

Les relations entre l'INSEE et les comptables d'Eurostat

Entretien avec

Brice LAUSTERE

Agent de l'INSEE¹

Pour mieux comprendre la spécificité du cas grec, nous avons souhaité donner un coup de projecteur comparatif sur les relations entre la France et Eurostat concernant la comptabilité nationale. Brice Laustère, qui est agent de l'INSEE, a bien voulu nous en dire quelques mots.

Il est frappant de constater que ce dernier oppose, d'une part, ce qu'il appelle un « principe comptable » qui, par prudence, pousse à une surestimation du déficit, à, d'autre part, un « principe statistique » qui vise à « être le plus près possible de la réalité ».

ED : Comment sont transmis les chiffres à Eurostat ?

BL : Deux fois par an, en mars et en septembre, on notifie la dette et le déficit public à Eurostat. Ça commence par un simple tableau avec, sur 4 années, la dette et le déficit public, et les révisions. Après il y a beaucoup de tableaux qui décortiquent le premier tableau. Ils permettent de vérifier que les chiffres ne sortent pas d'un chapeau. Aujourd'hui ce serait très difficile de tricher comme a pu le faire la Grèce en minimisant par le passé leur déficit. Notamment, ce sont des tableaux qui ont été enrichis après cette histoire. Avec ces tableaux ils auraient pu voir qu'ils affichaient un déficit anormalement bas. En effet à l'époque la dette Grecque était très dynamique, ce qui ne posait pas de problème particulier car l'accent était mis sur le déficit et la barre des 3%. Il est de toute façon difficile de ne pas rendre compte du dynamisme de sa dette dans la mesure où celle-ci est souvent détenue par des créanciers extérieurs au pays, qui seraient étonnés si l'on venait à dire que la dette est stable. Par contre le déficit public aurait dû être supérieur en toute logique, au vu du dynamisme de la dette. Du coup, aujourd'hui, on doit rendre un tableau qui fait le passage entre le déficit et la variation de la dette qui probablement permettrait d'alerter plus tôt sur ce problème.

ED : Oui, mais ne parlons pas de la triche, mais plutôt de la question de savoir s'il y a des désaccords dans la façon d'imputer des dépenses entre les instituts nationaux et Eurostat, s'il y a des différences de conception des différents objets comptables.

BL : Bien sûr. J'ai plusieurs exemples et un en particulier. Il faut savoir qu'il y a deux catégories de comptes. L'un pour les opérations non financières et l'autre pour les opérations financières. Les opérations non financières font bouger le déficit tandis que certaines opérations sont purement financières, sans incidences sur le déficit. Si je donne de l'argent à quelqu'un, un

1. Entretien réalisé par Emmanuel Didier (« ED »)

vrai don sans attendre un remboursement futur, je vais en comptabilité nationale créer un déficit. C'est une opération non financière. En revanche, si je prête de l'argent à quelqu'un, en lui demandant de me rembourser disons dans un an, je ne dois pas avoir d'effet sur le déficit public. Celui qui a prêté l'argent a simplement placé son argent d'une autre manière, sous forme d'un prêt plutôt que de le garder dans sa trésorerie. Donc il n'a pas créé de déficit. C'est une opération financière. C'est sur la caractérisation des opérations sous ce rapport qu'il y a des discussions, dans tous les pays.

Un exemple emblématique de cas de ce type à trancher était le cas Dexia. Vous êtes l'État et vous mettez de l'argent dans une entreprise, qui par exemple est rentable et a toutes les bonnes caractéristiques. C'est une opération financière (une prise de participation), sans impact sur le déficit. Par contre, supposons que l'entreprise fasse plein de pertes, et que vous, en tant que puissance publique, votre intérêt n'est pas tellement de revoir l'argent, mais de sauver l'entreprise (parce qu'elle remplit une mission de service public, ou qu'il y a de l'emploi à la clef ou autre). Alors là cela devient une dépense. Cela arrive dans tous les pays d'Europe. Il y a quelques années, avec Dexia, il y a eu un désaccord avec les Belges, qui voulaient compter leur financement en prise de participation alors qu'Eurostat, avec lequel la France était d'accord, qui voulait que cela soit compté comme opération non financière, imputant le déficit.

Mais des prises de participation comme celle-ci, il y en a plein en fait, mais des toutes petites. Les collectivités locales par exemple mettent aussi de l'argent dans des petites entreprises. Ça peut être des 100 000 euros, des 1 millions d'euros. Pour une entreprise de transport public, que sais-je encore. Au total, cela fait peut-être 100 ou 200 millions d'euros par an. Spontanément on se dit qu'il s'agit de prises de participations, les collectivités n'ont pas vocation à sauver des entreprises de la faillite. Eurostat réagit différemment en disant : « si vous ne pouvez pas prouver qu'il s'agit bien de prises de participation, en regardant en détail, alors par prudence mettez-le en déficit. »

ED : Pourquoi Eurostat choisit-il toujours cette option ? Quel est leur raisonnement ?

BL : Ils préfèrent une surestimation du déficit à une sous-estimation. Ils préfèrent sur estimer le déficit d'un milliard plutôt que de le sous-estimer de 100 000 euros. Ils n'ont pas une approche statistique du tout. Ça peut se comprendre dans le cas d'une approche comptable. Un comptable, dans une entreprise, applique le principe de prudence. Le comptable si l'entreprise peut perdre 10 millions, mais que ce sera peut-être 5, préfère enregistrer 10 aujourd'hui quitte à annoncer une bonne nouvelle après. C'est un principe de comptabilité, dit principe de prudence. Sauf que nous, on n'est pas comptables en ce sens-là. On fait de la comptabilité nationale, qui malgré le nom est avant tout un objet statistique. Donc peut être que nous à l'INSEE parfois on surestime un peu sur certaines opérations, mais parfois on sous-estime aussi un peu sur d'autres. Le tout en cherchant à être le plus près possible de la réalité. Eux ils ont une approche comptable qui est par nature biaisée puisqu'ils veulent absolument être prudents. Ils rechignent aux bonnes nouvelles et ils mettent facilement des mauvaises nouvelles dans les comptes.

Après ils ont cette attitude aussi parce qu'ils veulent à tout prix éviter la triche, ou disons une tendance qu'ils prêtent aux états membres d'enjoliver un peu la réalité. Ils se disent que les États vont plus facilement améliorer le déficit plutôt que de le dégrader, et donc ils demandent des justifications dès qu'un traitement va dans le sens d'une amélioration du déficit. Alors que quand il s'agit de le dégrader, ils ne demandent rien. Ils se disent que si l'État membre le fait, ça doit être bon. Sauf si de leur côté les instituts de statistiques font des traitements symétriques le rôle d'Eurostat pèse plutôt dans le sens d'une vision pessimiste des choses. À la limite il faudrait qu'on fasse un truc asymétrique, que nous aussi on aille dans l'autre sens pour que le juste milieu soit trouvé. Mais ce n'est pas ce que l'on fait.

Je voudrais insister sur le fait que ce problème nait du jour où on utilise la comptabilité nationale à des fins administratives. C'est ça qui crée le sujet. La comptabilité nationale est censée donner une représentation de l'économie. Mais là-dessus on a mis les critères de Maastricht. À partir du moment où on met ça dans une procédure administrative, cela crée des tensions et le point de vue du statisticien devient difficile à entendre. Parce que dans la vision du statisticien toute mesure est sujette à un aléa, l'important étant que l'aléa ne fasse pas toujours pencher la balance dans le même sens. Alors que le traité dit qu'il ne faut pas dépasser les 3% de déficit, point. Ce n'est pas 3% plus ou moins quelque chose. Cette utilisation administrative d'un système statistique est à la fois une force et une faiblesse. Une force parce qu'elle donne de l'importance à cette production statistique qu'est la comptabilité nationale, et une faiblesse car on demande alors une précision qu'il est difficile d'atteindre par moment.

ED : Ce problème est vraiment profond. Est-il discuté au niveau politique ou bien il est maintenu au niveau technique ?

BL : Il y a une comitologie ; parfois cela remonte jusqu'aux conseil des ministres des finances. Mais ce n'est peut-être pas les sujets qui remontent le plus facilement car c'est technique effectivement, les ministres ne savent pas comment s'en saisir. Récemment les procédures d'adoption des nouvelles méthodologies relatives à la dette et au déficit ont été discutées à ce niveau, débouchant sur la mise en place de procédures transparentes.

ED : Mais en plus de l'esprit comptable de prudence, voyez-vous une volonté politique au fait de préférer la surestimation à la sous-estimation du déficit ?

BL : Non je ne dirai pas cela parce que si quelqu'un nous prête à nous des présupposés politiques, je ne serai pas ravi. Je ne vais donc pas dire cela pour mes collègues d'Eurostat. Mais en même temps, tout est quelque part politique, et je pense que travailler à Eurostat c'est partager une certaine idée de l'Europe. En particulier, l'objectif global de réduction de la dette et des déficits doit être globalement accepté par les gens de la commission, comme d'ailleurs il l'est par beaucoup de hauts fonctionnaires en France. Après, quand ils appliquent telle ou telle règle, ils n'y pensent pas non plus. Ça ne doit pas être choquant pour quelqu'un qui par ailleurs pense que c'est la bonne chose à faire que de réduire les déficits, mais il y a quand même des manuels Et ils agissent en fonction de ce qu'ils pensent être dans le respect de ces manuels.

Une autre chose à avoir en tête est que Eurostat contrôle la mise en application des règles. C'est eux qui, certes en accord avec les pays membres, établissent ces règles, et in fine, si on n'est pas d'accord sur l'applications des règles c'est eux qui tranchent. Donc ils ont plusieurs casquettes, et notamment celle de contrôler l'application des règles...

ED : Donc en un sens ils sont juges et parti ?

BL : Ah oui, oui, c'est ce qu'on leur dit ! J'ai participé à des *tasks forces* sur différents sujets. Ça donne une impression très curieuse. Le chairman n'est pas seulement là pour animer, mais il est là aussi pour défendre un point de vue, son point de vue et celui d'Eurostat. Alors comment animer une discussion, distribuer la parole, rédiger les comptes rendus, si en fait on a soi-même une idée précise de ce à quoi le groupe devrait aboutir ? À ceci s'ajoute le fait que c'est en Anglais, ce n'est pas la langue de la plupart des acteurs au tour de la table, et cela les affaiblit.