

Sélection et préparation des données

Introduction

148. Pour établir des statistiques de finances publiques, il faut choisir des sources primaires appropriées (II.A à II.E), ajuster les données de base afin qu'elles satisfassent à des normes adéquates et cohérentes (II.F à II.J) et combiner les statistiques relatives aux différentes composantes d'une administration pour retracer les opérations de cette administration dans son ensemble, de toutes les administrations publiques d'un pays à un niveau donné, ou du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques (II.K et II.L).

149. Le présent chapitre définit un certain nombre de normes statistiques et décrit les étapes à suivre pour choisir et préparer des données permettant de satisfaire à ces normes. Au début de chaque section figure, en italiques, un résumé des instructions concernant la marche à suivre, qui introduit des explications et une étude plus détaillée. Ce chapitre présente en outre un exposé des systèmes budgétaires et comptables destinés à permettre de mieux comprendre le processus d'établissement des données, ainsi qu'un examen des questions que soulève l'application de ce processus aux systèmes budgétaires fondés sur le modèle français (II.M et II.N).

150. Étant donné qu'il est indispensable de disposer de données préparées de manière adéquate et cohérente avant de chercher à leur appliquer un cadre d'analyse ou de procéder à la classification des opérations, on a consacré le présent chapitre aux normes et aux procédures relatives à la sélection et à la préparation des données avant de passer aux questions d'analyse et de classification qui sont traitées dans les chapitres suivants. Par souci de clarté, on a renvoyé à ces chapitres l'étude des problèmes d'organisation et de classification susceptibles de se poser au stade de la préparation des données.

151. On trouvera ci-après une brève description des différentes étapes que comportent la sélection et la préparation des données, qui vise à faire mieux saisir la signification des divers éléments intervenant dans leur établissement.

152. Les comptes des administrations publiques constituent généralement la principale source de données sur ces administrations. Il existe toutefois différents types de comptes. Alors que certains n'enregistrent que des opérations, d'autres comportent aussi des écritures internes, ou écritures qui s'annulent mutuellement. Il faut donc savoir, préalablement à la sélection des données, comment les comptes sont tenus et ce que représentent les écritures qui y figurent. Certaines caractéristiques de divers systèmes comptables sont examinées aux sections II.M et II.N, à la fin du présent chapitre.

153. Pour obtenir des données qui répondent aux besoins de l'analyse économique et financière, il convient en outre de déterminer à quel stade de la réalisation des dépenses et des recettes les comptes dont on dispose se rapportent (II.A.1). En ce qui concerne les statistiques de finances publiques, les données relatives aux recettes et dépenses totales doivent être enregistrées à une date aussi rapprochée que possible de la date des paiements. Les statistiques présentées sous une forme désagrégée doivent être fondées sur les données les plus sûres dont on dispose. En général, ces données proviennent des comptes des administrations publiques se rapportant aux opérations; elles doivent comporter le moins de postes fictifs possibles et pouvoir être exploitées dans toute la mesure possible sans qu'il soit nécessaire de procéder à des estimations supplémentaires pour les classer ou les compléter. Lorsqu'on se trouve en présence de diverses données désagrégées considérées aussi fiables les unes que les autres, il convient d'accorder la préférence à celles qui se rapportent aux opérations enregistrées au moment le plus proche de l'encaissement ou du décaissement. Les recettes doivent être enregistrées au moment de leur perception plutôt que sur la base des

droits constatés ou des rôles émis. Les données relatives aux dépenses doivent correspondre aux paiements ou à une étape comprise entre la livraison et le paiement; les données se rapportant à un stade qui précède à la fois la livraison et le paiement ne sont pas à prendre pour base des statistiques de finances publiques, car elles ne correspondent ni à la réalisation effective de l'opération ni au paiement. Lorsqu'on établit des statistiques sur la base encaissements-décaissements, il peut être néanmoins nécessaire de recourir à des compromis et d'adopter certaines conventions, par exemple quand les paiements sont enregistrés dans des comptes dont les éléments ne sont pas disponibles, ou effectués au moyen d'instruments de la dette (II.A.5 et II.A.6). Toutefois, les opérations exclusivement en nature, revêtant la forme d'un troc ou d'un flux sans contrepartie de biens et services en provenance ou à destination des administrations publiques, et non compensées par un flux inverse de paiement matérialisé par une somme d'argent ou par un engagement contractuel à échéance fixe, ne sont pas comprises dans les statistiques, sauf dans des postes pour mémoire (II.A.7). Lorsque les données désagrégées ne sont pas enregistrées sur la base encaissements-décaissements, il convient de les faire correspondre au total des encaissements et des décaissements par des postes d'ajustement clairement identifiés.

154. Les statistiques établies sur la base encaissements-décaissements, qui permettent de mesurer les flux de paiements entre les administrations publiques et le reste de l'économie, sont à distinguer des comptes établis sur la base des droits constatés qui sont utilisés dans le monde des affaires pour déterminer les coûts, les bénéfices et la valeur nette mais qui ne peuvent s'appliquer intégralement aux administrations publiques (II.A.3). Une analyse de la nature des flux de paiements permet de mieux comprendre la relation qui existe entre la comptabilité établie sur la base encaissements-décaissements et les autres systèmes de données (II.A.4). Les techniques d'établissement des données examinées dans ce chapitre sont celles qui concernent les administrations publiques; celles qui s'appliquent aux entreprises publiques non financières sont étudiées à la section VI.A. Cependant, les statistiques établies sur la base encaissements-décaissements ne peuvent à elles seules fournir toutes les informations nécessaires à l'analyse des opérations des pouvoirs publics, et plusieurs exemples de données établies sur d'autres bases et importantes pour l'analyse des administrations publiques sont présentés à la section II.B.

155. Les comptes choisis pour l'établissement des statistiques de finances publiques ne doivent pas faire apparaître tous les décaissements correspondant aux crédits ouverts pour un exercice donné, ou tous les encaissements correspondant aux impôts mis en recouvrement au titre de cet exercice, mais seulement les versements effectués ou les recettes perçues au cours d'une période de temps déterminée (II.C). Le choix des comptes doit également être influencé par la fréquence avec laquelle les données doivent être établies (II.D).

156. Pour l'établissement des données relatives aux administrations locales, le grand nombre d'unités à prendre en compte et la diversité de leurs méthodes comptables font qu'il est souvent plus pratique de recourir aux techniques d'enquêtes par sondage. Les données peuvent être recueillies auprès d'un nombre relativement restreint d'unités constituant un échantillon aléatoire stratifié de l'ensemble des administrations locales, au moyen de questionnaires adressés par courrier et complétés par quelques missions auprès de ces unités (II.E).

157. Il peut être nécessaire de procéder à plusieurs ajustements avant d'obtenir des données cohérentes et appropriées. Les statistiques doivent mettre intégralement en évidence l'importance des recettes et des dépenses des administrations publiques. Toute compensation qui aurait été faite dans les comptes — recettes fiscales diminuées des frais de perception ou dépenses d'enseignement diminuées des droits acquittés par les étudiants, par exemple — doit être repérée et rectifiée (II.F). Toutefois, les impôts perçus pour le compte d'autres administrations doivent être attribués à ces dernières et non à l'administration chargée de leur perception, qui ne doit comptabiliser que ses propres recettes (II.G). Pour ce qui est des activités marchandes au sein des administrations publiques, les finances publiques s'intéressent non pas aux ventes brutes ou aux coûts totaux de production, mais seulement au montant net des revenus ou des dépenses des administrations se rapportant à ces activités (II.H). Les chiffres bruts des encaissements et décaissements liés à ces activités peuvent être

utiles à l'analyse des relations techniques ou économiques ou des rapports de coûts, mais ils ne peuvent être intégrés aux autres recettes des administrations publiques lorsqu'on cherche à estimer le revenu disponible de ce secteur, ni aux autres dépenses correspondant à l'exécution des fonctions des administrations publiques. Lorsqu'il est possible d'isoler les charges et produits d'exploitation correspondant aux activités marchandes des unités administratives, c'est donc la différence entre ces deux valeurs qui doit être enregistrée dans les statistiques de finances publiques. Des postes pour mémoire, où sont inscrits le chiffre d'affaires et les dépenses d'exploitation correspondantes des unités de production marchande des administrations publiques, permettent toutefois de mesurer le volume de leurs opérations.

158. Les comptes publics renferment parfois des données concernant des activités considérées comme n'étant pas du ressort des administrations publiques — par exemple, des activités marchandes exercées par des unités qui sont constituées en sociétés ou qui vendent au public à une grande échelle, ou des opérations financières qui sont normalement celles d'entités ayant pour activité principale de contracter des engagements et d'acquérir des actifs financiers, d'accepter des dépôts à vue, à terme ou d'épargne ou d'exercer certaines des fonctions relevant des autorités monétaires. Pour que ces activités n'apparaissent pas dans les statistiques relatives aux administrations publiques, il convient d'en éliminer toutes les opérations correspondantes qui figurent dans les comptes — c'est-à-dire de n'en conserver que le résultat net — et de compenser leur incidence par l'inscription d'une opération équivalente entre les administrations publiques et le secteur ou le sous-secteur auquel elles sont imputées (II.I. et II.J). Il est particulièrement important de séparer les opérations relevant des autorités monétaires de celles qui relèvent des administrations publiques pour éviter toute confusion entre les statistiques relatives au financement de la balance des paiements et celles qui portent sur le financement des opérations des administrations publiques (II.J.1).

159. Après avoir fait l'objet d'ajustements et de corrections, les données doivent être consolidées; la consolidation consiste à regrouper les données provenant de divers comptes, caisses et organes des administrations publiques pour obtenir des statistiques couvrant les opérations entre le reste de l'économie et une administration dans son ensemble. Pour ce faire, il est essentiel d'identifier et d'éliminer les opérations entre les différentes parties de cette administration de manière à éviter de les comptabiliser deux fois, et d'agréger toutes les opérations qui lui sont «extérieures» dans des catégories définies de manière uniforme (II.K). Lorsqu'il s'agit uniquement de données relatives à l'administration centrale, ces opérations peuvent se limiter à une consolidation à l'intérieur de cette administration (II.K.1). Pour les statistiques relatives au secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques, il convient d'effectuer une consolidation non seulement à l'intérieur de chaque administration, mais également entre administrations pour toutes les administrations de même niveau, par exemple les États d'une fédération ou les administrations locales (II.K.2), et enfin entre les administrations de tous les niveaux (II.K.3). Des problèmes particuliers peuvent se poser lors de la consolidation avec les comptes des caisses d'amortissement (II.K.1.1) et des caisses de sécurité sociale (II.K.1.2). On peut également consolider les statistiques déjà consolidées pour l'ensemble ou pour une partie des administrations publiques avec certaines données relatives aux entreprises publiques non financières qui en dépendent ou à l'ensemble des entreprises non financières afin d'évaluer la situation financière de l'ensemble du secteur public non financier ou d'une partie de celui-ci, par exemple celle qui opère au niveau de l'administration centrale. Les procédures à suivre pour ce type de consolidation sont examinées à la section VI.B.

160. Enfin, pour obtenir des données correctes et cohérentes, il faut se conformer aux méthodes appropriées, c'est-à-dire : calculer successivement les principaux agrégats à partir des comptes de chaque élément des administrations publiques; procéder à tous les ajustements nécessaires pour que les données correspondent au champ d'application et à la période visée, pour qu'elles soient exprimées sur la base encaissements-décaissements et en termes nets ou bruts, selon qu'il convient, et classées dans la catégorie appropriée avant d'exclure les encaissements et les décaissements intérieurs à l'ensemble des unités considérées et avant de calculer les totaux consolidés résultant de toutes ces opérations (II.L).

II.A. Base d'établissement des données

II.A.1. Étapes de la réalisation des dépenses et de la perception des recettes

161. *Le choix des statistiques à établir pour chaque administration doit se fonder sur l'analyse des étapes de la réalisation des dépenses et de la perception des recettes, ainsi que de leur relation avec les comptes disponibles de l'administration considérée.*

162. Les opérations des administrations publiques s'effectuent à différents stades du cycle des recettes et des dépenses. Il est possible que des statistiques aient été établies pour chacun de ces stades et il est important de comprendre à la fois ce que chaque étape représente et les conséquences qui en découlent pour les données ainsi présentées.

163. Dans la section suivante, une distinction est établie entre divers stades — ou bases —, bien qu'ils puissent ne pas tous exister dans tous les pays et dans tous les systèmes budgétaires. Ces différents stades sont énumérés et brièvement décrits ci-après.

Dépenses

164. 1) *Le projet de budget* est présenté par le pouvoir exécutif à l'organe législatif ou à un conseil exécutif habilité à légiférer. Il consiste en demandes d'autorisation de dépenses accompagnées des prévisions de recettes. Les demandes peuvent être modifiées par l'organe législatif qui peut soit avoir toute latitude pour légiférer, soit devoir se conformer à certaines dispositions constitutionnelles, par exemple l'obligation de compenser toute augmentation des dépenses par des recettes supplémentaires.

165. 2) *Les crédits budgétaires* sont des prévisions de dépenses budgétaires approuvées par l'organe législatif. Cette procédure peut fortement varier d'un pays à l'autre : c'est-à-dire que le pouvoir exécutif peut recevoir l'ordre d'effectuer des dépenses déterminées ou bien être autorisé à effectuer des dépenses à concurrence d'un montant donné. L'autorisation d'effectuer des dépenses peut être donnée à des ministères ou services particuliers ou être accordée spécialement au chef de l'exécutif ou à son représentant, qui est habilité à autoriser par la suite les ministères à effectuer les dépenses.

166. 3) *L'allocation et le déblocage des crédits*, effectués par le chef de l'exécutif ou par son mandataire — le ministre des finances ou le directeur du budget, par exemple — autorisant les ministères à engager et ou/à verser des montants déterminés pendant une période donnée à concurrence des crédits budgétaires ouverts.

167. 4) *Les engagements de dépenses* peuvent alors être contractés par les ministères dans la limite de leurs crédits budgétaires, le cas échéant, pour l'achat immédiat de biens et services ou pour la passation de marchés prévoyant une livraison ultérieure.

168. 5) *Les livraisons* ont alors lieu, ce qui signifie que les biens et services acquis dans le cadre de ces marchés ou par suite de ces commandes ont été effectivement reçus par les administrations publiques et que naît pour celles-ci une obligation de payer à une date ultérieure. Le moment auquel la propriété des biens passe à l'administration, et donc auquel naît l'obligation de payer, peut être celui de la livraison, de l'expédition ou de l'achèvement de stades déterminés de travaux avant la mise à disposition effective, selon ce que stipulent les termes du marché.

169. 6) *Les ordonnancements* y afférents sont alors établis ou émis par le ministère bénéficiaire ou par un bureau central qui certifie la livraison, l'expédition, ou l'état d'avancement des travaux et atteste que le paiement doit être effectué.

170. 7) Le Trésor ou les agents payeurs des ministères procèdent alors à l'*émission de chèques ou d'autres instruments de paiement* qui sont envoyés aux fournisseurs en règlement des biens et services reçus, comme précisé dans l'ordonnancement. Il convient de noter que, dans certains pays ou certaines régions où le système bancaire n'est pas extrêmement développé, il n'y a pas toujours émission de chèques et que ce sont alors les ordonnancements qui jouent le rôle d'un instrument, entraînant pour le Trésor la nécessité d'effectuer un décaissement immédiat (l'expression «impayés» est parfois utilisée pour désigner les ordonnance-

ments qui n'ont pas encore donné lieu à l'émission d'un chèque ou d'un instrument de paiement ou à un décaissement).

171. 8) *Le paiement des chèques* intervient lorsque les chèques émis par les administrations publiques sont présentés aux banques ou aux comptables publics et qu'ils donnent lieu à un débit correspondant dans les comptes bancaires du Trésor ou des ministères. C'est le paiement des chèques et les débits qui en résultent qui sont enregistrés dans les comptes monétaires.

Recettes

172. C'est à propos de l'impôt sur le revenu et plus particulièrement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés que l'on peut dresser la liste la plus longue d'étapes envisageables. Ces étapes sont décrites ci-après dans un cas représentatif.

173. 1) Un revenu est *acquis* pendant une période d'imposition et donne naissance à une *obligation* de payer l'impôt sur ce revenu à une date future.

174. 2) Le contribuable *évalue et déclare* le montant estimé de son impôt, alors même que la période d'imposition n'est pas terminée, sur la base de l'estimation qu'il fait de ce que sera son revenu pendant l'année en cours et de l'obligation fiscale qui doit en découler. Dans certains cas, cependant, l'évaluation et le paiement ne sont pas exigés avant la clôture de la période d'imposition et les paiements fractionnés peuvent être calculés sur la base de l'évaluation du revenu pendant l'année précédente.

175. 3) Une partie de la cotisation estimée est *exigible* à certaines dates et le contribuable n'est pas pénalisé s'il effectue ces paiements aux dates prévues.

176. 4) Le contribuable *paie* l'impôt sans pénalité à la date prévue, ou grevé d'une pénalité après cette date, et le paiement est *reçu* par le fisc.

177. 5) Le contribuable produit sa *déclaration fiscale* et corrige les estimations de son obligation fiscale après la clôture de l'année d'imposition.

178. 6) Le fisc examine la déclaration du contribuable et établit une *mise en recouvrement officielle*.

179. 7) À l'issue de négociations ou d'une procédure judiciaire, le contribuable et le fisc arrivent à une *évaluation convenue*.

180. 8) Le contribuable *paie* le reliquat éventuellement exigible ou bénéficie d'un *remboursement* ou d'un *crédit d'impôt* (à imputer sur ses obligations futures) à concurrence du trop-perçu qui serait constaté.

181. 9) L'*évaluation* qui figure sur la mise en recouvrement officielle peut être ultérieurement *remise en cause* soit par le fisc, sur la base de nouveaux renseignements, soit par le contribuable, éventuellement en raison de pertes encourues au cours d'exercices suivants qu'il est autorisé à imputer sur la base des impôts versés au titre des périodes d'imposition précédentes.

182. 10) Une fois le montant de l'impôt exigible modifié par suite de l'opération précédente, il se peut que le contribuable doive *verser* un complément d'impôt ou bénéficier d'un remboursement ou d'un *crédit d'impôt*.

183. La perception de l'*impôt sur les revenus salariaux* comporte habituellement un nombre beaucoup plus restreint d'étapes. L'obligation fiscale des salariés *naît* elle aussi au moment de la perception du revenu, mais l'*impôt exigible* peut être régulièrement *retenu* sur les traitements et salaires conformément aux barèmes de retenues à la source et versé directement au fisc par les employeurs, le montant des retenues étant ensuite comparé aux déclarations fiscales souscrites après la clôture de l'année d'imposition. Dans certains pays, les retenues à la source éliminent presque entièrement la nécessité d'établir ultérieurement des déclarations et évaluations individuelles.

184. La *perception des impôts sur les ventes* se caractérise aussi habituellement par une série d'étapes plus réduite.

185. 1) Les ventes effectuées au cours d'une période donnée donnent naissance à une *obligation fiscale* à exécuter à une date ultérieure et qui incombe généralement au vendeur.

186. 2) À une date spécifiée postérieure à la clôture de la période d'imposition, le contribuable souscrit une déclaration dans laquelle il indique le montant des ventes ou des encaissements résultant de celles-ci, et le montant de l'impôt *exigible* à ce titre, et *paie* cet impôt, sans être pénalisé si le paiement est effectué à temps.

187. 3) La déclaration et le paiement sont vérifiés par le fisc et un *complément d'impôt* est mis en recouvrement si nécessaire.

188. 4) Le contribuable *paie* tout montant supplémentaire exigible ou bénéficie d'un *crédit d'impôt* ou d'un *remboursement* à concurrence du trop-perçu éventuel.

189. 5) Un contrôleur fiscal *vérifie* périodiquement les déclarations antérieures en les comparant aux livres du contribuable, et met en recouvrement un *complément d'impôt* si nécessaire.

190. 6) À l'issue de négociations ou d'une procédure judiciaire, le contribuable et l'administration arrivent à une *évaluation convenue*, ou un *jugement* est rendu par un tribunal.

191. 7) Le contribuable *paie* le reliquat éventuellement exigible et s'acquitte des intérêts et des pénalités ou bénéficie d'un *remboursement* ou d'un *crédit d'impôt*.

192. La perception des *droits de douane* fait intervenir une série d'étapes différentes.

193. 1) Les marchandises sont *importées* et acheminées vers une aire de transit désignée, une zone douanière ou un entrepôt sous la supervision des autorités douanières.

194. 2) L'importateur ou son mandataire remplit un formulaire de déclaration en douane accompagné des documents d'expédition, dans lequel il *déclare* le contenu du chargement. Ce document est certifié par l'agent des douanes.

195. 3) L'agent des douanes établit une *évaluation des droits exigibles*. Dans certains cas, celle-ci comporte une révision de l'évaluation faite par l'importateur dans sa déclaration relative au contenu du chargement.

196. 4) S'il n'est pas possible de réunir une documentation complète à ce stade, une déclaration et des droits sont établis à *titre provisoire*.

197. 5) Les droits fixés sont *acquittés* ou, dans certains cas, facturés au compte de l'importateur et ultérieurement *débités* de ce compte.

198. 6) Les biens sont *dédouanés*.

199. 7) S'il n'est pas possible de disposer d'une documentation complète avant une certaine date, les droits sont alors *fixés de façon définitive*.

200. 8) L'importateur *paie* les droits définitifs ou bénéficie d'un *crédit d'impôt* ou d'une *restitution*.

201. Nombre de ces stades peuvent donner lieu à des écritures dans les comptes publics. Il est important de déterminer à quel stade correspond effectivement une écriture, si des données relatives à des étapes différentes se trouvent confondues et s'il est possible d'obtenir par inférence les données relatives aux étapes sur lesquelles on entend fonder les statistiques.

II.A.2. Établissement des statistiques sur la base encaissements-décaissements

202. *Les statistiques relatives aux dépenses et aux recettes totales doivent reposer sur des opérations aussi proches que possible du stade du paiement et, dans le cas des dépenses, sur des opérations de préférence non antérieures à la fois au paiement et à la livraison. Les statistiques relatives aux composantes désagrégées de ces totaux doivent reposer sur les données les plus fiables possibles, se situant, dans le cas des dépenses, entre le moment du paiement et de la livraison, et elles doivent permettre de déterminer toute différence par rapport aux totaux calculés à partir des encaissements et décaissements.*

203. Les statistiques se rapportant aux recettes et dépenses totales des administrations publiques doivent de préférence être établies sur la base encaissements-décaissements, car c'est cette base qui permet le mieux de mesurer l'incidence globale des pouvoirs publics sur les comptes monétaires et sur le reste de l'économie. Les données présentées sur cette base donnent l'approximation la meilleure et la plus accessible des flux de fonds et de ressources; elles permettent d'éviter les problèmes que pose l'évaluation des flux de ressources; elles

fournissent les données les plus proches des autres statistiques financières et constituent la base sur laquelle la plupart des administrations tiennent leurs comptes. Les statistiques agrégées doivent être enregistrées à une date aussi proche que possible du stade du paiement et faire apparaître de manière explicite tout écart identifiable par rapport aux paiements effectifs. Toutefois, lorsqu'il s'agit des données relatives aux composantes des activités administratives, ce type d'enregistrement ne présente pas les mêmes avantages. En conséquence, des statistiques détaillées doivent être établies à partir des données les plus fiables des comptes des administrations publiques. Dans le cas des dépenses, c'est probablement le stade se situant entre la livraison et le paiement qui représente le plus exactement les opérations effectives. On trouvera à la section II.A.4 un exposé sur la nature des flux correspondant aux encaissements et aux décaissements et sur son rapport avec les autres systèmes de données. Il convient de noter, toutefois, que les données établies sur la base encaissements-décaissements doivent être ajustées à la base des droits constatés appliquée aux autres secteurs lorsqu'on veut mesurer la production, le revenu, la consommation, l'accumulation de capital et le financement de l'ensemble des secteurs dans la comptabilité nationale.

204. En ce qui concerne les dépenses, les données correspondant aux stades du *paiement des chèques* (8), du décaissement ou de l'*émission de chèques ou d'autres instruments de paiement* (7) constituent la base la plus satisfaisante sur laquelle retracer les opérations financières des administrations publiques de manière à pouvoir les rapprocher des comptes monétaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir des données sur cette base, les statistiques établies à partir des *ordonnancements* (6) ou des *livraisons* (5) constituent une mesure acceptable des dépenses des administrations publiques (les chiffres renvoient aux étapes énumérées à la section II.A.1).

205. En ce qui concerne les recettes, il convient d'utiliser les données relatives au paiement des impôts perçus par les administrations publiques, nets des remboursements versés, au cours de la période couverte. Ces paiements représentent l'agrégat des encaissements effectifs, diminués des remboursements effectués au cours des différentes étapes du processus de perception des recettes exposé à la section II.A.1 : *paiement* des impôts après l'évaluation initiale; *paiement* ou *remboursement* après des évaluations ultérieures et après toute éventuelle réouverture du dossier. Pour l'impôt sur le revenu, ces paiements correspondent aux étapes 4, 8 et 10; pour l'impôt sur les ventes, aux étapes 2, 4 et 7, et pour les droits de douane, aux étapes 5 et 8.

206. Les emprunts des administrations publiques se matérialisent par un versement du prêteur auxdites administrations ou à leurs fournisseurs — comme dans le cas de prêts liés à un projet — ou par la fourniture par le prêteur de biens et services à ces administrations — comme dans le cas des crédits-fournisseurs. Les opérations d'emprunt doivent être comptabilisées au moment où le versement est reçu par l'administration, au moment où le prêteur effectue le versement aux fournisseurs, ou au moment où la dette prend naissance conformément aux termes des contrats de crédits-fournisseurs.

207. Les prêts des administrations publiques doivent être comptabilisés au moment où l'administration effectue le versement, et les remboursements au moment où ils sont reçus par l'administration.

208. En préconisant l'établissement des statistiques de finances publiques sur la base encaissements-décaissements, le présent *Manuel* se différencie du *SCN* qui, pour tous les secteurs de l'économie, recommande d'enregistrer les achats au moment de la livraison, les impôts et les paiements contractuels au moment où ils sont exigibles sans pénalité et qui ne retient la date du paiement effectif que pour les transferts non contractuels sans contrepartie. Mais les flux de paiements répondent à une préoccupation essentielle des administrations publiques, car ils en déterminent la solvabilité et, par l'influence qu'ils exercent sur les liquidités du public, stimulent ou freinent la demande de biens et services dans le reste de l'économie. De plus, à la différence des autres secteurs, les administrations publiques ne peuvent, dans de nombreux cas, comptabiliser leurs créances ou engagements au moment où ils prennent naissance ou deviennent exigibles, comme on le verra aux sections II.A.3 et II.A.4. Dans une économie monétaire de marché, la plupart des décisions de politique économique doivent être prises en termes monétaires. La politique monétaire, la politique

budgétaire, la politique des revenus et la politique de la balance des paiements sont toutes fondamentalement élaborées en termes financiers et s'appuient essentiellement sur des statistiques mesurant les paiements et les soldes financiers. Les statistiques relatives aux encaissements et décaissements entre les administrations publiques et le reste de l'économie sont donc indispensables à l'élaboration de la politique budgétaire et à sa coordination avec les autres mesures de politique économique.

209. Les données enregistrées sur la base encaissements-décaissements constituent le fondement de la plupart des systèmes de comptabilité publique, dont elles constituent d'ailleurs le plus souvent les chiffres les plus fiables, car ils ne nécessitent que très peu d'estimations. En outre, dans une économie monétaire de marché, le montant payé permet habituellement d'évaluer au mieux les biens et services échangés. Les données relatives aux livraisons sont souvent moins facilement accessibles et moins exactes que celles qui se rapportent aux paiements. Il peut ne pas exister de bureau central disposant de renseignements sur le total des biens et services reçus par les administrations publiques. Les livraisons ne sont parfois enregistrées que lorsque le ministère qui les a reçues soumet à une autorité centrale une demande de paiement pour validation ou pour enregistrement. Il arrive parfois que les ordonnancements relatifs à des livraisons antérieures ne soient pas présentés jusqu'à ce qu'ils puissent être pris en considération à l'occasion des débloquages mensuels ou trimestriels de fonds attribués à chaque ministère par l'autorité centrale. Un temps considérable peut alors s'écouler entre la réception des marchandises et la transmission des ordonnancements. En conséquence, les comptes établis à partir des ordonnancements soumis peuvent ne donner qu'une indication inadéquate de l'état des livraisons.

210. En ce qui concerne l'enregistrement des recettes fiscales, l'établissement des données sur la base encaissements-décaissements permet d'éviter nombre des difficultés qui peuvent se présenter lorsque les données sont enregistrées sur la base des impôts dus. Certaines de ces difficultés tiennent évidemment au grand nombre d'étapes, décrites précédemment, au cours desquelles il peut être nécessaire de procéder à une révision des données sur les impôts dus. Ainsi, lorsque la détermination et le paiement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés doivent se faire au cours de l'année d'acquisition du revenu, il peut arriver qu'en raison de variations imprévues de ses recettes sur l'ensemble de l'année, la société elle-même ait fait une estimation erronée de l'impôt dont elle est redevable. En conséquence, les données initialement estimées se rapportant aux impôts constatés des sociétés et utilisées pour établir les comptes nationaux peuvent nécessiter un ajustement rétroactif considérable. Des négociations prolongées sur le montant de l'impôt exigible peuvent être la source de nouveaux retards et introduire de nouvelles incertitudes dans les déclarations initiales. Lorsque la législation fiscale autorise les sociétés à reporter leurs pertes sur les exercices précédents, autrement dit à réduire le montant des impôts dus au titre de ces exercices pour tenir compte de pertes subies ultérieurement, il peut être nécessaire de procéder à des ajustements répétés des données relatives aux recettes des administrations publiques pour les exercices écoulés. Ces ajustements rétroactifs conduisent à s'interroger sur la fidélité avec laquelle les données utilisées ont pu refléter l'influence effective des administrations publiques sur l'économie. Cette question ne se pose plus lorsque l'incidence sur l'économie est mesurée à partir des montants effectivement versés chaque année au titre de l'impôt.

211. En pratique, il n'est pas toujours possible de choisir entre des données correspondant à des étapes différentes du processus de réalisation des recettes ou des dépenses, car il peut n'exister qu'un seul type de données — habituellement établi sur une base proche encaissements-décaissements — pour la plus grande partie des opérations des administrations enregistrées dans la comptabilité publique. C'est sur ces données qu'il convient de s'appuyer pour établir les statistiques désagrégées conformément au *Manuel*, en faisant explicitement apparaître les ajustements globaux qui peuvent être nécessaires pour ramener les données agrégées à la base encaissements-décaissements.

212. Lorsque les données sur la base encaissements-décaissements sont obtenues à partir de comptes tenus sur la base des droits constatés, pour les caisses de sécurité sociale, par exemple, il y a lieu de procéder à des ajustements supplémentaires. Les recettes et dépenses enregistrées dans les comptes d'exploitation sur la base des droits constatés doivent être

corrigées des variations du bilan au cours de l'exercice qui concernent, d'une part, les recettes constatées non encore perçues et, d'autre part, les dépenses constatées non encore réglées. Les opérations portant sur les biens en capital, les actifs financiers et les engagements peuvent en outre ne pas apparaître dans les comptes d'exploitation établis sur la base des droits constatés; il convient alors de les calculer à partir des variations des postes du bilan, par exemple ceux qui se rapportent au capital fixe, depuis la fin de l'exercice précédent.

213. Enfin, il convient de noter que les statistiques sur les flux au stade des encaissements et décaissements ne peuvent répondre à tous les besoins des administrations publiques. Des statistiques supplémentaires sur les autres stades du processus de réalisation des recettes et des dépenses sont indispensables à une bonne gestion des administrations publiques. Elles sont examinées à la section II.B.

II.A.3. Comparaison avec la comptabilité des entreprises, tenue sur la base des droits constatés

214. *La préférence donnée à l'enregistrement des opérations des administrations publiques sur la base encaissements-décaissements contraste avec la pratique suivie pour les statistiques des entreprises, qui doivent être établies sur la base des droits constatés pour permettre de mesurer la valeur nette et le revenu de l'entreprise et pour fournir, sur les coûts, les renseignements nécessaires à la fixation du prix des biens et services destinés à la vente. Comme ces notions ne sont généralement pas applicables aux administrations publiques et qu'il n'est pas possible d'avoir une connaissance parfaite des dettes et créances payables aux administrations ou par elles, les données relatives aux opérations des administrations publiques établies sur la base des droits constatés ne sont exploitables que pour des analyses partielles et complémentaires.*

215. Si la base encaissements-décaissements est celle qu'il convient de retenir pour enregistrer les données relatives aux opérations des administrations publiques, il n'en va pas de même pour les statistiques relatives aux entreprises. La nature particulière des activités commerciales et les exigences de leur gestion imposent aux entreprises de tenir leurs comptes sur la base des droits constatés et non pas sur la seule base encaissements-décaissements. Le moyen le plus direct de s'en rendre compte est d'examiner la notion de charges payables.

216. Il est important de bien faire la distinction entre, d'une part, les charges payables, qui prennent naissance chaque fois qu'un fait préalablement spécifié crée une obligation de payer à une date ultérieure et, d'autre part, les engagements contractuels à échéance fixe comme les obligations, les effets et les prêts bancaires. Les charges à payer ou les produits à recevoir — le stock cumulé des engagements qui ont pris naissance mais ne sont pas encore éteints — jouent un rôle important dans la comptabilité d'entreprise comme moyen d'enregistrer les biens et services livrés à des tiers ou reçus de tiers dans la période précédant le paiement. Les charges à payer et les produits à recevoir constituent une partie intégrante de la comptabilité commerciale. Par exemple, on calcule la valeur nette d'une entreprise à un moment donné en faisant la somme de la valeur de tous ses encours : sommes dues à l'entreprise, sommes dues par elle, stocks physiques, biens de capital fixe, terrains, actifs incorporels, encaisses et dépôts, avoirs et engagements financiers. Les variations de ces encours, à l'exception de celles qui sont imputables à des réévaluations, résultent des flux de charges payables, de biens et services, de monnaie et d'engagements contractuels à échéance fixe et d'autres engagements contractuels. Le revenu non distribué de l'entreprise au cours d'une période donnée se mesure par la variation de sa valeur nette entre le début et la fin de la période. Les charges payables sont aussi un élément essentiel du calcul des coûts auquel une entreprise doit procéder pour établir ses prix de vente. Pour être utiles à l'entreprise, tous ces calculs — valeur nette, revenu, coûts — doivent prendre en compte les charges à payer.

217. Alors que les entreprises enregistrent, à mesure qu'elles deviennent payables ou recevables, les sommes qu'elles ont à payer ou à recevoir en tant que parties prenantes aux opérations qui leur donnent naissance — par exemple du fait de la livraison ou de la réception de marchandises et de services —, les administrations publiques n'ont généralement pas

la possibilité d'agir de même. La plupart des sommes à payer aux administrations publiques naissent d'opérations et d'activités auxquelles elles ne participent pas directement, comme la perception d'un revenu par les contribuables ou les ventes de biens et de services frappées d'un impôt. Ces charges qui deviennent payables ne sont connues des administrations publiques qu'au moment où les déclarations fiscales sont produites ou les impôts acquittés. De même, nombre des charges à payer par les administrations publiques à des tiers résultent de l'application de la loi à des faits dans lesquels ces administrations n'interviennent pas directement — le chômage ou l'invalidité par exemple — et ne sont connues d'elles que lorsqu'une demande de paiement est déposée. Une part importante des dettes encourues envers les administrations publiques ou par elles échappe donc à leur connaissance alors même qu'elles deviennent payables, et ne peut être incluse dans aucun système de comptabilité publique. De ce fait, il est impossible de quantifier dans leur totalité les charges à payer aux administrations publiques ou par elles et de transposer à ce secteur les concepts comptables de valeur nette, de revenu et de coûts totaux encourus qui en découlent s'appliquant aux entreprises.

218. Les notions commerciales de valeur nette et de revenu n'ont d'ailleurs pas de sens pour les administrations publiques. La gestion des finances publiques exige certes des données sur la dette et sur les créances des administrations publiques, mais le regroupement de ces montants avec la valeur des biens de capital fixe que possèdent les administrations — bâtiments, routes, ponts, barrages, équipements, etc. — ne permet pas d'aboutir à une «valeur nette» totale qui soit utilisable à des fins de gestion interne ou de politique macroéconomique. De même, le revenu des administrations publiques en tant que variation de leur «valeur nette» sur une période donnée ne fournit pas de renseignements appropriés sur les revenus qu'elles perçoivent. À la différence des entreprises, les administrations publiques reçoivent des fonds qui, pour la plupart, n'ont aucune contrepartie en termes de coûts de production, si bien que le montant brut des recettes et des dons, diminué seulement des coûts d'exploitation correspondant aux activités marchandes qu'elles peuvent exercer, suffit à mesurer le revenu des administrations publiques sans qu'il y ait lieu d'utiliser le concept de revenu net applicable aux entreprises (voir les sections II.F. et II.H). Il est vrai que le recours aux données établies sur la base des droits constatés pour le calcul des coûts trouve certaines applications dans les administrations publiques, mais celles-ci se bornent en général à des programmes particuliers, à la comparaison entre des propositions concurrentes ou à la fixation du prix d'une gamme limitée de biens et services dont la fourniture est assortie de redevances. Compte tenu de ces limites, la comptabilité sur la base des droits constatés permet aux gestionnaires d'exercer certains contrôles, dans la mesure où elle fournit des données sur toutes les ressources disponibles et sur les dépenses qui peuvent être rapprochées de chiffres exprimant la production.

219. On trouvera de plus amples développements sur la comptabilité d'entreprises à la section VI.A.

220. Il convient de noter que l'expression «droits constatés» est parfois appliquée à des systèmes comptables autres que ceux qui reposent sur l'enregistrement des recettes et dépenses au moment où elles prennent naissance. Dans certains cas, l'expression s'applique à un système qui prévoit de longues périodes complémentaires ou de liquidation pour la perception des recettes ou le paiement des dépenses initialement inscrites dans le budget d'un exercice antérieur à l'exercice en cours. Dans d'autres cas, elle s'applique à des systèmes comptables qui enregistrent l'autorisation d'engager la dépense ou son approbation administrative plutôt que son paiement.

II.A.4. Nature des flux au stade des encaissements et décaissements

221. *Les opérations des administrations publiques peuvent s'analyser en une combinaison de deux flux, l'un à destination des administrations publiques et l'autre en provenance de ces administrations, chaque flux pouvant être constitué de biens et services, de monnaie, de «rien» (autrement dit, aucune entrée ou aucune sortie), ou d'engagements. Les statistiques sur la base encaissements-décaissements enregistrent toutes les opérations faisant intervenir des flux de monnaie et excluent en général les opérations comportant uniquement des flux de biens et services, des flux d'engagements ou des flux nuls.*

222. Une réflexion sur la nature des flux d'encaissements et de décaissements peut aider à mieux comprendre la relation qui existe entre la comptabilité sur la base encaissements-décaissements et les autres systèmes de données et fournir des indications utiles sur les opérations à inclure dans les données établies sur la base encaissements-décaissements, sur la date et sur la valeur à prendre en compte. La présente section est consacrée à l'examen de la nature des flux au stade des encaissements et décaissements.

223. Toutes les opérations se déroulent entre deux parties, parfois dénommées agents. Différentes choses passent d'un agent à l'autre : des biens et services, de la monnaie et des engagements. La plupart des opérations donnent lieu à deux flux de sens inverse par exemple, des marchandises dans un sens et de la monnaie dans l'autre. Mais de nombreuses opérations des administrations publiques se caractérisent par un paiement pour lequel il n'y a pas de flux en retour, autrement dit pas de contrepartie. Le payeur ne reçoit aucun avantage, produit, service, ou ne peut escompter aucun engagement — identifiable ou chiffrable — en échange de son paiement. Pour la symétrie de l'analyse, il est utile de considérer ce «rien» comme un autre type de flux. Cela permet de présenter toutes les opérations des administrations publiques comme une combinaison de deux flux inverses — l'un en direction de celles-ci, l'autre qui en provient — de biens et services, de monnaie, de «rien» ou d'engagements.

224. Les engagements, comme on l'a noté à la section II.A.3, sont de deux types : les charges payables, qui naissent chaque fois qu'un fait préalablement spécifié crée une obligation de payer à une date ultérieure, et les engagements contractuels à échéance fixe, comme les obligations, les effets et les prêts bancaires. À l'intérieur de ces deux types d'engagements, on peut en outre opérer une distinction entre les engagements des tiers envers les administrations publiques et les engagements de celles-ci envers les tiers.

225. Les charges payables jouent un rôle spécial dans la séquence des flux. Entre chaque fait générateur d'engagement (livraison, cession de propriété, acquisition d'un revenu imposable, etc.) et le paiement, il y a naissance et extinction d'un engagement. L'extinction peut être concomitante de la naissance, lors d'une vente au comptant par exemple, ou n'intervenir qu'après un délai prolongé, comme dans le cas de factures impayées. Par contre, il n'y a aucune naissance ou extinction d'un engagement lorsque le paiement n'est pas précédé d'un fait générateur d'engagement, comme dans le cas de dons spontanés ou de paiements anticipés. Le remboursement d'un emprunt contracté par les administrations publiques s'analyse comme l'extinction d'un engagement contractuel à échéance fixe et non d'une charge à payer.

226. Il est possible de suivre les charges payables dans les comptes des deux agents lorsque le flux inverse est constitué de biens et services, de monnaie ou d'engagements contractuels à échéance fixe. Lorsqu'une charge apparaît alors que le flux inverse est nul, comme dans le cas où une obligation fiscale prend naissance au moment de la perception d'un revenu imposable, il n'y a pas de flux en sens inverse sur lequel les deux agents pourraient s'appuyer pour rendre compte de l'apparition de cette charge dans leurs comptes. S'il est vrai que le contribuable a la possibilité d'inscrire cette charge dans ses comptes sur la base du revenu imposable qu'il a perçu, l'administration publique ne participe pas directement au fait générateur — la perception du revenu imposable — et ne dispose pas des renseignements nécessaires pour inscrire cette créance dans ses comptes, comme on l'a noté à la section II.A.3. C'est pour cette raison, et parce que les flux sans contrepartie prédominent dans leurs opérations, que les administrations publiques tiennent généralement leurs comptes sur la base encaissements-décaissements et que cette méthode d'enregistrement est préconisée dans le présent *Manuel*.

227. Pour éclairer la nature de la comptabilité des flux d'encaissements et de décaissements et sa relation avec les autres systèmes d'enregistrement, le diagramme 4 présente toutes les combinaisons possibles de flux. Ces flux sont divisés en sept catégories : biens et services, charges payables par les tiers au profit des administrations publiques, charges payables par les administrations publiques au profit des tiers, monnaie, «rien», engagements contractuels à échéance fixe au profit des administrations publiques et engagements contractuels à échéance fixe contractés par celles-ci. En disposant horizontalement les flux

[D4] Diagramme 4. Flux à destination et en provenance des administrations publiques

Sorties Entrées	Biens et services	Charges à payer par des tiers	Charges à payer par les administrations publiques	Monnaie	Rien	Engagements contractuels à échéance fixe contractés par des tiers	Engagements contractuels à échéance fixe contractés par les administrations publiques
	Biens et services	Troc	Charges payables par des tiers réglées en biens et services	Charges payables, au titre des achats, salaires et intérêts	—	Transferts, dons ou donations reçus sous forme de biens et services	Remboursements de prêts sous forme de biens et services	Achats réglés au moyen d'une dette contractuelle ou d'instruments de la dette publique
Charges à payer par des tiers	Produits à recevoir au titre de ventes, de redevances et de revenus de la propriété	—	—	—	Impôts, donations et dons à recevoir	—	Émission d'instruments de la dette publique dont le paiement est à recevoir
Charges à payer par les administrations publiques	Charges payables par les administrations publiques réglées en biens et services	Compensation entre charges payables par les administrations publiques et charges payables par des tiers	—	Paiements de charges payables au titre d'achats, de salaires, d'intérêts et de transferts	Annulation ou remise de charges payables par les administrations publiques	Compensation entre charges à payer par les administrations publiques et engagements contractuels à échéance fixe contractés par des tiers	Engagements contractuels à échéance fixe émis en règlement d'impayés
Monnaie	—	Encaissement d'impôts, de redevances, de revenus de la propriété ou de produits de ventes	—	—	Encaissement de donations et dons spontanés	Remboursements de prêts	Emprunts des administrations publiques
Rien	Donations ou dons en nature de biens et services — Fourniture de biens et services publics	Annulation ou remise de charges payables par des tiers	Charge des administrations publiques au titre de transferts, donations et dons	Donations et dons spontanés	—	Cessions gratuites ou annulation de prêts accordés à des tiers	Cessions gratuites d'instruments de la dette publique à des tiers
Engagements contractuels à échéance fixe contractés par des tiers	Ventes contractuelles à crédit à échéance fixe ou prêts accordés sous forme de biens et services	Prêts portant consolidation de charges payables par des tiers	Engagements contractés par les administrations publiques au titre de prêter ou d'acquiescer des participations	Prêts accordés par les administrations publiques	Donations reçues au titre d'engagements contractuels à échéance fixe contractés par des tiers	Refinancement de prêts	Apports de capitaux aux entreprises sous forme d'instruments de la dette publique — Prêts sous forme d'émission d'instruments de la dette publique
Engagements contractuels à échéance fixe contractés par les administrations publiques	Amortissement de la dette publique au moyen de biens et services — Ventes réglées en instruments de la dette publique	Charges payables par des tiers réglées au moyen d'instruments de la dette publique	—	Amortissement de la dette publique	Annulation ou cession gratuite aux administrations publiques d'instruments de la dette publique	Remboursements de prêts au moyen d'instruments de la dette publique	Refinancement d'emprunts

en provenance des administrations publiques et verticalement les flux qui leur sont destinés, on obtient une matrice permettant de classer toutes les opérations des administrations publiques selon le type d'entrées et de sorties qui les caractérise. Ainsi, un flux de biens et services en entrée et une charge payable par une administration en sortie représentent un achat des administrations publiques. Le paiement de cet achat se matérialise par une inversion du flux de charges à payer et par l'apparition d'un flux de monnaie en sortie. Bien que l'extinction d'une charge puisse être concomitante de sa naissance, comme lors d'une vente au comptant, les deux processus sont ici supposés distincts. De même, la perception d'un revenu imposable par un particulier donne naissance à un flux de charges payables par le contribuable au profit des administrations publiques, alors que le flux correspondant de ces dernières au contribuable est nul. Lorsque l'impôt est ultérieurement

acquitté, le flux de charges à payer change de sens et un flux de monnaie passe du contribuable aux administrations. Un flux de monnaie en sortie des administrations et un flux nul en entrée représentent une donation ou un paiement de transfert de ces administrations. Cependant, lorsque le transfert est effectué pour acquitter une charge préalablement imposée par la loi, c'est une charge à payer et non pas un flux nul qui est enregistrée en entrée. La prestation de services publics à la collectivité, qui est l'activité normale des administrations publiques, est matérialisée par un flux de services en sortie des administrations publiques et par un flux nul en entrée.

228. Les systèmes d'enregistrement peuvent être conçus à des fins différentes et fondés sur des types de flux différents. Par exemple, les systèmes qui retracent les flux de biens et services sont utiles à l'étude des rapports de production ou à l'analyse des entrées-sorties. Ceux qui portent sur les flux de charges à payer sont indispensables au calcul de la valeur nette et du revenu des entreprises, comme on l'a vu à la section II.A.3. En ce qui concerne les administrations publiques, toutefois, c'est aux flux de monnaie que le présent *Manuel* recommande d'accorder la préférence.

229. Chaque système enregistre les opérations figurant dans la matrice qui correspondent au type de flux sur lequel repose ce système. Pour les comptes établis sur la base encaissements-décaissements, ne sont enregistrés que les flux qui figurent dans la ligne et la colonne représentant les flux de monnaie, à l'exception de certaines opérations conjointes faisant intervenir des engagements contractuels à échéance fixe, qui seront examinées plus loin à la section II.A.6. Les opérations suivantes sont donc à exclure des statistiques établies sur la base encaissements-décaissements mais elles doivent apparaître dans des postes pour mémoire : opérations de troc; donations, dons ou impôts versés aux administrations publiques sous la forme de biens et services; donations des administrations publiques à des tiers sous forme de biens et services ou d'instruments de la dette; et échanges d'instruments de la dette contre d'autres instruments.

230. Le choix du système d'enregistrement a aussi une influence sur le *moment* où les opérations doivent être prises en compte. Comme on l'a vu dans la partie consacrée aux étapes de la réalisation des recettes et des dépenses et à la comptabilité sur la base encaissements-décaissements aux sections II.A.1 et II.A.2, les flux ne doivent être pris en compte que lorsque le paiement est effectué et non pas au moment de la livraison des biens et services ou de la naissance des charges à payer par les administrations publiques à des tiers ou de charges fiscales ou autres à payer aux administrations publiques par des tiers. De même, lorsqu'il s'agit d'opérations de prêt ou d'emprunt, les flux sont enregistrés lorsque le paiement est effectué et non pas au moment de la naissance, de l'enregistrement ou de la livraison des engagements ou des titres.

231. Dans la comptabilité des flux au stade des encaissements et décaissements, l'évaluation des flux se fait sur la base du montant payé. Quelle que soit la valeur autre que le prix de vente qui puisse être attribuée à des biens et services ou à des titres acquis ou vendus par les administrations publiques, le chiffre à inscrire est le montant qui est versé sous forme de monnaie ou d'engagements contractuels à échéance fixe. Il n'y a pas lieu d'évaluer les flux en nature, sauf lorsqu'ils doivent apparaître dans des postes pour mémoire (voir section II.A.7).

232. Si la matrice du diagramme 4 permet d'illustrer les rapports entre divers flux et systèmes comptables, elle ne permet pas d'identifier les types de flux correspondant aux paiements versés et reçus par les administrations publiques. En effet, exception faite des donations spontanées et des paiements anticipés, tous les flux de monnaie apparaissent comme la contrepartie de charges à payer dans une matrice qui prend en compte le processus de naissance et d'extinction des créances. Pour classer les flux de monnaie en fonction des flux inverses de biens et services, des flux nuls ou des flux d'engagements contractuels à échéance fixe contractés par les administrations publiques ou par les tiers, il est nécessaire d'éliminer le processus intermédiaire de naissance et d'extinction des créances et de faire apparaître les flux de monnaie en regard des flux correspondant aux faits générateurs des engagements. C'est ce qui est fait dans une matrice simplifiée (diagramme 7), dans laquelle sont omis les flux de charges à payer, et c'est sur cette base qu'est construit le cadre d'analyse présenté au chapitre III.

II.A.5. Paiements effectués par l'intermédiaire de comptes séparés

233. *Lorsque des paiements d'un faible montant sont inclus dans les comptes des agents payeurs qui sont transmis tardivement ou qui ne sont pas communiqués, on peut considérer qu'ils sont extérieurs au secteur des administrations publiques. Toutefois, lorsque des ministères ou des services distincts effectuent des paiements substantiels qui ne sont pas communiqués, il convient de calculer les dépenses globales à partir des versements que leur fait le Trésor, diminués de l'augmentation nette enregistrée par leurs dépôts, eux-mêmes ajustés pour tenir compte de toute recette collectée directement.*

234. Les paiements effectués par des agents payeurs dont les comptes sont transmis tardivement ou ne sont pas communiqués peuvent être considérés comme de peu d'importance lorsque les fonds qu'ils manipulent restent habituellement peu de temps entre leurs mains et que le montant total de leurs paiements ne représente qu'une faible fraction du total des dépenses publiques. Lorsqu'on considère que les comptes de ces agents payeurs ainsi que leurs encaisses et avoirs sous forme de dépôts sont extérieurs à l'administration étudiée, les paiements effectués par le Trésor à leur compte sont considérés comme des paiements au reste de l'économie. Ce procédé est acceptable aussi longtemps que les paiements qui transitent par ces comptes constituent un flux régulier dont les variations sont de faible ampleur et peut être une solution de compromis nécessaire lorsque la plupart des fonds confiés à l'agent payeur sont des espèces.

235. Toutefois, cette solution doit être écartée lorsqu'il s'agit de paiements d'un montant considérable effectués par l'intermédiaire de ministères ou de services ayant en dépôt pendant longtemps des soldes importants et variables. Cette situation peut se présenter, par exemple, lorsqu'il existe un système dans lequel le Trésor transfère des fonds aux services dépensiers qui sont habilités à effectuer des paiements prévus par le budget. En pareil cas, on calcule le montant de leurs versements au public à partir des variations enregistrées par les dépôts des services dépensiers. Si ces comptes sont uniquement alimentés par les versements du Trésor, on peut considérer qu'une augmentation des soldes traduit un retard dans les paiements des administrations publiques au reste de l'économie, et qu'une diminution de ces soldes traduit une accélération. Si ces comptes sont également alimentés par d'autres recettes, il sera nécessaire de recueillir des données séparées les concernant pour procéder à des ajustements. Si l'on ne prend pas la précaution d'effectuer un ajustement pour tenir compte de ces décalages, les données relatives aux paiements effectués par le Trésor aux comptes des ministères peuvent être la source de distorsions sensibles dans le calcul des paiements des administrations publiques au reste de l'économie.

236. Des distorsions analogues peuvent apparaître lorsqu'on utilise des données non ajustées sur les paiements du Trésor aux unités autonomes, tant que les fonds ne sont pas dépensés et restent dans les comptes de ces unités. Il est donc très important de disposer de renseignements à jour sur les opérations ou sur le montant des dépôts des unités autonomes chargées d'exécuter des programmes des administrations publiques. Ces renseignements sont souvent essentiels pour évaluer de manière sûre non seulement les montants effectivement versés au reste de l'économie, mais aussi l'utilisation des ressources par les administrations publiques et les résultats de leurs actions.

II.A.6. Paiements effectués au moyen d'instruments de la dette

237. *Les statistiques doivent faire apparaître en tant que dépense et emprunt tout achat de biens et services par les administrations publiques qui, bien que n'entraînant pas de paiement immédiat, fait naître un engagement contractuel à échéance fixe. Les statistiques doivent faire apparaître en tant que recette et amortissement tout remboursement d'un emprunt des administrations publiques admis en paiement de l'impôt.*

238. Afin d'assurer un traitement cohérent aux opérations dans lesquelles des paiements sont effectués ou reçus sous la forme d'instruments de la dette publique, on ventile les divers stades de ces opérations en transactions distinctes. Certaines administrations publiques peuvent n'emprunter ou ne rembourser une dette que sur les marchés des capitaux et percevoir des impôts et effectuer des dépenses uniquement au comptant. Toutes ces opéra-

tions doivent bien entendu être enregistrées de manière distincte. Toutefois, certaines administrations peuvent emprunter sur les marchés des capitaux et accepter un instrument de la dette arrivant à échéance en règlement d'impôts. D'autres — pour régler des dépenses — peuvent émettre des instruments de la dette ou contracter un engagement contractuel à échéance fixe à rembourser en monnaie à l'échéance. Ces recettes, dépenses, emprunts et remboursements doivent également être enregistrés séparément pour qu'il soit possible de comparer les opérations des administrations publiques dont les pratiques en matière d'emprunt diffèrent.

239. Les titres qui sont émis contre des liquidités et qui sont susceptibles d'être utilisés pour payer les impôts doivent être enregistrés en tant qu'emprunt des administrations publiques, au moment de leur émission, et à la fois en tant que recette fiscale et remboursement de dette — auquel remboursement il convient d'ajouter l'intérêt versé si la souscription est effectuée à un prix inférieur à la valeur nominale —, au moment du remboursement. Lorsqu'une administration effectue un achat dont elle s'acquitte sous la forme d'un titre ou d'un engagement contractuel à échéance fixe remboursable en monnaie, l'opération doit figurer à la fois comme une dépense et comme une opération d'emprunt au moment de l'achat et comme une opération d'extinction de la dette au moment du remboursement en monnaie. Dans le cas de crédits-fournisseurs, l'emprunt et la dépense doivent être inscrits lorsque la dette prend naissance conformément aux conditions stipulées dans le contrat. Les administrations publiques recourent généralement à cette forme d'emprunt lorsqu'il leur est difficile de se financer sur les marchés des capitaux à des taux d'intérêt acceptables si bien qu'il est intéressant pour elles d'emprunter à leurs fournisseurs — habituellement des fournisseurs étrangers de biens d'équipement qui consentent des crédits à moyen terme. Les acquisitions de terrains réglées au moyen d'obligations à long terme sont un autre exemple d'achats dont la contrepartie est constituée par des engagements contractuels à échéance fixe.

240. Ces opérations, qui font intervenir un emprunt des administrations publiques et l'achat de biens et services ou le remboursement d'un emprunt et la perception de recettes publiques, doivent être enregistrées dans les statistiques de finances publiques. Au contraire, certaines autres opérations faisant intervenir des instruments de la dette publique doivent en être exclues. Ainsi, lorsque des titres de la dette publique sont émis sans contrepartie en monnaie pour accroître le capital financier d'une entreprise publique ou pour effectuer une dotation à une institution qui recevra les paiements d'intérêts et/ou d'amortissement, ces titres ne doivent pas être portés comme dépense des administrations publiques. Les paiements en monnaie d'intérêts et d'amortissement de cette dette doivent évidemment — ainsi que pour toutes les dettes — être inscrits respectivement au moment où ils sont effectués dans les postes dépenses et financement. Il est également possible pour les administrations publiques d'accorder une sorte de subvention décalée dans le temps en émettant, sans contrepartie en monnaie, des titres utilisables ultérieurement en paiement d'impôts. Il s'agit en fait de crédits d'impôts transférables et les écritures correspondantes ne doivent pas figurer dans les statistiques de base de finances publiques, que ce soit au moment de l'émission ou à celui du versement des impôts; elles doivent figurer dans des postes pour mémoire distincts dans le tableau de financement (D.13) et dans des tableaux de travail séparés (voir tableau de travail 4) afin qu'il soit possible de les regrouper avec les recettes fiscales perçues en monnaie pour effectuer certaines analyses. Toute émission de titres de la dette, sans contrepartie en monnaie et remboursables en monnaie, doit être enregistrée comme telle dans un poste pour mémoire des statistiques relatives au financement (D.12) et inscrite en détail dans les données complémentaires non établies sur la base encaissements-décaissements qui font l'objet de la section II.B.

241. Les dépenses des administrations publiques qui donnent naissance à des «impayés» constitués par des engagements non réglés — plutôt qu'à une émission d'instruments de dette contractuelle à échéance fixe — ne doivent figurer dans les statistiques ni à la rubrique des dépenses ni à celle des emprunts. Si la dette constituée par ces impayés est consolidée par l'émission de titres publics octroyés aux fournisseurs, cette émission doit être alors comptabilisée dans les rubriques dépenses et emprunts. Les variations du montant des impayés des administrations publiques sont enregistrées pour mémoire dans

le tableau des dépenses et dans celui du financement (C.17 et D.14) et plus en détail dans les données complémentaires non établies sur la base encaissements-décaissements étudiées à la section II.B.

242. Il existe un lien entre les achats des administrations réglés au moyen de titres ou d'une dette contractuelle à échéance fixe et les prêts de source officielle étrangère que ces administrations reçoivent en nature. Il arrive fréquemment que des autorités nationales et des organisations internationales qui ont consenti des prêts pour un projet ou un programme déterminé paient directement les fournisseurs sur la foi de documents attestant l'exécution du contrat et qu'elles informent l'emprunteur que le paiement a été effectué. Il convient, dans ces cas-là, de considérer que le pays bénéficiaire effectue une dépense égale à la valeur de l'aide fournie et qu'il reçoit simultanément un prêt d'un montant identique. La dépense et l'emprunt doivent être tous deux enregistrés au moment où le prêteur effectue le paiement au fournisseur, c'est-à-dire au moment de la création de la dette. Par contre, les dons reçus en nature ne doivent figurer ni dans les statistiques des dépenses ni dans celles des dons, mais être uniquement enregistrés pour mémoire dans le tableau des recettes et des dons (A.28).

243. L'octroi d'un crédit au contribuable constitue un autre type d'opération qui influe sur les statistiques relatives aux recettes publiques. Dans certains pays, notamment ceux qui ont adopté le système budgétaire français, les redevables sont autorisés à s'acquitter des droits de douane auxquels ils sont assujettis au moyen d'obligations cautionnées. Le Trésor les accepte en sa qualité d'institution bancaire — faisant partie du secteur des institutions financières et non du secteur des administrations publiques —, les escompte auprès de la banque centrale ou d'autres banques, ou bien les conserve jusqu'à leur échéance, quelques mois plus tard. Puisque l'on considère que le crédit consenti sous la forme de ces traites de douane est accordé au redevable par le Trésor en tant que banquier et par les autres institutions financières, et non par les administrations publiques, les recettes doivent être portées au compte des administrations publiques lorsque les impôts sont versés sous la forme de traites de douane. Toutefois, quand cette opération ne fait intervenir aucune fonction d'institution financière, le paiement différé des impôts ne doit être inscrit dans les recettes qu'au moment de la réception des fonds.

II.A.7. Opérations en nature

244. *Ne doivent figurer dans les statistiques, sauf pour mémoire, ni les flux correspondant à des échanges directs de biens et services contre d'autres biens et services (troc), ni les flux de biens et services n'ayant pas pour contrepartie des flux inverses de paiements — en monnaie ou sous la forme d'engagements contractuels à échéance fixe.*

245. Dans les opérations comportant un flux de biens et services dans un sens et un flux de paiements en monnaie ou en instruments de la dette dans l'autre, c'est le flux de paiements qui est enregistré dans les statistiques de finances publiques. Mais certaines opérations se caractérisent par un flux de biens et services dans les deux sens et ne font intervenir aucun paiement — en monnaie ou en instruments de la dette —, tandis que d'autres se caractérisent par un flux de biens et services dans un sens qui n'est compensé par aucun paiement en monnaie ou en instruments de la dette dans l'autre. Ces opérations en nature ne doivent pas apparaître dans les statistiques de finances publiques, mais être signalées dans des postes pour mémoire si elles présentent un intérêt particulier pour l'analyse ou la conduite de la politique économique.

246. Les opérations comportant un flux de biens et services dans les deux sens — autrement dit les opérations de troc — peuvent s'appuyer sur diverses formes d'échanges de biens fonciers, de marchandises ou de services entre des administrations publiques ou entre une administration et des particuliers ou des entreprises. Par exemple, deux administrations publiques peuvent convenir de procéder à un échange de terrains ou de bâtiments qui leur procure un avantage réciproque, ou de se fournir mutuellement certains services, sans qu'aucun paiement soit exigé. Le coût de ces services pour chaque administration — traitements et salaires et achats de fournitures, par exemple — doit apparaître, dans les

statistiques, dans ses dépenses, mais le service fourni à l'autre administration et le service reçu en retour ne doivent pas y figurer.

247. Une autre forme de troc est celle qui consiste à payer une partie de la rémunération des fonctionnaires en nature, en fournissant gratuitement ou à prix réduit un logement, des repas, des vêtements ou d'autres biens et services. Dans les comptes nationaux, on ajoute le montant de la rémunération versée en nature à celui des traitements et salaires en monnaie pour obtenir la valeur complète des services du personnel de l'administration, services qui sont une composante du produit intérieur brut (PIB). Toutefois, dans les statistiques de finances publiques, ces paiements en nature ne sont pas compris dans les traitements et salaires (C.1.1), mais dans les autres achats de biens et services (C.1.3), au moment où l'administration effectue des paiements pour acheter les logements, aliments, vêtements ou autres biens et services qui constitueront une partie de la rémunération de ses employés.

248. Les opérations caractérisées par un flux de biens et services dans un seul sens sans paiement en retour sous forme de monnaie ou d'instruments de la dette se subdivisent en deux groupes : les flux de biens et services qui proviennent des administrations publiques et ceux qui leur sont destinés. Les flux du premier groupe représentent la principale forme d'activité des administrations, puisque leur première fonction est de fournir des biens et services non marchands au public à des fins de consommation collective. Comme il n'y a pas d'opération de vente qui permette de mesurer ou d'évaluer les sorties correspondant à cette production de biens et services, on pose par hypothèse, dans les comptes nationaux, qu'elles ont une valeur égale au coût des biens et services que les administrations publiques doivent acquérir pour assurer cette production. Dans les statistiques de finances publiques, ces sorties de biens et services allant des administrations publiques à la collectivité ne sont pas prises en compte. Leur valeur n'apparaît que dans les statistiques relatives aux achats faits par les administrations pour produire les biens et services qu'elles fourniront ultérieurement à la collectivité, en nature et généralement sans paiement de contrepartie. Toutefois, pour les besoins de l'analyse, des postes pour mémoire annexés au tableau des dépenses retracent certaines sorties en nature allant des administrations à d'autres entités — vers l'étranger ou vers d'autres niveaux d'administration (C.16).

249. Les opérations faisant intervenir des flux de biens et services à destination des administrations sans paiement de contrepartie en monnaie ou instruments de la dette sont également exclues des statistiques de finances publiques. Ainsi, les impôts perçus en nature n'apparaissent pas dans ces statistiques, sauf comme produit des ventes au cas où des biens ainsi reçus sont vendus. Les donations d'immeubles, d'oeuvres d'art, de terrains, etc. reçues en nature par une administration ne sont pas enregistrées dans les statistiques de finances publiques autrement que dans des postes pour mémoire (A.29), sauf si elles font l'objet d'une vente. Un autre type plus fréquent d'entrées de biens et services à destination des administrations publiques, et sans paiement de contrepartie en monnaie ou instruments de la dette, est celui des dons en nature reçus des gouvernements étrangers, des organisations internationales ou des autres niveaux d'administration. Ces flux peuvent porter sur tout un éventail de biens et services : matériel militaire neuf ou d'occasion, secours alimentaires, construction de routes ou d'établissements hospitaliers, fourniture d'une assistance technique, activités de formation dans le pays donateur ou le pays bénéficiaire. Du fait qu'ils ne font pas intervenir des paiements en monnaie ou en instruments de la dette, ces dons ou transferts en nature ne sont pas inclus dans les statistiques de finances publiques. Toutefois, ils contribuent à la consommation ou à la formation de capital du pays ou de la région bénéficiaire et présentent à ce titre de l'intérêt pour l'analyse économique; ils sont donc portés dans des postes pour mémoire annexés au tableau des recettes et dons (A.28).

250. Aux fins de leur inscription dans des postes pour mémoire, les opérations en nature doivent être enregistrées au moment de la livraison des marchandises ou de la prestation des services. D'une manière générale, la valeur alors attribuée doit être celle qui est fixée par le donateur; les évaluations indépendantes doivent être si possible évitées.

II.B. Données complémentaires sur les opérations non établies sur la base encaissements-décaissements

251. *Il convient d'établir, dans la mesure du possible, des statistiques complémentaires portant sur les étapes de la perception des recettes et de la réalisation des dépenses autres que les encaissements et décaissements, qui constituent un outil indispensable pour la bonne conduite des affaires publiques.*

252. L'analyse économique et financière des opérations des administrations publiques et de leurs effets sur l'économie ne peut être conduite sur la seule base des statistiques relatives aux paiements. Ces dernières doivent être complétées par des données sur les marchés passés par les administrations publiques, qui influencent l'activité des fournisseurs et l'emploi, et sur les dettes non réglées des administrations, qui ont une incidence sur la demande de crédit bancaire des milieux d'affaires. En outre, chacune des étapes des recettes et des dépenses, prise isolément ou regroupée avec d'autres, revêt une importance particulière dans le cadre de tâches administratives données, telles que la gestion financière interne, le contrôle financier exercé par les organismes budgétaires centraux, l'application de la fiscalité, la gestion de la trésorerie au moyen du contrôle de la souscription des engagements, la gestion des encaissements et des décaissements et la responsabilité vis-à-vis des organismes de vérification des comptes et du pouvoir législatif. L'établissement de statistiques propres à servir ces objectifs fournit un complément important, pour la conduite des opérations des administrations publiques, aux statistiques établies sur la base encaissements-décaissements.

253. C'est ainsi que les différences entre les divers stades des dépenses peuvent présenter un intérêt considérable pour l'analyse. On se souviendra que les étapes énumérées à la section II.A.1 sont les suivantes : 1) projet de budget; 2) crédits budgétaires; 3) allocation et déblocage des crédits; 4) engagements; 5) livraisons; 6) ordonnancements; 7) émission de chèques ou d'autres instruments de paiement; 8) paiement des chèques. Il peut être utile d'établir les statistiques faisant apparaître :

- a) les réductions ou rallonges au projet de budget (1-2);
- b) les crédits que le pouvoir exécutif a bloqués ou pour lesquels il n'a pas encore réparti les fonds (2-3);
- c) les autorisations d'engagements (ou de dépenses) non encore utilisées (3-4);
- d) les engagements de dépenses concernant des livraisons non encore effectuées (4-5);
- e) les livraisons effectuées pour lesquelles des ordonnancements n'ont pas encore été émis (5-6);
- f) les ordonnancements émis mais pour lesquels des chèques n'ont pas encore été émis ou payés, auxquels il est parfois fait référence sous le nom d'«impayés» (6-7 ou 6-8);
- g) les chèques émis mais non encore payés auxquels il est habituellement fait référence sous l'expression de «fonds en route» ou d'«éléments en transit» (7-8).

254. Les statistiques relatives à chacune de ces étapes peuvent être présentées dans des tableaux distincts, ou être combinées pour qu'il soit possible d'en comparer les évolutions respectives comme, par exemple, dans le tableau de travail 1. Certains postes de ce tableau ne seront sans doute pas applicables à certains pays, mais il est vraisemblable que l'établissement des données relatives aux étapes intéressant un pays déterminé sera utile. Si besoin est, on pourra également établir des tableaux distincts pour des fonctions ou des programmes particuliers comme, par exemple, le tableau de travail 2 qui se rapporte aux marchés passés pour la construction de routes.

255. Des tableaux plus détaillés peuvent être utilisés pour des systèmes budgétaires particuliers. Ainsi, le tableau de travail 3 donne une présentation possible des données sur les crédits budgétaires et les ordonnancements dans un système budgétaire qui autorise un report d'un an avant que ceux-ci ne deviennent caducs. Il montre que, sur le volume total des crédits ouverts chaque année dans le budget, le pourcentage reporté sur l'année suivante tant sous la forme de crédits inutilisés que d'ordonnancements pour lesquels aucun chèque n'a encore été émis, a subi d'importantes variations. L'accroissement constaté du volume des ordonnancements et des crédits doit alerter les pouvoirs publics en leur montrant qu'un

[T1] Tableau de travail 1. Stades des dépenses
(Montants cumulés en millions d'unités de monnaie nationale en fin de période)

	Année n				Année n + 1			
	Mars	Juin	Septembre	Décembre	Mars	Juin	Septembre	Décembre
1. Projet de budget	1.587	1.587	1.753 ¹	1.753 ¹	1.926	1.926	2.083 ¹	2.083
2. Crédits votés	1.521	1.521	1.675 ²	1.675	1.817	1.817	1.948 ²	1.948
3. Crédits alloués	380	764	1.297	1.671	454	908	1.452	1.929
4. Nouveaux engagements	416 ³	761	1.286	1.663	497 ³	893	1.438	1.906
5. Livraisons	321	715	1.221	1.594	449	860	1.427	1.883
6. Ordonnancements	315	707	1.204	1.590	430	843	1.272	1.841
7. Chèques émis	313	698	1.173	1.576	422	830	1.253	1.817
8. Chèques payés	302	667	1.129	1.518	428	798	1.187	1.746
Écarts entre les différentes étapes								
a. Réductions au projet de budget (1 – 2)	66	66	78	78	109	109	135	135
b. Crédits votés mais non encore alloués (2 – 3)	1.141	757	378	4	1.363	909	496	19
c. Crédits alloués mais non utilisés (3 – 4)	13	3	11	8	26	15	14	23
d. Engagements en attente de livraison (4 – 5)	95	46	65	69	48	33	11	23
e. Livraisons en attente d'ordonnancement (5 – 6)	6	8	17	4	19	17	155	42
f. Ordonnancements en attente d'émission de chèques (6 – 7)	2	9	31	14	8	13	19	24
g. Chèques émis en attente de paiement (7 – 8)	11	31	44	58	-6	32	66	71

¹ Comprend les demandes de crédits complémentaires.

² Comprend les crédits complémentaires votés.

³ Y compris le report des engagements de l'année précédente, qui s'élevaient à 49 pendant l'année n et à 69 pendant l'année n + 1.

[T2] Tableau de travail 2. Dépenses publiques liées à la passation de marchés au titre de projets de construction routière
(Montants cumulés en millions d'unités de monnaie nationale en fin de période)

	Année n				Année n + 1				Année + 2			
	Mars	Juin	Sept.	Déc.	Mars	Juin	Sept.	Déc.	Mars	Juin	Sept.	Déc.
1. Crédits budgétaires votés	200	200	200	200	300	300	300	300	320	320	320	320
2. Crédits budgétaires alloués	200	200	200	200	300	300	300	300	320	320	320	320
3. Marchés passés	45	85	105	185	200	200	300	300	—	140	320	320
4. Travaux achevés	30	85	95	185	—	150	200	290	—	140	220	320
5. Acomptes	20	60	65	145	40 ¹	—	200	290	—	140	140	320
6. Crédits alloués pour lesquels les contrats n'ont pas encore été passés (2 – 3)	155	115	95	15	100	100	—	—	320	180	—	—
7. Travaux devant être achevés dans le cadre des marchés passés (3 – 4)	15	—	10	—	200	50	100	10	—	—	100	—
8. Travaux achevés mais non encore réglés (4 – 5)	10	25	30	40	—	150	—	—	—	—	80	—

¹Ce montant correspond à des travaux achevés l'année précédente.

[T3] Tableau de travail 3. Crédits budgétaires, reports, crédits caducs et total des ordonnancements émis

	Pour l'exercice en cours					Pour les exercices précédents				Ensemble des exercices	
	Crédits budgétaires initiaux	Crédits complémentaires	Montant total des crédits budgétaires	Ordonnements émis	Crédits reportés	Crédits devenus caducs	Ordonnements exécutés	Ordonnements émis pour les crédits budgétaires alloués	Total des ordonnancements	Total des ordonnancements	Ordonnements reportés
<i>(Millions d'unités de monnaie nationale)</i>											
<i>Dépenses courantes</i>											
Année n	9.285	2.109	11.394	10.878	198	318	...	825	...	...	156
Année n + 1	11.166	1.326	12.492	12.045	171	276	156	159	315	12.360	87
Année n + 2	13.419	2.673	16.092	14.892	885	315	87	153	240	15.132	324
Année n + 3	18.228	4.236	22.464	21.024	849	591	324	825	1.149	22.173	408
Année n + 4	22.176	5.985	28.161	26.877	834	450	408	774	1.182	28.059	651
<i>Dépenses en capital</i>											
Année n	4.434	2.208	6.642	4.533	1.650	459	...	897	...	...	219
Année n + 1	4.599	3.804	8.403	7.308	660	435	219	1.464	1.683	8.991	249
Année n + 2	6.918	6.177	13.095	11.640	1.278	177	249	624	873	12.513	144
Année n + 3	11.157	5.907	17.424	15.033	2.238	153	144	888	1.032	16.065	645
Année n + 4	17.721	3.993	21.114	17.547	3.192	375	645	1.935	2.580	20.127	1.962
<i>Dettes publiques</i>											
Année n	2.868	3.249	6.117	5.793	105	219	...	903	...	...	465
Année n + 1	3.051	1.305	4.356	4.158	57	141	465	54	519	4.677	48
Année n + 2	3.954	387	4.341	3.963	378	...	48	39	87	4.050	78
Année n + 3	4.341	510	4.851	4.107	744	...	78	150	228	4.335	366
Année n + 4	5.763	297	6.060	5.526	534	...	366	444	810	6.336	1.116
<i>Totaux</i>											
Année n	16.587	7.566	24.153	21.204	1.953	996	...	2.625	...	...	840
Année n + 1	18.816	6.435	25.251	23.511	888	852	840	1.677	2.517	26.028	384
Année n + 2	24.291	9.237	33.528	30.495	2.541	492	384	816	1.200	31.695	546
Année n + 3	34.086	10.653	44.739	40.164	3.831	744	546	1.863	2.409	42.573	1.419
Année n + 4	45.060	10.275	55.335	49.950	4.560	825	1.419	3.153	4.572	54.522	3.729
<i>(Pourcentage du montant total des crédits budgétaires)</i>											
<i>Dépenses courantes</i>											
Année n	81,5	18,5	100,0	95,5	1,7	2,8	...	7,2	...	...	1,4
Année n + 1	89,4	10,6	100,0	96,4	1,4	2,2	1,2	1,3	2,5	98,9	0,7
Année n + 2	83,4	16,6	100,0	92,5	5,5	2,0	0,5	1,0	1,5	94,0	2,0
Année n + 3	81,1	18,9	100,0	93,6	3,8	2,6	1,4	3,7	5,1	98,7	1,8
Année n + 4	78,7	21,3	100,0	95,4	3,0	1,6	1,5	2,7	4,2	99,6	2,3
<i>Dépenses en capital</i>											
Année n	66,8	33,2	100,0	68,2	24,9	6,9	...	13,5	...	...	3,3
Année n + 1	54,7	45,3	100,0	87,0	7,8	5,2	2,6	17,4	20,0	107,0	3,0
Année n + 2	52,8	47,2	100,0	88,9	9,8	1,3	1,9	4,8	6,7	95,6	1,1
Année n + 3	66,1	33,9	100,0	86,3	12,8	0,9	0,8	5,1	5,9	92,2	3,7
Année n + 4	81,1	18,9	100,0	83,1	15,1	1,8	3,0	9,2	12,2	95,3	9,3
<i>Dettes publiques</i> ¹											
Année n	46,9	53,1	100,0	94,7	1,7	3,6	...	14,8	...	...	7,6
Année n + 1	70,0	30,0	100,0	95,5	1,3	3,2	10,7	1,2	11,9	107,4	1,1
Année n + 2	91,1	8,9	100,0	91,3	8,7	0,0	1,1	0,9	2,0	93,3	1,8
Année n + 3	89,5	10,5	100,0	84,7	15,3	0,0	1,6	3,1	4,7	89,4	7,5
Année n + 4	95,1	4,9	100,0	91,2	8,8	0,0	6,1	7,3	13,4	104,6	18,4
<i>Totaux</i>											
Année n	68,7	31,3	100,0	87,8	8,1	4,1	...	10,9	...	...	3,5
Année n + 1	74,5	25,5	100,0	93,1	3,5	3,4	3,3	6,7	10,0	103,1	1,5
Année n + 2	72,4	27,6	100,0	90,9	7,6	1,5	1,2	2,4	3,6	94,5	1,6
Année n + 3	76,2	23,8	100,0	89,8	8,6	1,6	1,2	4,2	5,4	95,2	3,2
Année n + 4	81,4	18,6	100,0	90,3	8,2	1,5	2,5	5,7	8,2	98,5	6,7

¹Comprend les intérêts plus l'amortissement.

besoin de liquidités imminent se traduira, s'il n'est pas satisfait, par un gonflement du montant des impayés.

256. Le montant des impayés peut avoir une importance considérable dans certains pays lorsque les administrations publiques tardent à s'acquitter des obligations qu'elles ont contractées en échange de biens et services reçus, accumulant ainsi un grand nombre d'obligations non payées à l'échéance. Il convient de noter que, dans certains pays, l'expression anglaise «floating debt», que traduit le terme «impayés», ne correspond pas à l'expression «dette flottante», en français, qui se réfère à la fraction non consolidée de l'encours des effets publics mais avec une échéance de moins d'un an. Dans le *Manuel*, cette expression sert à désigner le montant cumulé des obligations non réglées. Bien qu'elles ne doivent figurer ni dans les statistiques relatives aux dépenses ni dans celles relatives au financement, ces obligations peuvent néanmoins exercer des effets monétaires importants. Les entreprises qui ont livré des biens ou services aux administrations publiques mais n'en ont pas reçu le paiement peuvent se trouver dans l'obligation de solliciter de nouveaux crédits auprès du système bancaire, qui est ainsi amené à financer indirectement les administrations publiques. Ces éléments revêtent une importance certaine pour l'analyse économique et monétaire et doivent être portés dans des tableaux complémentaires particuliers indiquant le niveau des impayés ainsi que dans un poste pour mémoire distinct annexé aux statistiques de base des finances publiques et faisant apparaître les variations du montant des impayés (C.17 et D.14). Toutefois, il n'est pas toujours possible d'obtenir des données sur les impayés, tous les pays ne disposant pas de comptes adéquats sur les biens livrés ou d'ordonnements signés pour lesquels des chèques ou des instruments de paiement n'ont pas encore été émis.

257. Il existe une autre forme de dette publique qui n'apparaît pas dans les statistiques sur la base encaissements-décaissements et qui naît des crédits d'impôt différés résultant de l'émission — sans contrepartie monétaire — par les administrations publiques de titres pouvant être remis en paiement d'impôts. Le tableau de travail 4 présente des statistiques sur l'émission et le remboursement de ces certificats de crédit d'impôt, qui peuvent être utilisées conjointement avec les statistiques sur la base encaissements-décaissements. N'étant ni émis ni remboursés en contrepartie de monnaie ou de biens et services, ces certificats ne figurent pas dans les statistiques relatives aux dépenses, aux recettes ou au financement des administrations publiques, sauf dans un poste pour mémoire (D.13).

258. Des statistiques complémentaires sur les différentes étapes de la perception des impôts peuvent aussi donner des indications utiles sur les opérations des administrations publiques. On peut, par exemple, établir des statistiques aux diverses dates d'enregistrement correspondant aux différentes étapes de la perception de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les dates auxquelles le revenu est gagné, les rôles émis et le paiement de l'impôt effectué. Comme on l'a noté plus haut, l'émission des rôles peut être effectuée sur la base des revenus courants, ou de ceux de l'année précédente, ou même de ceux des années antérieures, et des rôles complémentaires peuvent être émis au cours des années ultérieures en cas d'arriérés. Le tableau de travail 5 présente des statistiques portant sur les recettes perçues chaque année au titre des arriérés et du revenu gagné l'année précédente. Cette analyse de l'origine des recettes devrait permettre d'établir un lien entre les montants perçus et l'année pendant laquelle le revenu a été gagné et d'effectuer des prévisions en matière de recettes.

259. Des statistiques détaillées sur les autres impôts peuvent fournir des renseignements complémentaires sur la structure de la fiscalité et ses rapports avec l'économie. Les données figurant dans le tableau de travail 6, qui indiquent les recettes perçues au titre des taxes sur les ventes ventilées par taux d'imposition, permettent de calculer l'assiette implicite au cours de chaque période et son rapport au produit intérieur brut (PIB).

260. Chaque administration publique doit s'attacher à établir des statistiques de ce type — qui retracent les évolutions sous-jacentes donnant naissance aux recettes et dépenses sur une base encaissements-décaissements —, car elles constituent une aide précieuse pour l'analyse des opérations et la formulation des politiques des administrations publiques.

[T4] Tableau de travail 4. Émission et remboursement de certificats de crédit d'impôt
(Millions d'unités de monnaie nationale)

		Certificats émis		Certificats remboursés en paiement de			Montant cumulé des remboursements	Montant en circulation
		Au cours du mois	Montant cumulé	l'impôt sur le revenu	la taxe sur les ventes	droits de douane			Total
(LANCEMENT DE L'ÉMISSION)								
Année n	Avril	41						
	Mai	72						
	Juin	73						
	Juillet	91						
	Août	140						
	Septembre	88						
	Octobre	94						
	Novembre	108						
	Décembre	93						
		Total	800	800				0	800
Année n + 1	Janvier	114						
	Février	141						
	Mars	135						
	Avril	129		15	0	0	15	
	Mai	187		54	7	0	61	
	Juin	136		64	0	1	65	
	Juillet	121		88	6	3	97	
	Août	100		87	4	1	92	
	Septembre	175		89	16	5	110	
	Octobre	137		77	0	13	90	
	Novembre	170		91	15	10	116	
	Décembre	118		19	19	9	47	
		Total	1.663	2.463	584	67	42	693	693
Année n + 2	Janvier	138		45	54	7	106	
	Février	135		138	5	8	151	
	Mars	154		159	11	7	177	
	Avril	166		106	1	3	110	
	Mai	192		136	22	8	166	
	Juin	214		176	2	6	184	
	Juillet	221		122	7	8	137	
	Août	190		113	0	15	128	
	Septembre	252		136	19	18	173	
	Octobre	238		133	0	21	154	
	Novembre	159		62	22	25	109	
	Décembre	165		29	12	21	62	
		Total	2.224	4.687	1.355	155	147	1.657	2.350
Année n + 3	Janvier	233		42	40	25	107	
	Février	156		187	17	17	221	
	Mars	155		166	16	8	190	
	Avril	213		106	0	18	124	
	Mai	259		124	47	34	205	
	Juin	203		240	4	23	267	
	Juillet	267		169	31	21	221	
	Août	159		131	0	12	143	
	Septembre	206		148	33	30	211	
	Octobre	226		137	2	20	159	
	Novembre	233		135	37	38	210	
	Décembre	225		19	0	44	63	
		Total	2.535	7.222	1.604	227	290	2.121	4.471

[T5] Tableau de travail 5. Recettes de l'impôt sur le revenu, par année d'imposition et année de perception
(Millions d'unités de monnaie, sauf indication contraire)

	Année de perception				Total	PIB	Impôts en pourcentage du PIB de l'année d'imposition
	Année n + 1	Année n + 2	Année n + 3	Année n + 4			
Total des recettes perçues	<u>7.065</u>	<u>8.787</u>	<u>9.129</u>	<u>8.616</u>	<u>6.969</u>	<u>112.830</u>	<u>6,2</u>
Arriérés (non ventilés)	<u>30</u>	<u>1.377</u>	<u>765</u>	<u>12</u>			
Ventilés par année d'imposition	<u>7.035</u>	<u>7.410</u>	<u>8.364</u>	<u>8.604</u>			
Année n	2.379				6.969 ¹	112.830	6,2
Année n + 1	4.656	2.085			6.741	117.600	5,7
Année n + 2		5.325	2.532		7.857	124.890	6,3
Année n + 3			5.832	2.604	8.436	123.810	6,8
Année n + 4				6.000	8.250 ²	131.010	6,3
		Variation par rapport à l'année précédente (Millions d'unités de monnaie nationale)					
Sans arriérés		375	954	240			
Avec arriérés		1.722	342	-513			
		(Pourcentage du montant perçu l'année précédente)					
Sans arriérés		5,3	12,9	2,9			
Avec arriérés		24,4	3,9	-5,6			

¹Un montant de 4.590 unités a été acquitté durant l'année n.

²Un montant de 2.250 unités doit être acquitté durant l'année n + 5.

[T6] Tableau de travail 6. Perception de la taxe sur les ventes, par taux d'imposition

Taux d'imposition (pourcentage)	Recettes perçues (millions d'unités de monnaie nationale)	Pourcentage du total des recettes perçues sans pénalité	Assiette implicite de la taxe (2) x 100 (1) (millions d'unités de monnaie nationale)	Pourcentage de l'assiette totale de la taxe	Taux moyen d'imposition (pourcentage)	PIB ¹ (milliards d'unités de monnaie nationale)	Assiette de la taxe, en pourcentage du PIB
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2):(4)	(7)	(8)=(4):(7)
<i>Année n</i>							
15	564	15,8	3.760	4,3			0,90
10	543	15,2	5.430	6,3			1,30
8	210	5,9	2.625	3,0			0,63
3	2.248	63,1	74.933	86,4			17,94
Pénalités	53						
Total	3.618	100,0	86.748	100,0	4,17	41.762	20,77
<i>Année n + 1</i>							
15	528	13,6	3.520	3,6			0,73
10	668	17,1	6.680	6,9			1,39
8	156	4,0	1.950	2,0			0,40
3	2.547	65,3	84.900	87,5			17,62
Pénalités	52						
Total	3.951	100,0	97.050	100,0	4,07	48.192	20,14
<i>Année n + 2</i>							
15	681	15,7	4.540	3,9			0,82
10	342	7,9	3.420	3,0			0,62
8	130	3,0	1.625	1,4			0,29
3	3.192	73,4	106.400	91,7			19,14
Pénalités	40						
Total	4.385	100,0	115.985	100,0	3,78	55.565	20,87
<i>Année n + 3</i>							
15	966	18,9	6.440	5,0			0,99
10	480	9,4	4.800	3,7			0,74
8	154	3,0	1.925	1,5			0,29
3	3.501	68,7	116.700	89,8			17,92
Pénalités	42						
Total	5.143	100,0	129.865	100,0	3,96	65.122	19,94

¹PIB ajusté pour tenir compte d'un décalage de deux mois entre les ventes et la perception de la taxe, c'est-à-dire la somme de deux douzièmes du PIB de l'année précédente et de dix douzièmes du PIB de l'année en cours.

II.C. Dates d'enregistrement

261. *Les opérations doivent être enregistrées au cours de la période à laquelle elles ont été effectivement réalisées et non au cours de l'exercice budgétaire pour lequel elles ont été autorisées. Il convient d'effectuer un ajustement lorsque, dans les comptes des administrations publiques, les opérations sont inscrites au cours d'une période complémentaire liée à l'exercice budgétaire précédent.*

262. Dans les systèmes comptables et budgétaires, les opérations peuvent être enregistrées au moment où elles sont effectuées, ou au titre de la période pendant laquelle l'autorisation initiale a été accordée. Lorsqu'au budget sont prévues des activités qui doivent être exécutées ou faire l'objet de paiements au cours de la même année financière, comptabiliser les paiements ou enregistrer les livraisons au cours de cette même année permet de voir dans quelle mesure le budget a été correctement exécuté. Certains budgets sont toutefois établis pour des obligations dans le cadre desquelles des activités peuvent être menées à bien ou payées non seulement pendant l'année en cours, mais pendant les années financières suivantes et, dans ce cas, les livraisons ou les paiements effectués pendant l'année financière en cours ne fournissent aucune indication sur la manière dont le budget a été exécuté. En fait, seul le total des livraisons ou des dépenses effectuées au titre de ces obligations non seulement pendant l'année en cours mais pendant les années suivantes peut indiquer si le budget a été effectivement exécuté. Aussi, dans un certain nombre de pays, recettes et dépenses sont imputées en vertu du système comptable non pas à l'année au cours de laquelle elles sont perçues ou effectuées, mais à l'exercice budgétaire au titre duquel elles ont été prévues initialement.

263. Dans un tiers environ de l'ensemble des pays, la reconduction des perceptions et des paiements non entièrement effectués dans le cadre d'un budget est autorisée, mais elle est limitée à une période complémentaire ou de liquidation de durée plus réduite, en général de un à trois mois. Le recours à des périodes complémentaires se rencontre dans la moitié environ de tous les pays d'Amérique latine et des pays s'inspirant du système budgétaire français, mais n'apparaît que dans un sixième des pays qui suivent les pratiques budgétaires britanniques. Dans les pays qui suivent les usages français, le système budgétaire s'est modifié au cours des années et est passé d'un budget fondé sur le système de l'exercice permettant de régler les engagements de dépenses et de percevoir les recettes dues sur une longue période complémentaire, à un budget de paiements prolongé dont la période complémentaire a été ramenée à deux mois au maximum. Dans la moitié environ de ces pays, cette évolution a conduit à l'établissement d'un budget de paiements dans lequel les ouvertures de crédit deviennent caduques à la fin de l'année financière. Dans certains pays, les périodes complémentaires ne sont autorisées que pour les dépenses, ou pour les budgets des opérations en capital ou d'investissement.

264. Bien que les méthodes comptables en vertu desquelles les opérations sont imputées au budget d'origine présentent des avantages en matière de contrôle législatif, comptable, ou d'efficacité de la gestion, les résultats ainsi obtenus doivent faire l'objet d'ajustements considérables pour pouvoir servir à l'analyse économique et financière. En effet, il est extrêmement important de savoir quelles opérations les administrations publiques ont effectuées au cours d'une période donnée, de manière à pouvoir en étudier les effets sur l'économie pendant cette période en les rapprochant des données sur l'évolution de la situation économique et monétaire et de la balance des paiements. À cette fin, les opérations des administrations publiques doivent être imputées, sans ambiguïté, à la période au cours de laquelle elles ont été effectivement réalisées, et non pas à leur budget d'origine. Chaque fois que, dans les systèmes comptables et budgétaires, des opérations sont imputées à l'exercice budgétaire pour lequel elles ont été autorisées, il est nécessaire d'ajuster les données, parfois à partir de comptes différenciés distinguant, à l'intérieur de la période complémentaire, les données relatives aux opérations imputées à l'exercice en cours et celles qui sont à imputer à l'exercice précédent. Les ajustements à opérer sur les recettes et les dépenses de la période complémentaire sont indiqués dans le tableau de travail 9 de la section II.L.

265. Il est possible que, dans certains cas, l'ajustement au titre de la période complémentaire ne puisse être effectué que pour les paiements globaux et non pas pour les données

détaillées sur chaque catégorie de recettes ou de dépenses. Il faut alors utiliser les données détaillées telles qu'elles se présentent et effectuer un ajustement global pour obtenir le total correct correspondant aux opérations de la période complémentaire. Il convient de noter que l'ampleur de l'ajustement au titre de la période complémentaire sera fonction des augmentations, des diminutions ou des différences de rythme qui peuvent différencier les opérations effectuées pendant une période complémentaire de celles qui ont été enregistrées une année avant.

266. Les dates à retenir pour l'enregistrement de certains types d'opérations sont examinées aux sections suivantes : la section II.A.2, qui traite de l'établissement des statistiques sur la base encaissements-décaissements, la section II.A.6, qui traite des paiements effectués au moyen d'instruments de la dette, et la section II.A.7, qui porte sur les opérations en nature.

II.D. Fréquence

267. *Les statistiques de finances publiques doivent être établies sur une base annuelle au niveau le plus détaillé et sur une base mensuelle ou trimestrielle au niveau des agrégats et des principales composantes.*

268. Les statistiques annuelles constituent la meilleure base pour la mesure et la comparaison entre pays des opérations des administrations publiques considérées dans leur ensemble ou dans leurs éléments, mais il est nécessaire, à des fins opérationnelles et pour l'élaboration des politiques, de disposer de données plus fréquentes — trimestrielles ou mensuelles — sur les agrégats et leurs principaux éléments.

Données annuelles

269. En raison des variations saisonnières des recettes et des dépenses, les données mensuelles et trimestrielles se prêtent mal à des comparaisons entre pays ou à une analyse d'ensemble visant à déterminer l'ampleur, la structure, les résultats ou les tendances à long terme des opérations et des finances des administrations publiques. Le seul cadre adéquat est celui de l'année pleine. Étant donné que l'analyse et la comparaison des fiscalités et des dépenses imposent d'utiliser également d'autres statistiques économiques, c'est l'*année civile* qui constitue la base la plus adéquate et qui doit être le premier choix des statisticiens. Toutefois, il se peut que, dans certains pays, les statistiques détaillées ne soient disponibles que sur la base de l'année financière et, lorsque celle-ci ne coïncide pas avec l'année civile, les seules données que l'on pourra calculer pour l'année civile seront les agrégats régulièrement enregistrés dans les statistiques mensuelles ou trimestrielles. Mais, les données mensuelles ou trimestrielles ne sont pas toujours parfaitement valides, car il se peut que des règlements et ajustements interviennent vers la fin de l'année financière et doivent être imputés au dernier mois ou trimestre, ou, rétroactivement, à tous les mois ou trimestres. Les données portant sur l'année financière constituent donc parfois les meilleurs chiffres disponibles, du point de vue du degré de détail et de la classification. Elles sont alors parfaitement acceptables, mais leur utilisation exigera d'ajuster les données économiques pour les faire correspondre, au moins approximativement, avec la période couverte par l'année financière. Les méthodes à appliquer pour convertir les données portant sur une année financière à une période commune de référence sont exposées à la section II.K.

Données mensuelles ou trimestrielles

270. Les statistiques annuelles, si elles offrent la meilleure image globale des finances publiques, sont mal adaptées aux besoins de la gestion financière et de l'élaboration de la politique économique. La gestion des encaisses du Trésor, par exemple, exige des informations quotidiennes, ou à tout le moins hebdomadaires, sur les soldes des dépôts des administrations publiques et sur le total des décaissements et encaissements. Les responsables chargés de la politique des finances publiques, de la politique monétaire, de la gestion budgétaire et de la gestion de la dette ont besoin de données mensuelles, ou au moins

trimestrielles, sur le total des encaissements et des décaissements pour connaître les évolutions et les tendances les plus récentes et établir les projections nécessaires pour décider des mesures à prendre. Toutefois, les données sur le total des encaissements et décaissements ne permettent pas d'expliquer les changements constatés et de déterminer si l'on peut s'attendre à ce qu'ils se poursuivent. Il faut pour cela également disposer d'informations mensuelles ou trimestrielles sur les principaux éléments susceptibles d'être à l'origine d'un changement — comme les principaux postes de recettes fiscales et non fiscales, et les dépenses au titre des traitements et salaires, des versements d'intérêts, des transferts et des opérations en capital, ainsi que les dépenses par ministère.

271. Les pratiques administratives peuvent, toutefois, dans certaines circonstances, faire obstacle à l'établissement de données mensuelles ou trimestrielles adéquates et il peut être nécessaire de prendre des mesures pour remédier à cette situation.

272. 1) Lorsque certaines activités importantes des administrations publiques ne sont pas enregistrées dans les comptes principaux parce que l'exécution en est confiée à des unités dont les comptes ne sont communiqués qu'une fois par an aux autorités centrales, il y aura lieu d'accroître la fréquence de l'enregistrement des données nécessaires à l'établissement des statistiques de finances publiques consolidées. Lorsque les unités qui communiquent leurs comptes annuellement ont un faible volume d'activité et que les ressources qu'elles reçoivent d'autres sources que les administrations publiques sont minimales ou inexistantes, les transferts effectués à leur profit à partir des comptes principaux, qui sont éliminés comme opérations intra-administration lors de l'établissement des agrégats consolidés, peuvent être réintégrés dans les données, après correction pour tenir compte des variations de leurs dépôts, comme valeur représentative de leurs dépenses, ainsi qu'il est indiqué à la section II.A.5, Paiements effectués par l'intermédiaire de comptes séparés.

273. 2) Lorsqu'on ne peut obtenir de données mensuelles ou trimestrielles qu'à partir d'états récapitulatifs établis à des fins administratives particulières, qui ne fournissent pas les éléments nécessaires à l'établissement des statistiques de finances publiques tels que le volume des opérations intra-administration qui doivent être éliminées pour arriver aux totaux consolidés, les éléments voulus devront être ajoutés aux états récapitulatifs communiqués régulièrement. L'établissement de ces données complémentaires et de l'ensemble des données consolidées est grandement facilité lorsque les comptes sont informatisés, ce qui permet d'obtenir des données mensuelles ou trimestrielles par l'exécution de programmes ou de calculs répétés aux intervalles souhaités.

274. 3) Lorsque des montants importants sont inscrits dans des comptes d'attente ou de compensation qui ne sont apurés qu'une fois par an ou avec un retard considérable et que, de ce fait, la classification des opérations s'en trouve fortement entravée, il y a lieu de réviser les pratiques comptables en vigueur pour réduire l'utilisation de ces comptes ou obtenir qu'ils soient apurés à intervalles plus fréquents.

275. Pendant qu'on s'emploie à améliorer les règles relatives à la tenue des comptes et aux critères d'enregistrement et à obtenir que les chiffres soient communiqués plus fréquemment, on peut établir des statistiques qui omettent les activités non communiquées et qui représentent la «partie de l'administration centrale sur laquelle on dispose d'informations statistiques», sans perdre de vue les limitations que peuvent comporter de telles données.

276. On se heurte parfois, lors de l'établissement de statistiques mensuelles ou trimestrielles cohérentes avec les totaux annuels, au problème des ajustements de fin d'année, qui peut avoir différentes causes : l'accumulation au cours de l'année de catégories d'encaissements ou de paiements non classés, le fait que les fonds ou les engagements provenant de certains comptes ou d'entités extérieures aux administrations publiques ne soient transférés à celles-ci qu'une fois par an, etc. Bien que ces pratiques n'aient que peu d'effet sur les données annuelles, elles soulèvent des problèmes pour l'établissement de données mensuelles ou trimestrielles cohérentes. Dans certains cas, la solution retenue consiste à imputer ces postes au dernier mois de l'année financière. C'est une solution adéquate lorsque, par exemple, des bénéfices sont transférés aux administrations publiques une fois par an; lorsqu'elle ne convient pas, il reste cependant d'autres possibilités : on peut rétroactivement répartir les montants enregistrés dans les postes d'ajustement en fractions égales sur les mois

ou les trimestres de l'année; on peut présenter un poste distinct intitulé «treizième mois» et regroupant les opérations ou ajustements effectués en fin d'année; ou, s'il n'est pas possible d'établir un poste «treizième mois», présenter les chiffres globaux mensuels ou trimestriels ne correspondant pas aux totaux annuels, sous réserve de signaler le fait dans une note appropriée. En général, il semble que la solution la plus pratique soit d'imputer les ajustements de fin d'année au dernier mois ou à un «treizième mois». Elle offre l'avantage de faciliter les comparaisons entre ces données et les données mensuelles ou trimestrielles enregistrées de la même manière au cours des années suivantes.

II.E. Enquêtes par sondage auprès d'administrations publiques locales

277. *Pour recueillir des données sur les administrations locales, qui sont parfois nombreuses et dont les pratiques comptables ne sont pas toujours identiques, le moyen le plus pratique est souvent de réaliser des sondages sur un échantillon stratifié relativement restreint de toutes les unités, au moyen de questionnaires adressés par correspondance et de missions sur place.*

278. Du fait que les administrations locales sont habituellement nombreuses et qu'elles adoptent des pratiques comptables différentes, il peut être nécessaire de recourir à des procédures particulières de collecte des données pour établir des statistiques sur leurs opérations. Dans certains cas, les données sur les opérations des administrations locales sont déjà disponibles auprès des organes administratifs de tutelle ou de supervision — ministère des affaires intérieures ou locales au sein de l'administration centrale, ou organe opérant au niveau de l'administration régionale et chargé des collectivités locales à l'intérieur de sa zone de compétence. Ce sont ces données administratives qu'il convient d'utiliser lorsqu'elles existent, éventuellement en les modifiant ou en les étoffant pour répondre aux besoins des statistiques de finances publiques.

279. En l'absence de sources de données préexistantes, cependant, il faudra instituer des procédures nouvelles de collecte pour obtenir des données appropriées. Il conviendra dans cette entreprise de prendre également en compte les autres besoins statistiques des administrations publiques afin d'éviter les répétitions inutiles dans l'enregistrement et la collecte des données.

280. Lorsqu'il existe un grand nombre d'unités administratives à l'échelon local, il peut être difficile de recueillir annuellement des données auprès de chacune d'elles. On peut alors recourir aux méthodes d'enquête par sondage et utiliser le courrier ou des missions sur le terrain pour recueillir des informations à partir d'un échantillon représentatif et scientifiquement sélectionné des unités administratives locales, les données relatives à l'ensemble des administrations locales étant collectées à intervalles moins fréquents, tous les cinq ou dix ans par exemple.

281. Comme la taille de l'échantillon est fonction de la diversité des unités à étudier, il est possible d'accroître la précision des résultats et de réduire la taille de l'échantillon et les coûts de l'opération en répartissant les unités administratives en groupes ou strates relativement homogènes, par exemple selon le volume des décaissements ou des encaissements, ou selon la valeur de quelque indicateur de remplacement, comme la population. Cette méthode permet, par exemple, d'inclure dans l'échantillon une proportion plus faible de petites villes que de villes de taille moyenne, tout en couvrant la totalité des grandes villes. Pour établir le total estimatif correspondant à l'ensemble des administrations locales, on extrapole les données relatives à l'échantillon aléatoire établi pour chaque strate, ce qui fournit une estimation pour l'ensemble de la strate, et l'on additionne ensuite les données ainsi obtenues pour toutes les strates. Une enquête de ce type sur échantillon stratifié peut donner une image relativement exacte des opérations des administrations publiques locales à partir d'un nombre relativement restreint d'unités administratives, moins de 3 % du nombre total dans certains pays, par exemple.

282. Dans la conception du questionnaire d'enquête, il convient d'accorder une attention particulière à la simplicité, à la clarté et à la précision des instructions. Les demandes de

renseignements seront dans la plupart des cas envoyées par la poste, mais il sera aussi nécessaire d'enquêter sur place, notamment auprès des administrations locales les plus importantes. Les réponses au questionnaire devront faire l'objet d'une étude attentive, à la fois du point de vue de leur cohérence interne et par comparaison avec d'autres informations disponibles, de manière à repérer et à corriger les ambiguïtés que pourraient recéler les instructions. Si, en raison des structures constitutionnelles et administratives, les enquêtes sont effectuées par l'intermédiaire d'organismes relevant des administrations régionales, il conviendra de veiller spécialement à maintenir la comparabilité des résultats.

II.F. Traitement sur une base brute des décaissements et encaissements liés à des activités non marchandes

283. *Les décaissements et encaissements non remboursables des administrations publiques doivent être enregistrés sur une base brute, sans compensation des recettes ou dépenses négatives, sauf lorsqu'il s'agit d'opérations pour le compte de tiers, d'opérations d'ajustement correctif, d'opérations des comptes de fiducie, ou de ventes marchandes au public dont les coûts sont identifiables, qui sont alors traitées sur une base nette.*

284. Pour faire pleinement apparaître toutes les recettes perçues par les administrations publiques afin de satisfaire leurs besoins et tous les décaissements qu'elles ont effectivement réalisés, il est nécessaire de se conformer au principe général en vertu duquel les encaissements et décaissements non remboursables doivent être enregistrés sur une base brute. Ainsi, les frais de justice perçus par un tribunal ne doivent pas être considérés comme une «dépense négative» et déduits des frais de fonctionnement de ce tribunal. De même, les coûts afférents à la perception de l'impôt ne doivent pas être traités comme une «recette négative» et déduits du produit de l'impôt. Ce sont les coûts bruts de fonctionnement du tribunal et le produit brut de l'impôt qui doivent être enregistrés respectivement en dépenses et en recettes. De même, les frais de justice perçus sont à enregistrer en recettes et les coûts de la perception des impôts en dépenses. Pour que les statistiques fassent ressortir toute l'ampleur et l'incidence des recettes que perçoivent les administrations publiques ainsi que les emplois qu'elles en font au service de la collectivité, il ne faut classer aucune opération en tant que recette négative ou en tant que dépense négative — ce qui entraînerait l'inscription de données précédées du signe moins dans l'une ou l'autre catégorie.

285. Il est parfois nécessaire d'effectuer un ajustement important pour éliminer les «dépenses négatives» inscrites dans certains comptes et les incorporer au total des recettes. Ces «dépenses négatives» sont parfois appelées dans certains systèmes budgétaires «recettes en atténuation de dépenses» et constituent des recettes non fiscales perçues dans le cadre des opérations d'un ministère, par exemple les redevances pour services rendus, les montants des locations et le produit de ventes accessoires. Pour faire apparaître le montant des crédits que le pouvoir législatif doit voter pour assurer le fonctionnement de tel ou tel ministère, ces recettes sont parfois déduites du montant total des coûts de fonctionnement du ministère au titre de «dépenses négatives» et seul le solde apparaît en coût ou en crédit budgétaire à voter. Pour appréhender dans leur intégralité les recettes et dépenses des administrations publiques, il convient d'inscrire ces recettes non fiscales dans la catégorie appropriée des recettes et d'augmenter les dépenses du montant de ces «dépenses négatives», de manière à faire apparaître le montant total dépensé, non diminué des «dépenses négatives». Cette augmentation égale des recettes et des dépenses est sans effet sur le déficit ou l'excédent, mais elle accroît évidemment les totaux obtenus pour ces deux agrégats.

286. Les exceptions au principe de l'enregistrement sur une base brute comprennent les activités marchandes dont les coûts sont identifiables, les réductions de recettes ou de dépenses dues à des remboursements faits par l'administration ou à son profit, les opérations pour le compte de tiers et celles des comptes de fiducie. En outre, certaines opérations financières peuvent être enregistrées sur une base nette, dans le cas, par exemple, d'une reconduction ou de l'émission répétée d'une dette à court terme — et de son remboursement — qui peuvent n'apparaître que comme un accroissement net du financement sans qu'il y ait lieu de faire figurer les chiffres bruts des emprunts et des remboursements

répétés. Le traitement net des ventes marchandes des administrations au public dont les coûts sont identifiables est examiné plus loin à la section II.H.

287. Les ajustements qu'il convient d'effectuer pour les activités non marchandes sont essentiellement de nature corrective, ou portent sur des sommes dont l'administration considérée n'a pas la disposition. Il convient donc d'éliminer les types suivants d'opérations des statistiques des encaissements et des décaissements établies pour les administrations publiques.

Opérations d'ajustement correctif

288. Les statistiques doivent faire apparaître les opérations, nettes des remboursements ou autres ajustements correctifs. Pour les recettes, il convient d'enregistrer le montant brut perçu, diminué de tout remboursement *effectué au cours de la période*. Pour les dépenses, il convient d'enregistrer les décaissements bruts diminués de tous les *montants restitués au titre de paiements antérieurs*. Bien qu'elles aient pour effet de réduire les montants enregistrés en tant que recettes et dépenses, les opérations d'ajustement correctif n'ont pas à figurer dans des postes distincts. Dans certains cas, les données relatives aux remboursements et restitutions peuvent n'être disponibles que sous la forme d'ajustements globaux aux totaux des recettes et des dépenses. Chaque fois que cela est possible, il convient cependant d'opérer ces ajustements correctifs au niveau le plus détaillé auquel les statistiques sont établies. Aussi, les remboursements des taxes sur les ventes qui sont accordés lorsque des marchandises de fabrication nationale sont exportées et les rembour (drawbacks ou «remises» de droits ou taxes à l'exportateur) qui sont applicables lorsque des marchandises en importation temporaire sont réexportées doivent-ils être retranchés du montant des recettes perçues au titre de ces droits ou de ces taxes. Le tableau de travail 9 à la section II.L indique les ajustements correctifs à effectuer pour tenir compte de ces opérations.

289. Les opérations d'ajustement correctif à déduire des recettes ou des dépenses publiques doivent porter uniquement sur le remboursement effectif d'une somme d'argent préalablement versée après réévaluation du bien-fondé de ce versement. Si le paiement fait par l'administration — sous la forme d'un remboursement d'impôt, d'un crédit d'impôt ou sous toute autre forme — venait à dépasser le montant de l'impôt préalablement acquitté, la différence entre les deux montants serait à classer dans les dépenses, sans qu'intervienne aucun ajustement correctif des recettes fiscales.

Opérations des comptes de fiducie privés gérés par les administrations publiques

290. Les comptes de fiducie privés sont des comptes qui reçoivent des avoirs devant être détenus pour le compte de personnes physiques ou morales privées, par exemple lorsqu'une administration s'engage à utiliser les fonds à un usage particulier, au profit de la personne privée pour laquelle le compte est créé, ou lorsque l'administration détient des dépôts ou autres fonds en attendant que certaines conditions soient remplies ou que la propriété en soit déterminée. Les fonctions de l'administration à l'égard de ces fonds sont essentiellement celles de mandataire ou d'agent pour des personnes physiques ou morales privées. Les opérations des comptes de fiducie privés ne sont pas considérées comme faisant partie des activités des administrations publiques. Toutefois, dans la mesure où des fonds déposés dans ces comptes restent inutilisés et demeurent dans les comptes de l'administration, ils doivent être enregistrés comme sources de financement pour celle-ci.

Opérations pour le compte de tiers

291. Les opérations pour le compte de tiers sont des opérations financières qu'une administration effectue en qualité d'agent pour le compte de tiers, autrement dit sans avoir aucun pouvoir discrétionnaire sur les montants à percevoir ou à payer. En général, les fonds perçus — ou versés — pour ou par une administration ou une personne privée chargée de

l'opération sont exclus des décaissements et encaissements des administrations publiques. Toutefois, ce traitement ne s'applique pas à l'achat et à la vente de biens immobiliers et de biens corporels — dont les montants sont inclus dans les dépenses et recettes — ni à l'octroi et au remboursement de prêts ou avances affectés à des objectifs déterminés entre administrations — dont les montants sont également compris dans les prêts moins recouvrements ou les emprunts. Les opérations pour le compte de tiers peuvent intervenir aussi bien entre différentes administrations qu'entre administrations et comptes de fiduciaire privés.

292. Lorsqu'une administration agit pour le compte d'une autre, c'est-à-dire perçoit ou verse des fonds au nom d'une autre administration et n'a aucun pouvoir discrétionnaire sur les montants à percevoir ou à distribuer, les opérations doivent être enregistrées uniquement dans les statistiques relatives à l'administration bénéficiaire, comme si celle-ci avait perçu les fonds elle-même et non pas comme une opération de l'administration chargée de l'opération. Cette dernière peut récapituler les opérations de ce type dans un poste pour mémoire, mais les montants ainsi portés ne doivent pas être pris en compte pour établir le total des opérations de cette administration ou pour le calcul du total consolidé relatif à l'ensemble des administrations publiques. Le tableau de travail 9 de la section II.L indique les ajustements à opérer au titre des opérations pour le compte de tiers.

293. Les opérations effectuées pour le compte de l'administration par d'autres organisations ou personnes physiques chargées de les exécuter doivent être attribuées à l'administration pour le compte de laquelle elles sont effectuées. Ainsi, les paiements recouverts par les autorités monétaires pour le compte de l'administration ou les dépenses sociales effectuées par une entreprise publique non financière pour le compte de l'administration doivent être inscrits dans les statistiques de l'administration concernée.

294. On considère comme opérations pour le compte de tiers les transferts de fonds d'une administration à une autre qui doivent être répartis entre d'autres administrations ou personnes privées selon des montants ou dans des proportions déterminés. Un exemple courant de ce type d'opérations est celui dans lequel l'administration centrale charge les administrations régionales de répartir son aide en des montants ou proportions déterminés entre les administrations locales de leur ressort.

295. Toutefois, le type le plus courant d'opération de ce genre consiste en la perception d'impôts par une administration pour le compte d'une autre, et il convient de distinguer avec le plus grand soin les cas dans lesquels l'administration perceptrice redistribue le produit de ses propres impôts et ceux dans lesquels elle est seulement chargée de percevoir les impôts d'une autre administration. Il faut pour cela s'appuyer sur les règles d'attribution des recettes fiscales aux administrations perceptrices ou bénéficiaires qui sont examinées dans la section suivante.

II.G. Attribution des recettes fiscales aux administrations perceptrices ou bénéficiaires

296. *Les recettes fiscales peuvent être attribuées aux administrations bénéficiaires qui n'ont pas participé à leur perception lorsque ces dernières ont contribué à établir l'impôt ou à en répartir le produit ou qu'elles reçoivent des recettes proportionnellement aux impôts perçus ou aux obligations fiscales nées sur leur territoire, ou en application d'une législation fiscale qui n'accorde aucun pouvoir discrétionnaire à l'administration perceptrice. Les impôts attribués à des administrations bénéficiaires ne concernent que des opérations effectuées par l'administration perceptrice pour le compte d'autres administrations; les chiffres y afférents ne doivent pas apparaître dans les statistiques de l'administration perceptrice, sauf pour mémoire au titre des opérations pour le compte de tiers.*

297. Lorsqu'une administration perçoit des impôts et en transfère la totalité ou une partie à d'autres administrations, il est nécessaire de déterminer si ces recettes doivent être considérées comme celles de l'administration perceptrice, qui en assure en un second temps la redistribution, ou comme celles des administrations bénéficiaires, que l'administration perceptrice reçoit et qu'elle ne fait que transférer pour le compte de ces administrations. Étant donné la diversité des dispositions constitutionnelles en la matière, il n'est pas possible de formuler une règle unique d'attribution qui s'appliquerait à tous les pays. Dans certains

pays, l'indépendance que la constitution reconnaît aux administrations régionales et locales permet d'affirmer que celles-ci disposent d'une certaine autonomie telle qu'un pouvoir, exclusif ou partagé, sur leurs recettes fiscales. Dans d'autres pays, au contraire, les administrations régionales et locales reçoivent le produit de certains impôts dont les taux, la structure et l'affectation sont entièrement contrôlés par l'administration centrale. Il est malaisé de tracer la ligne de partage entre la perception pour le compte des administrations bénéficiaires de leurs propres impôts et la distribution à ces administrations de transferts en fonction des besoins, des résultats obtenus ou d'autres considérations dont la détermination revient à l'administration perceptrice.

298. On peut poser, comme principe général, que des recettes fiscales sont normalement à attribuer aux administrations bénéficiaires non perceptrices : 1) lorsqu'une certaine influence ou un certain pouvoir discrétionnaire est reconnu à ces dernières en ce qui concerne l'établissement de l'impôt ou la répartition de son produit; ou 2) lorsque, par l'effet de la législation fiscale, elles reçoivent automatiquement un pourcentage donné de l'impôt perçu ou des créances fiscales nées sur leur territoire; ou 3) lorsqu'elles reçoivent des recettes fiscales en vertu de dispositions législatives qui n'accordent aucun pouvoir discrétionnaire à l'administration perceptrice.

299. Il est possible d'énoncer un certain nombre de règles plus précises pour faciliter la ventilation des recettes fiscales entre administrations perceptrices et administrations bénéficiaires.

300. 1) Lorsque les recettes fiscales ne sont pas redistribuées à une administration autre que l'administration perceptrice, elles doivent être enregistrées dans les recettes de cette administration.

301. 2) Lorsque les recettes fiscales sont perçues par une administration qui les affecte, unilatéralement et de sa propre autorité, à une autre administration, il convient de les enregistrer à la fois en tant que recettes pour l'administration perceptrice et en tant que transfert interadministrations en faveur de l'administration bénéficiaire.

302. 3) Lorsque les recettes fiscales sont perçues par une administration pour le compte d'une autre administration qui détermine unilatéralement le montant et la répartition de l'impôt, il convient de les enregistrer en tant que recettes de l'administration bénéficiaire. Les données y afférentes ne peuvent figurer dans les comptes de l'administration perceptrice que pour mémoire, au poste des opérations pour compte de tiers.

303. 4) Lorsque les recettes fiscales sont perçues par une administration et transférées à une autre, et que leur montant ou leur répartition est déterminé conjointement par les deux administrations ou établi en fonction de l'impôt perçu ou des créances fiscales nées sur le territoire de l'administration bénéficiaire, il convient de les enregistrer en tant que recettes du dernier bénéficiaire et elles ne peuvent figurer dans les comptes de l'administration perceptrice que dans un poste pour mémoire relatif aux opérations pour compte de tiers.

304. 5) Si une administration régionale ou l'administration centrale autorise ou ordonne la perception au niveau local d'un impôt particulier par les administrations locales et permet que le produit de l'impôt demeure en partie ou en totalité au niveau local, le montant conservé à l'échelon local n'est pas classé en tant que recette ou dépense interadministrations, mais en tant que recette fiscale pour les administrations locales qui en conservent la disposition.

305. La redistribution des impôts attribués à l'administration perceptrice est considérée comme un transfert interadministrations versé par l'administration perceptrice et reçu par l'administration bénéficiaire; les écritures correspondantes — décaissements et encaissements interadministrations — doivent être éliminées lors de la consolidation du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques. Étant donné que les impôts perçus par une administration pour le compte de tiers ne figurent pas dans les statistiques de cette administration aux postes de recettes ou dépenses, il n'en est pas tenu compte lors de la consolidation des statistiques de cette administration avec celles des autres administrations.

306. Lorsqu'une administration qui a perçu des impôts pour le compte d'une autre opère un prélèvement sur les recettes pour couvrir les coûts de perception, ce prélèvement est enregistré dans les recettes non fiscales de l'administration perceptrice et dans les achats

de services de l'administration bénéficiaire. Le montant intégral des impôts perçus est inscrit dans les recettes fiscales de l'administration bénéficiaire et dans tout poste pour mémoire récapitulatif des opérations pour le compte de tiers de l'administration perceptrice.

II.H. Traitement sur une base nette des activités marchandes

307. *Les recettes que les unités de production marchande des administrations tirent de leurs ventes au public et les dépenses d'exploitation correspondantes supportées par ces unités ou pour leur compte entrent dans la catégorie des ventes brutes et des coûts de production et ne doivent donc pas figurer dans le total des recettes et dépenses des administrations publiques. Seuls les excédents ou déficits d'exploitation sur la base encaissements-décaissements correspondant à ces ventes doivent figurer respectivement dans les recettes ou les dépenses des administrations publiques, en même temps que les opérations hors exploitation et en capital, qui sont traitées sur une base brute.*

308. La principale exception au principe du traitement sur une base brute des opérations des administrations publiques concerne les ventes au public des unités de production marchande des administrations incluses dans le secteur des administrations publiques. Ces activités sont analysées à la section I.H. Étant donné que les unités de production marchande des administrations fonctionnent de telle manière que le produit de leurs ventes au public entraîne nécessairement des coûts de production correspondants, leur activité est, par nature, différente de celle du reste de l'administration. À la différence de la plupart des autres recettes publiques, le produit de leurs ventes au public ne constitue pas un revenu dont l'administration peut disposer librement, et les coûts qu'elles supportent pour réaliser ces ventes ne sont pas des dépenses destinées intégralement à la réalisation d'objectifs d'intérêt public. C'est seulement la différence entre le produit des ventes au public par l'unité de production marchande et les charges d'exploitation correspondantes qui constitue un revenu dont l'administration peut disposer pour l'accomplissement de ses propres fonctions ou qui représente une dépense à des fins d'intérêt général. Lorsque les comptes d'une unité de production marchande des administrations publiques permettent d'isoler le produit de ses ventes au public et les charges d'exploitation correspondantes, c'est la différence entre ces deux chiffres qui est inscrite dans les statistiques des administrations publiques. Cette grandeur représente l'excédent ou le déficit d'exploitation sur la base encaissements-décaissements; on la calcule en effet sans tenir compte des recettes et dépenses n'ayant pas donné lieu à paiement, comme les ventes non encore réglées d'une part, ou l'amortissement des biens de capital fixe et les achats non encore payés, de l'autre.

309. Les excédents d'exploitation — sur la base encaissements-décaissements — des unités de production marchande des administrations publiques dont les ventes au public ont dégagé un excédent pendant l'année en cours sont inscrits avec les autres recettes dont ces administrations disposent pour financer leurs dépenses générales. Les déficits d'exploitation — sur la base encaissements-décaissements — des unités de production marchande des administrations publiques dont les ventes ont enregistré un déficit sur l'année en cours sont inscrits en tant que subventions avec les autres dépenses effectuées par ces administrations pour réaliser leurs objectifs. Les opérations en capital et les autres opérations hors exploitation des unités de production marchande sont traitées sur une base brute comme partie intégrante des autres opérations de l'administration.

310. Pour pouvoir traiter sur une base nette les activités marchandes des administrations publiques, il faut d'abord identifier ces activités; celles-ci sont décrites à la section I.H. Le diagramme 5 donne une vue d'ensemble des activités marchandes et non marchandes des administrations publiques ainsi que le traitement (brut ou net) à leur appliquer dans les statistiques de finances publiques. On trouvera au tableau de travail 9 (section II.L) une illustration des ajustements à opérer pour enregistrer sur une base nette les opérations des unités marchandes des administrations.

311. Les seules activités des unités de production marchande dont il y a lieu de déterminer le solde d'exploitation sont les ventes au public, une fois exclues les dépenses qu'elles

[D5] Diagramme 5. Traitement des branches d'activité marchande et non marchande dans les statistiques de finances publiques

Cadre dans lequel s'exerce l'activité	En dehors des administrations publiques		Au sein des administrations publiques					
	Entreprises et institutions financières privées, ménages, institutions privées à but non lucratif au service des ménages et reste du monde	Entreprises publiques non financières (ventes au public de biens et services sur une grande échelle par des unités constituées en sociétés) Institutions financières publiques (pouvoir d'acquiescer des créances et de contracter des engagements sur le marché des capitaux; acceptation de dépôts à vue, à terme ou d'épargne; exercice de fonctions d'autorité monétaire)	Branches d'activité marchande		Branches d'activité non marchande			Autres recettes et dépenses
			Unités de production marchande	Ventes au public de biens et services, dont les coûts ne sont pas identifiables, par des unités de production marchande auxiliaires principalement au service d'autres unités des administrations publiques	Ventes au public de biens et services accessoires à l'exécution d'autres fonctions administratives (ventes de cartes postales dans les musées, de semences provenant de fermes expérimentales, de produits fabriqués dans des écoles professionnelles)	Ventes au public de biens et services de nature non marchande (frais d'hospitalisation, frais de scolarité, droits d'admission dans les parcs et les musées)	Ventes au public de biens et services de nature réglementaire (passports, frais judiciaires, permis de conduire)	
Traitement	Traitement brut des paiements à destination et en provenance des administrations publiques* Les paiements à destination ou en provenance du reste de l'économie ne sont pas enregistrés dans les statistiques de finances publiques	Traitement brut des paiements à destination et en provenance des administrations publiques* Les paiements à destination ou en provenance du reste de l'économie ne sont pas enregistrés dans les statistiques de finances publiques	Recettes d'exploitation, nettes des dépenses d'exploitation correspondantes, pour les unités de production marchande dont le solde d'exploitation sur la base encaissements-décaissements est excédentaire Dépenses d'exploitation, nettes des recettes d'exploitation correspondantes, pour les unités de production marchande dont le solde d'exploitation sur la base encaissements-décaissements est déficitaire Traitement brut des opérations hors exploitation et en capital	Brut	Brut	Brut	Brut	Brut

* À l'exception des ventes au public par des unités de production marchande des administrations publiques ou de leurs charges d'exploitation identifiables.

encourent pour fournir des biens et des services aux autres parties de l'administration de tutelle. Quand il n'est pas possible d'isoler le montant des ventes au public et les charges d'exploitation correspondantes, dans le cas par exemple de certaines unités auxiliaires de production marchande des administrations publiques dont la mission principale est de fournir des biens et services à d'autres unités administratives, les décaissements et les encaissements de ces unités au titre de leurs ventes au public doivent être enregistrés sur une base brute. Toutefois, lorsque les ventes au public représentent une part importante de leurs activités, il est justifié de faire un maximum d'efforts pour en isoler les coûts et les recettes.

312. Étant donné que les unités de production marchande font partie des administrations publiques, toutes les opérations effectuées entre ces unités et le reste de leur administration de tutelle doivent être éliminées du total des décaissements et des encaissements de cette administration en tant qu'opérations intra-administration. Mais, en outre, quand un élément quelconque des charges d'exploitation rattachables aux activités de vente au public revêt la forme de paiements de l'unité de production marchande au reste de l'administration de tutelle ou de dépenses faites en lieu et place ou pour le compte de l'unité de production marchande par une autre unité de ladite administration, il y a lieu de retrancher également, des paiements extérieurs de ladite administration, un montant correspondant. Ces paiements sont considérés comme des dépenses commerciales qu'il faut déduire des recettes que l'unité de production marchande a tirées de ses ventes au public pour déterminer les recettes ou dépenses nettes de l'administration au titre de cette activité. De cette manière, toutes les charges d'exploitation identifiables au titre des ventes au public par des unités de production marchande sont exclues des dépenses brutes des administrations et retranchées du produit des ventes correspondant. Lorsqu'on peut déterminer le montant précis du paiement de l'unité de production marchande au reste de l'administration de tutelle ou celui des dépenses encourues à ce titre par le reste de l'administration de tutelle, ce montant doit être retranché de la catégorie pertinente des dépenses totales de l'administration; toutefois, lorsque le montant global est seul connu, c'est ce montant qui doit être déduit des dépenses totales des administrations dans un poste d'ajustement global.

313. On trouvera au tableau de travail 7 une description des calculs à effectuer, pour obtenir le solde d'exploitation — sur la base encaissements-décaissements — au titre des ventes au public réalisées par les unités de production marchande. Les recettes d'exploitation sont uniquement les encaissements qui correspondent à des ventes de biens et services au public, à l'exclusion des ventes au reste de l'administration de tutelle. Les charges d'exploitation ne comprennent que les dépenses que l'on peut identifier comme étant imputables aux ventes au public; elles ne comprennent ni les versements d'intérêts ni l'amortissement de la dette. Les décaissements ou encaissements correspondant à des opérations en capital ou hors exploitation ainsi que les paiements au titre des dépenses d'exploitation liées aux ventes de l'unité de production marchande au reste de l'administration de tutelle n'entrent pas dans le calcul du solde d'exploitation mais sont enregistrés sur une base brute dans les statistiques de cette administration.

314. Le traitement sur une base nette à appliquer aux branches d'activités marchandes des administrations publiques, qui a été exposé dans les paragraphes qui précèdent, se distingue sur deux points essentiels de la séparation des statistiques de finances publiques que la section II.I recommande d'appliquer aux données des entreprises publiques intégrées dans les comptes des administrations publiques. En premier lieu, du fait que les entreprises publiques sont des entités extérieures aux administrations, leurs opérations avec ces dernières ne sont pas considérées comme des opérations intra-administration, mais sont incluses au même titre que les opérations des administrations avec le reste de l'économie. En second lieu, l'excédent ou le déficit — sur la base encaissements-décaissements — des unités de production marchande au titre de leurs ventes au public est limité au compte d'exploitation, alors que dans le cas des entreprises publiques intégrées dans les comptes des administrations publiques, on calcule un déficit ou un excédent global qui prend en compte les opérations en capital et hors exploitation. Il est attendu des entreprises publiques qu'elles assurent par elles-mêmes la satisfaction de leurs besoins en capital et autres besoins hors exploitation et qu'elles conservent des réserves non distribuées avant de transférer leurs bénéfices nets aux

[T7] Tableau de travail 7. Calcul du solde d'exploitation sur la base encaissements-décaissements au titre des ventes au public réalisées par les unités de production marchande des administrations publiques

1. Recettes d'exploitation

Montants provenant directement des opérations liées à la vente de biens et services au public, y compris les ventes aux administrations publiques autres que l'administration de tutelle; comprennent les recettes provenant des ventes de biens ou de services, de la location d'équipements, de pénalités et débits reçus des clients, des recettes publicitaires et d'autres recettes de même type.

Sont exclus

Les montants des ventes au reste de l'administration de tutelle ou à ses services.

Les réductions de prix et les remboursements accordés sur le produit brut des ventes.

Le produit des investissements et de toute autre opération en capital, ainsi que les montants reçus de l'administration de tutelle ou d'autres administrations.

Les montants acquis au titre des ventes mais non encore encaissés (comptes de tiers débiteurs).

2. Dépenses d'exploitation

Dépenses, hors amortissement, correspondant aux charges identifiables encourues pour la fourniture de biens et services vendus au public (c'est-à-dire les dépenses de production et de distribution des biens et services produits en vue de la vente au public, les frais de perception des recettes propres et les frais de gestion générale de l'activité).

Sont inclus

Les impôts acquittés, à l'exception de l'impôt sur les bénéfices (mais non les paiements en remplacement d'impôts).

Les versements aux caisses de retraite ou de protection sociale, aux régimes de sécurité sociale et les autres paiements directs au titre des avantages dont bénéficient les salariés. Les paiements au titre de toutes les autres dépenses, à l'exclusion des amortissements, directement liées à l'exploitation courante et au petit entretien des installations aux fins des ventes au public, qu'ils soient effectués par l'unité de production marchande au reste de l'économie ou de l'administration de tutelle, ou par le reste de l'administration de tutelle au reste de l'économie, pour le compte de l'unité de production marchande.

Note : Tous les coûts identifiables liés aux ventes au public de l'unité de production marchande payés par cette dernière au reste de l'administration de tutelle ou par celui-ci au reste de l'économie pour le compte de l'unité de production marchande qui sont enregistrés à ce poste doivent également être retranchés des dépenses totales des administrations publiques.

Sont exclus

Tout coût enregistré ou identifiable afférent à la vente ou à la fourniture gratuite de biens et services au reste de l'administration de tutelle.

Les charges d'intérêts et les dépenses liées à la gestion de la dette et des placements.

Les charges d'amortissement.

Les paiements correspondant aux dépenses en capital, aux placements, aux remboursements de dettes et aux contributions versées à l'administration de tutelle.

Tous les autres paiements et frais non directement liés à l'exploitation courante de l'activité et à l'entretien des installations aux fins de la vente au public.

Les dépenses encourues mais non encore réglées (comptes de tiers créditeurs).

3. Excédent ou déficit d'exploitation — sur la base encaissements-décaissements — au titre des ventes au public

(Poste 1 moins poste 2.)

administrations publiques. Les unités de production marchande des administrations publiques ne présentent pas les mêmes caractéristiques et leurs besoins en capital et autres besoins hors exploitation restent à la charge des administrations publiques, dans les statistiques desquelles ils sont enregistrés sur une base brute dans des postes distincts de ceux où sont portés les soldes d'exploitation — sur la base encaissements-décaissements — résultant de leurs ventes au public.

II.I. Séparation des données sur les entreprises publiques intégrées dans les comptes des administrations publiques

315. *Les opérations relatives à toute entreprise publique qui sont intégrées dans les comptes des administrations publiques doivent être isolées des statistiques relatives à ces administrations et donner lieu aux écritures suivantes : si les comptes de l'entreprise font apparaître un déficit global, la part de ce déficit attribuée au compte des opérations courantes est enregistrée comme transfert courant des administrations publiques et la part attribuée au compte des opérations en capital comme transfert en capital des administrations publiques; si les comptes de l'entreprise dégagent un excédent global, la part de l'excédent attribuée au compte des opérations courantes est enregistrée comme versement de bénéfices aux administrations publiques et la part attribuée au compte des opérations en capital comme transfert en capital à celles-ci.*

316. Les administrations publiques étant définies par leur nature plutôt que par des critères institutionnels et comptables, il se peut que certaines activités enregistrées dans leurs comptes soient considérées comme leur étant extérieures. C'est le cas par exemple lorsqu'une activité marchande incorporée dans les comptes des administrations est le fait d'une entité qui est constituée en société ou qui vend au public sur une grande échelle et qui doit par conséquent être classée parmi les entreprises publiques, en dehors du secteur des administrations publiques. Les entreprises qui assurent les services postaux, les services de téléphone et de télécommunication, la fourniture d'électricité et d'eau, les transports ferroviaires et autres moyens de transport sont souvent des exemples de ce type d'activité.

317. Pour pouvoir mesurer les opérations des administrations publiques sans tenir compte de ces activités et établir également des statistiques sur les entreprises publiques, il faut isoler les opérations de ces dernières des comptes des administrations publiques. Lorsque ces activités sont enregistrées dans des comptes distincts faisant apparaître leurs opérations de fonctionnement, leurs opérations en capital et leur financement respectif, ces comptes doivent être traités comme ceux d'entreprises publiques n'appartenant pas au secteur des administrations publiques; les statistiques de finances publiques ne doivent alors enregistrer que leurs opérations effectives avec le reste des administrations publiques.

318. Lorsque les activités d'une entreprise publique sont confondues avec d'autres activités dans les comptes des administrations publiques de sorte qu'il est impossible d'identifier de manière spécifique ses dépôts, ses réserves ou ses emprunts, il ne faut en aucun cas lui imputer une fraction quelconque des dépôts, des avoirs liquides ou des emprunts des administrations publiques. Il faut uniquement dissocier les opérations courantes et les opérations en capital de l'entreprise publique susceptibles d'être isolées dans les comptes et procéder comme suit : les encaissements et décaissements de l'entreprise doivent être isolés des statistiques des administrations publiques et imputés à l'entreprise publique en tant que telle. Toute opération identifiable entre celle-ci et le reste des administrations publiques doit apparaître comme opération entre ces dernières et cette entreprise publique et être classée comme il convient. Si la chose est possible, il faut calculer séparément le solde du compte des opérations courantes et celui du compte des opérations en capital puis les combiner pour obtenir l'excédent ou le déficit global de l'entreprise. Les fractions des excédents ou déficits de l'un ou l'autre compte qui ont fait l'objet de compensations lors du calcul de l'excédent ou du déficit global de l'entreprise sont considérées comme étant, par hypothèse, prises en compte à l'intérieur de l'entreprise, l'excédent ou le déficit global restant étant seul pris en compte dans les opérations avec les administrations publiques.

319. En l'absence d'informations sur les opérations avec le reste des administrations publiques pour ce qui est de l'excédent ou du déficit de l'entreprise, tout excédent global doit

être enregistré comme versement de bénéfices aux administrations publiques et être comptabilisé dans leurs recettes courantes non fiscales, pour autant qu'il corresponde à un excédent du compte des opérations courantes, et comme transfert en capital aux administrations publiques, à comptabiliser dans leurs recettes en capital, pour autant qu'il corresponde à un excédent du compte des opérations en capital. Dans le cas d'un déficit global, le financement de ce déficit par les administrations doit être assuré par une subvention des administrations publiques, à comptabiliser comme transfert courant des administrations s'il s'agit d'un déficit d'exploitation, et comme transfert en capital des administrations s'il s'agit d'un déficit du compte des opérations en capital. Le diagramme 6 donne un aperçu général de la marche à suivre, dont on trouvera une illustration numérique au tableau de travail 8.

320. En l'absence de données permettant de calculer séparément le solde du compte des opérations courantes et celui du compte des opérations en capital, un excédent global doit être enregistré en tant que versement de bénéfices aux administrations publiques et un déficit global en tant que subvention, autrement dit un transfert courant, de celles-ci. On trouvera au tableau de travail 9 (section II.L) une illustration des ajustements à opérer pour isoler les opérations d'une entreprise publique non financière intégrées dans les comptes des administrations publiques.

[D6] Diagramme 6. Traitement recommandé de l'excédent ou du déficit des entreprises publiques isolées des comptes des administrations publiques*

	Déficit courant	Excédent courant
Déficit en capital	Déficit global Déficit courant = subvention des administrations publiques ① Déficit en capital = transfert en capital des administrations publiques	Si déficit global = transfert en capital des administrations publiques ④ <hr/> Si excédent global = versement de bénéfices aux administrations publiques ⑤
Excédent en capital	Si déficit global = subvention des administrations publiques ② <hr/> Si excédent global = transfert en capital aux administrations publiques ③	Excédent global Excédent courant = versement de bénéfices aux administrations publiques ⑥ Excédent en capital = transfert en capital aux administrations publiques

*Les chiffres correspondent aux divers cas présentés au tableau de travail 8.

[T8] Tableau de travail 8. Traitement de l'excédent ou du déficit d'une entreprise publique devant être isolée des administrations publiques¹
(Millions d'unités de monnaie nationale)

	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5	Cas 6
Inclus dans les comptes du budget général						
Prestations de services postaux	173	173	173	173	173	173
Dépenses courantes des postes	195	196	176	157	104	157
Inclus dans le fonds de développement						
Recettes en capital des postes	13	58	58	13	13	58
Dépenses en capital	46	46	46	46	46	46
Déficit (-) ou excédent global	-55	-11	9	-17	36	28
Déficit (-) ou excédent courant	-22	-23	-3	16	69	16
Déficit (-) ou excédent en capital	-33	12	12	-33	-33	12
Postes devant figurer dans les statistiques de finances publiques						
Versements de bénéfices aux administrations publiques					36	16
Transferts en capital aux administrations publiques			9			12
Subventions reçues des administrations	22	-11				
Transferts en capital reçus des administrations	33			17		

¹Le numéro des cas correspond au chiffre des exemples donnés au diagramme 6.