'importance et de conclure que cette activité accroît d'autant plus le PIB que les incendies sur lesquels il faut intervenir sont plus nombreux. Comment le consommateur voit-il la chose? Dans la réalité, la plupart des logements n'ont pas été détruits par un incendie au cours de la nuit précédente, ni d'ailleurs

au cours d'aucune autre nuit. Pourtant, les citoyens, dans leur grande majorité, bénéficient de l'existence d'un service d'incendie, et cela parce que l'option leur est donnée de pouvoir faire appel aux pompiers si - exceptionnellement et par malheur - leur logement prenait feu.

20. En second lieu, pour déterminer la valeur d'une option, il faut tenir compte du fait que ce qui est protégé par les pompiers varie d'un ménage à l'autre et aussi à mesure que le temps passe, indépendamment des moyens mis en œuvre pour créer le service d'incendie. Si j'ai acheté des meubles coûteux au cours de l'année, la valeur de la protection que me procure l'existence d'un service d'incendie efficace dans le voisinage a augmenté. La contribution au PIB des compagnies d'assurances rendrait compte de cette situation.

LE «PRINCIPE DE LA TRIANGULATION»

21. Les comptes nationaux résistent le mieux à un examen critique lorsque les estimations sont étayées par toute une série d'indications qui se recoupent. Lorsqu'il n'est pas possible de procéder directement à des mesures parfaites, nous faisons souvent appel à des indicateurs, tout au moins pour le court terme. Nous avons naturellement plus confiance en ce qu'ils laissent entrevoir s'ils se trouvent étayés par d'autres données disponibles. Si tel n'est pas le cas - et si les données disponibles semblent indiquer une réalité différente - il faut y voir semble-t-il un avertissement auquel il faut donner suite.

22. Disposer de données servant à corroborer les calculs est pour le moins tout aussi souhaitable pour mesurer la production du secteur public que pour mesurer celle d'autres secteurs. Dans ce contexte, l'un des principes à appliquer est celui de la triangulation. Si l'on fait de l'arithmétique, les facteurs de production, la production et la productivité forment un triangle. La productivité est le rapport de la production à un ou plusieurs facteurs de production, mais cette identité ne signifie pas que la productivité doit toujours être considérée comme le fruit d'un résultat arithmétique. Il se peut très bien qu'il existe par ailleurs des informations sur la productivité d'un service, indépendamment de ce que montrent les indicateurs de la production. Ces informations doivent être prises en compte. Leur importance relative dépendra de la confiance que l'on place dans les indicateurs proprement dits de la production. Si ces indicateurs sont fragiles ou considérés comme peu fiables, on accordera naturellement plus de poids à d'autres sources de données sur la productivité lorsqu'il s'agira d'évaluer à la fois la productivité et la production.

FRONTIÈRE ENTRE LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET LES DÉPENSES COURANTES

23. Il est probable aussi que l'étude portera sur la frontière entre les dépenses publiques qui favorisent directement la production en cours et les autres dépenses. On peut considérer le problème sous deux angles.

24. Tout d'abord, la question de savoir où tracer cette frontière avec précision suscite de nombreux problèmes qui ne datent pas d'aujourd'hui. Dans le SCN 1993, par exemple, la recherche-développement doit être «considérée comme étant consommée en entrée intermédiaire»¹⁰. Comme telle, elle correspond à un coût supplémentaire au cours de l'année

¹⁰ Système de comptabilité nationale de 1993, par. 6.163.

pendant laquelle elle a eu lieu, en dépit du fait qu'elle est censée entraîner une augmentation de la production future. Alors même que les dépenses de recherche-développement ne se traduisent pas par une production nette des administrations publiques au cours de l'année pendant laquelle elles ont lieu, il convient sans doute de les considérer à part afin de mieux comprendre que la production des administrations publiques peut servir à mesurer la production, en particulier lorsque les dépenses sont irrégulières. C'est une des questions actuellement à l'étude en prévision de la prochaine révision du Système de comptabilité nationale. Cela dit, le même argument s'applique aussi à d'autres catégories de dépenses. Il s'applique, par exemple, à celles, relativement importantes, que les administrations publiques consacrent à la formation du personnel et à certains travaux d'entretien et qui présentent des caractéristiques analogues à la recherche-développement.

25. Nécessairement et comme il se doit, les échanges de vues en prévision d'une modification du SCN prennent du temps. Même lorsqu'il s'agit de dépenses à classer tant aujourd'hui que dans l'avenir parmi les dépenses courantes, il serait bon, par souci de transparence et pour garantir que les données sont utiles pour les utilisateurs, d'établir une distinction entre les dépenses courantes qui favorisent directement les activités en cours et les dépenses courantes qui ont pour but de créer un potentiel pour l'avenir. Les dépenses courantes consacrées à la gouvernance clinique en vue d'améliorer le traitement des patients à l'époque actuelle et dans l'avenir, par exemple, ne sont pas de même nature que celles affectées directement au traitement des patients du moment. Il est tenu pour acquis que des statistiques transparentes devraient le faire apparaître, afin que les utilisateurs puissent tirer des conclusions en toute connaissance de cause.

ACTUALITÉ ET FRÉQUENCE DES RÉSULTATS

26. L'ONS a fait de gros efforts pour définir les concepts et trouver les moyens de les mesurer avec suffisamment de précision. Y parvenir tout en respectant le calendrier de l'établissement du PIB sous l'angle de la production et sous l'angle des dépenses est une tâche très ambitieuse: nous avons besoin de résultats trimestriels et ceux-ci doivent être disponibles deux mois après la fin de chaque trimestre. Ce que nous sommes parvenus à produire jusqu'à présent, ce sont des indicateurs dont la construction exige énormément de données et demande trop de temps pour être en phase avec le calendrier; bien souvent, ces résultats ne sont disponibles qu'au bout de deux ans. Nous devons dorénavant fonctionner à deux niveaux. D'une part, nous avons besoin d'une mesure servant de référence qui sera calculée lorsque toutes les données seront disponibles; si besoin est, elle ne le sera qu'une fois par an si c'est là le seul moyen d'obtenir une mesure fiable. D'autre part, nous avons besoin d'établir des indicateurs que l'on peut utiliser rapidement - moins de deux mois après la fin d'un trimestre - et que l'on peut relier assez bien à la mesure servant de référence. Il faut créer un système de traitement qui permette de calculer les résultats à partir de ces deux niveaux. La collecte de données doit s'accompagner d'une surveillance constante des opérations de production des administrations publiques afin de réunir les éléments d'information qui corroboreront la mesure statistique de la production. Il le faut pour que nos chiffres soient crédibles à la fois pour ceux dont nous mesurons la production et pour d'autres utilisateurs.

PRATIQUES INTERNATIONALES OPTIMALES

27. Pour que les travaux effectués au Royaume-Uni soient conformes aux pratiques internationales optimales, l'équipe qui assiste Sir Atkinson est en train de réunir des informations sur la façon dont d'autres pays mesurent la production des administrations publiques. Elle se rend dans certains de ces pays pour y étudier leurs méthodes, se renseigner sur les sources de données utilisées pour évaluer la production des administrations publiques et connaître l'avis des utilisateurs de statistiques. Elle entretient également des contacts étroits avec l'OCDE et Eurostat, pour les mêmes raisons. Les informations ainsi réunies seront prises en considération lorsque le moment sera venu de formuler des recommandations.

RELATIONS AVEC LES AUTRES ORGANISMES DE L'ÉTAT

28. Comme on l'a vu, les services gouvernementaux, à l'instar des autres utilisateurs, manifestent un grand intérêt pour cette analyse, ce qui est naturel et rassurant à une époque où il devient de plus en plus fréquent d'évaluer les services publics en fonction de leur production et où, au Royaume-Uni tout au moins, les services publics figurent en très bonne place sur la liste des politiques à définir en priorité.

29. Cela dit, les services publics tels que ceux de la santé ou de l'éducation sont complexes, et aucune mesure unique de leur production, quelle que soit la qualité des travaux sur lesquels elle s'appuie, ne peut rendre compte de cette complexité. Les statisticiens officiels ont donc un rôle à jouer, non seulement en produisant des estimations fiables de la production du secteur public dans l'optique des comptes nationaux, mais aussi en établissant des liens entre ces estimations et une plus vaste gamme de mesures dignes de foi qui décrivent le fonctionnement de ces services, ou tout au moins qui offrent aux utilisateurs et aux commentateurs les moyens d'établir leur propre diagnostic.

LES RÉSULTATS ESCOMPTÉS

30. La mesure de la production des administrations publiques au Royaume-Uni occupe actuellement le devant de la scène. L'analyse Atkinson constitue une occasion idéale de développer les statistiques nécessaires afin que cette mesure soit plus crédible et mieux comprise. L'importance qu'on lui accorde crée cependant une obligation de résultat. Certaines améliorations peuvent être réalisées très rapidement mais d'autres prendront plus longtemps. Toutefois, les travaux sont en cours et l'équipe de Sir Atkinson accueillera avec satisfaction les idées et la collaboration de tous ceux qui souhaiteraient apporter leur contribution.
