

15) La valeur ajoutée et la productivité des services publics

La décomposition de la croissance en euros courants de la valeur ajoutée en une croissance du prix de cette valeur ajoutée et une croissance de son volume, puis la décomposition de cette progression en volume en variations de l'emploi, de la durée et de la productivité du travail sont au cœur de l'analyse économique, au niveau des branches d'activités ou de l'ensemble de l'économie (le PIB étant à peu près égal à la somme des valeurs ajoutées des branches).

Si cette décomposition pose des problèmes méthodologiques dans les branches marchandes, surtout dans les services, elle y est néanmoins pertinente. En revanche, compte tenu des modes d'estimation de leur production dans les comptes nationaux, les branches non marchandes, qui peuvent être assimilées en simplifiant aux services publics administratifs, se prêtent mal à cette décomposition, ce qui nuit à l'analyse des activités concernées.

De nouvelles méthodes d'estimation de la production non marchande en volume, en cours de développement dans d'autres pays, pourraient toutefois permettre des analyses plus pertinentes. Il reste que seuls des indices de prix conventionnels peuvent être utilisés pour mesurer la croissance en volume de l'ensemble des dépenses publiques.

A) La mesure habituelle de la valeur ajoutée et de la productivité des services non marchands

La mesure de la valeur ajoutée et de la productivité est très différente dans les branches marchandes et non marchandes de l'économie¹ (cf. [manuel d'Eurostat](#) sur la mesure des prix et volumes dans les comptes nationaux).

1) Les activités marchandes

La valeur ajoutée d'une branche de l'économie est la différence entre sa production et ses « *consommations intermédiaires* », c'est-à-dire ses achats de biens et services produits par les autres branches, exprimés en euros.

Sa production est mesurée aux prix du marché et correspond donc grosso-modo au chiffre d'affaires réalisé (aux variations de stocks près). Ses consommations intermédiaires sont également mesurées aux prix du marché et correspondent donc en simplifiant au poste achats de la comptabilité des entreprises.

L'évolution des prix des biens et services produits par cette branche peut être observée et mesurée et la croissance de sa production en volume en être alors déduite par différence avec

¹ Une branche est un ensemble d'unités de production qui ont la même activité principale.

sa croissance en valeur (euros courants). De même, la croissance en valeur des consommations intermédiaires est décomposée en une croissance de leur prix et une croissance de leur volume.

La valeur ajoutée étant comptablement la différence entre la production et les consommations intermédiaires, il est ensuite aisé d'en déterminer les taux de croissance du volume et du prix.

La croissance de la productivité par tête est égale à l'écart entre les taux de croissance de la valeur ajoutée en volume et des effectifs. La différence entre les taux de croissance de la productivité par tête et de la durée du travail donne la croissance de la productivité horaire du travail.

2) Les activités non marchandes

Les services non marchands sont définis comme des services gratuits ou vendus à un prix économiquement non significatifs (ce qui est notamment le cas si les ventes couvrent moins de la moitié des coûts de production), la différence entre les coûts de production et les ventes étant compensée par des prélèvements obligatoires ou des subventions d'organismes eux-mêmes financés par de tels prélèvements. Leur prix de vente, quand il y en a un, n'est donc pas un prix de marché et il n'est pas possible de valoriser la production des services non marchands en l'utilisant.

En conséquence, les comptes nationaux mesurent généralement la production des services non marchands en additionnant leurs coûts de production, ce qui est très conventionnel. Ces coûts comprennent surtout les consommations intermédiaires, les rémunérations (y compris impôts sur les salaires et cotisations des employeurs) et une estimation de l'amortissement des actifs non financiers appelée « *consommation de capital fixe* ». La valeur ajoutée est donc pour l'essentiel égale à la somme des rémunérations et de la consommation de capital fixe.

L'évolution du prix de la valeur ajoutée est ensuite estimée en faisant une moyenne des taux de croissance du prix du travail (en première approche, le salaire par tête) et du prix du capital (le prix des biens et services sur lesquels portent les dépenses d'investissement).

Si on considère pour simplifier que la valeur ajoutée est seulement composée de salaires (ils sont beaucoup plus importants que la consommation de capital fixe dans les administrations), la croissance en volume de la valeur ajoutée est ainsi obtenue en faisant la différence entre les taux de croissance de la masse salariale et du salaire moyen par tête, qui est égale à celle des effectifs.

La croissance de la valeur ajoutée en volume étant égale à celle des effectifs, la productivité du travail ne varie pas. Cette méthode, très conventionnelle mais appliquée jusqu'à récemment par les comptes nationaux de tous les pays, conduit à ne quasiment pas faire apparaître, par construction, de gain ou perte de productivité dans les services publics.

En réalité, elle est un peu plus sophistiquée et fait apparaître quelques gains de productivité, mais dont la nature reste conventionnelle. Pour estimer l'évolution du prix du travail, par exemple, sont prises en compte les mesures générales (hausse de la valeur du point...) mais pas l'impact du « *glissement vieillesse technicité* » (GVT), c'est-à-dire l'effet des évolutions de carrière. En conséquence, apparaissent des gains de productivité qui traduisent la déformation de la structure par qualification des emplois publics.

B) Les autres méthodes de mesure de la valeur ajoutée et de la productivité des services non marchands

Avec la méthode traditionnelle qui vient d'être exposée, la croissance en volume de la valeur ajoutée des services publics se déduit donc de sa croissance en valeur et de la croissance de son prix, elle-même estimée en retenant l'évolution du prix des facteurs de production.

La croissance en volume de leur valeur ajoutée peut toutefois être mesurée directement en utilisant des indicateurs d'activité. Si, par exemple, le nombre de jugements rendus est considéré comme représentatif de l'activité des tribunaux, la croissance en volume de leur valeur ajoutée peut être mesurée directement en retenant son évolution d'une année à l'autre.

Les gains de productivité sont alors égaux à l'écart entre les taux de croissance du nombre de jugements et du nombre d'emplois dans les services judiciaires, ce qui est plus conforme à la représentation habituelle de la productivité².

Une telle mesure du volume de production des administrations est toutefois beaucoup trop simple. Il n'est ainsi pas pertinent d'additionner des jugements en flagrant délit de petits larcins et des jugements d'assise qui sont rendus après des semaines d'audiences et des années d'instruction. Pour mesurer l'évolution de la production globale d'un ensemble de « produits » de ce type, les produits élémentaires (jugements par catégorie : instance, appel, assises...) sont généralement pondérés par leur « *coût de production unitaire* », mais encore faut-il qu'une comptabilité analytique fiable le permette.

La mesure du volume de production pose les mêmes difficultés que la mise en place d'une comptabilité analytique : identifier les « produits » et les moyens qui leur sont affectés alors que produits et moyens sont souvent inextricablement mêlés.

Il est en outre parfois très difficile dans les administrations publiques de définir des produits dont on peut mesurer le nombre. C'est notamment le cas des « *services collectifs* », ceux dont on ne peut pas individualiser l'utilisation, comme la défense nationale.

Même lorsque des produits sont identifiables et dénombrables, comme des jugements, il faudrait tenir compte de leur qualité. Sinon, l'interprétation des évolutions du volume de production et de la productivité risque d'être faussée. Si le nombre de jugements augmente plus vite que le nombre de magistrats, l'interprétation immédiate est qu'ils sont plus productifs alors que la réalité peut être celle d'une dégradation de la qualité des jugements.

Or la mesure de la qualité des services publics est souvent très difficile. Des enquêtes de satisfaction auprès des usagers permettent certes d'en donner une indication mais souvent très partielle et la satisfaction des usagers du service public n'est pas le seul critère de qualité. Les décisions de justice ont aussi pour objet d'informer et éventuellement de dissuader ceux qui n'en sont pas encore les usagers.

² La croissance du prix de la valeur ajoutée n'est plus celle du prix des facteurs de production mais la différence entre les taux de croissance en valeur et en volume de la valeur ajoutée, sa croissance en valeur étant toujours égale à la croissance des coûts de production.

Pour l'ensemble de l'économie, le manuel méthodologique d'Eurostat classe les méthodes suivies en trois catégories : appropriées, acceptables et non acceptables. Si la méthode traditionnelle reste acceptable pour les services collectifs, elle ne l'est plus en principe pour les services individualisables, en application d'une décision de la Commission européenne de 2002.

Comme les autres instituts statistiques européens, l'Insee (cf. [note méthodologique](#)) ne mesure directement le volume de production que pour certains services, ceux de santé (hôpitaux publics) et d'éducation, en utilisant des indicateurs de leur activité : nombre de séjours dans les hôpitaux, nombre d'élèves (modulé par le taux de succès aux examens) dans le système éducatif, par catégories pondérées par leurs coûts unitaires. S'agissant des autres services publics, les méthodes traditionnelles restent appliquées.

Les méthodes appliquées au Royaume-Uni ont fait l'objet en 2005 d'un important rapport de T. Atkinson³ qui montre qu'elles reposaient déjà souvent sur une estimation directe de la production des administrations mais qui met également en évidence les nombreuses difficultés rencontrées.

C) La croissance en volume des dépenses publiques

Les « dépenses publiques » sont de deux natures différentes : les unes correspondent au coût de production de services publics ; les autres sont constituées de transferts monétaires en faveur de ménages ou d'entreprises (prestations sociales et subventions).

Dans le premier cas, l'évolution du prix des facteurs de production (ou celui issu des nouvelles méthodes pour la production de services de santé et d'éducation) pourrait être retenu pour passer de la croissance en valeur à la croissance en volume des dépenses. Dans le deuxième cas, le nombre de bénéficiaires de ces transferts pourrait être envisagé comme indicateur de leur volume mais il faudrait pouvoir agréger des bénéficiaires de pensions de retraite, de minima sociaux et d'aides à la recherche d'emplois, par exemple, ce qui serait très difficile et n'aurait pas grand sens. En tout état de cause, la confection d'un indice de prix couvrant à la fois les deux catégories de dépenses publiques serait très difficile.

Il n'existe donc pas d'indice de prix ou de volume adapté à l'ensemble des dépenses publiques et il faut se contenter d'indices de prix conventionnels pour passer de la croissance des dépenses publiques en valeur à leur croissance en volume, ce qui relativise la signification de celle-ci.

En pratique, deux indices de prix sont généralement retenus : l'indice des prix à la consommation des ménages et l'indice du prix du PIB.

Ce dernier permet de passer de la croissance en valeur à la croissance en volume du PIB et présente théoriquement des avantages importants. En effet les taux de croissance du PIB et des dépenses en valeur étant alors déflatés avec le même indice de prix, leurs taux de croissance en volume sont directement comparables. Or la croissance du PIB est beaucoup plus souvent commentée en volume qu'en valeur. Cet indice de prix est utilisé pour estimer la

³ « Atkinson review final report : measurement of Government output and productivity for the national accounts » ; Palgrave macmillan ; 2005.

composante de « *l'effort structurel* » relative à la progression en volume des dépenses publiques.

En pratique, l'indice du prix du PIB a toutefois pour inconvénient d'être difficile à comprendre et de faire souvent l'objet d'importantes corrections lors des révisions des comptes nationaux qui sont opérées jusqu'à deux ou trois ans après la fin de l'année considérée.

C'est pourquoi le ministère des finances français privilégie depuis très longtemps l'indice des prix à la consommation (hors tabacs), qui a l'avantage d'être bien connu et de ne pas être corrigé après sa publication, au début de l'année qui suit l'année considérée. La croissance en volume des dépenses publiques correspond alors à une croissance « *en euros constants* ».