

Appendice I. Modifications par rapport au *Manuel de statistiques de finances publiques 1986*

Cet appendice récapitule les principaux changements méthodologiques par rapport au Manuel SFP 1986.

A. Introduction

1. Ce manuel actualise et développe de façon sensible le système de statistiques de finances publiques du *Manuel SFP 1986*. Des modifications majeures sont apportées en ce qui concerne la couverture des unités institutionnelles et des événements économiques, le moment auquel ces événements doivent être enregistrés, les définitions, les classifications et les soldes comptables. Le nouveau système est aussi mieux harmonisé avec les autres systèmes de statistiques macroéconomiques que ne l'était le système de 1986. De nombreux changements ont été apportés au détail de chacun des principaux sujets, mais leur énumération complète n'entre pas dans le cadre de cet appendice.

B. Couverture des unités

2. Le système SFP révisé couvre le secteur des administrations publiques tel qu'il est défini dans le *SCN 1993*. Cette définition repose sur le concept d'unité institutionnelle présenté au chapitre 2 de ce manuel. Le secteur des administrations publiques se compose de toutes les unités résidentes des administrations publiques ainsi que des institutions sans but lucratif résidentes contrôlées par les administrations publiques et principalement financées par elles. La couverture du système SFP de 1986 reposait sur des critères fonctionnels plutôt qu'institutionnels. Elle englobait l'ensemble des unités assumant les fonctions des administrations publiques mais, en principe, seules les transactions directement liées à ces fonctions étaient prises en compte. En conséquence, les transactions n'ayant pas un caractère strictement fiscal ou budgétaire

étaient exclues, comme dans le cas de toutes les transactions relevant des fonctions d'autorité monétaire et d'autres institutions de dépôts.

3. Les autorités supranationales sont des organisations internationales qui sont autorisées à lever des impôts ou à procéder à d'autres transferts obligatoires sur le territoire des pays membres. Bien que les autorités supranationales remplissent certaines des fonctions d'administration publique sur le territoire de ces pays, elles sont toujours considérées comme des unités institutionnelles non résidentes. Leurs opérations ne sont donc pas incluses dans le système SFP révisé, quel que soit le pays. Selon le *Manuel SFP 1986*, les transactions correspondant à des fonctions d'administration publique conduites par une organisation supranationale dans un pays donné devaient figurer dans les statistiques de ce pays. Il est toujours possible, cependant, d'établir des statistiques pour les autorités supranationales dans le cadre du système SFP révisé en les considérant comme un pays distinct, et en ventilant les diverses catégories de transactions par pays.

C. Moment de l'enregistrement des événements économiques

4. Dans le nouveau *Manuel SFP*, le moment auquel les transactions et les autres flux économiques doivent être enregistrés est déterminé selon le principe des droits constatés. Cela veut dire que les flux sont à enregistrer lorsque la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou éteinte. Selon le *Manuel SFP 1986*, les opérations étaient enregistrées en base caisse, c'est-à-dire au moment des décaissements ou encaissements effectués en règlement des transactions. En droits constatés, les flux sont en général enregistrés plus tôt qu'en base caisse.

5. L'enregistrement des flux en droits constatés saisit automatiquement les engagements non respectés à l'échéance, tels que les arriérés sur le principal d'une dette, les paiements d'intérêts ou les paiements de biens et services. Selon le *Manuel SFP 1986*, l'encours et l'évolution des arriérés ne pouvaient pas être saisis étant donné la comptabilisation sur base caisse.

6. La comptabilisation en droits constatés permet aussi d'enregistrer la différence entre la valeur de remboursement d'une obligation (ou d'un titre semblable) et son prix d'émission en intérêts au fur et à mesure que ceux-ci reviennent au créancier plutôt qu'à l'échéance seulement. Dans le *Manuel SFP 1986*, la différence entre le prix d'émission et le prix de remboursement était intégralement enregistrée en intérêts au moment où le titre était remboursé.

D. Couverture des événements

7. La couverture des événements dans le nouveau système SFP révisé est plus étendue que dans le *Manuel SFP 1986*, car ce système englobe l'ensemble des événements économiques qui influent sur les actifs, les passifs, les recettes ou les charges au lieu de se limiter aux événements donnant lieu à des règlements. Par exemple, le troc et les dons de biens et services sont inclus. Le *Manuel SFP 1986* incorporait les opérations en nature de façon sélective et ne les enregistrerait que dans un poste pour mémoire.

8. Le *Manuel SFP* révisé saisit aussi les autres flux économiques, c'est-à-dire tous les flux autres que les transactions affectant l'actif, le passif et la valeur nette d'une unité. Ces autres flux économiques doivent être capturés afin de réconcilier pleinement les bilans d'ouverture et de clôture d'une période comptable donnée. Les changements de prix et la destruction d'actifs, par exemple, sont classés parmi les autres flux économiques. Les autres flux économiques correspondent à des événements qui, par définition, ne sont pas des transactions monétaires, et qui ne figuraient donc pas dans le *Manuel SFP 1986*.

E. Valorisation

9. Dans le nouveau *Manuel SFP*, les actifs et les passifs sont valorisés aux prix en vigueur du marché, y compris les titres de dette qui peuvent avoir

une valeur nominale différente de la valeur de marché. Les crédits (ou prêts) ne sont en général pas échangés et n'ont donc pas de valeur de marché. Ils sont enregistrés à leur valeur nominale. Dans le *Manuel SFP 1986*, les titres de dette devaient être toujours valorisés aux montants dus à l'échéance, qui peuvent différer à la fois de la valeur nominale ou de marché de ces titres. Le nouveau *Manuel SFP* prévoit l'enregistrement pour mémoire de la valeur nominale des créances.

F. Enregistrement des flux bruts et nets

10. Les règles de présentation des flux sur une base brute ou nette sont, pour l'essentiel, identiques dans le nouveau et l'ancien *Manuel SFP*. La principale exception concerne le produit des ventes et les charges des établissements marchands. Un établissement marchand est une unité de l'administration publique située en un endroit unique avec pour principales activités la production et la vente de biens et services à des prix économiquement significatifs. Il est donc possible en principe d'établir une situation comptable complète de l'activité productive d'un tel établissement rendant compte notamment de ses ventes et de ses coûts de production. Dans le nouveau *Manuel SFP*, les ventes et les coûts de production des établissements marchands sont présentés sur une base brute en recettes et en charges. Par contre, le *Manuel SFP 1986* préconisait un enregistrement net correspondant à la différence entre des ventes et les coûts de production : en recettes en cas de valeur positive, et en dépenses en cas de valeur négative.

G. Intégration des flux et des encours

11. Le système SFP révisé est un système entièrement intégré dans lequel les encours en fin de période comptable peuvent être calculés à partir des encours en début de période et des flux survenus au cours de celle-ci. Conséquence de cette intégration, tous les événements qui influent sur les résultats financiers, la situation financière ou la liquidité des administrations publiques sont pris en compte. Dans le *Manuel SFP 1986*, les données prises en compte pour les encours se limitaient aux passifs de dette. De plus, les variations des encours liés aux dettes ne pouvaient pas, normalement, être réconciliées avec les flux enregistrés sans données supplémentaires.

H. Définitions et classifications

12. Dans le système SFP révisé, les recettes sont des transactions qui augmentent la valeur nette. Par conséquent, les recettes comprennent les dons, mais excluent le produit de la cession d'actifs non financiers. Dans le *Manuel SFP 1986*, les recettes étaient définies comme l'ensemble des encaissements non remboursables autres que les dons. Elles incluaient donc le produit des cessions d'actifs non financiers.

13. De même, dans le système SFP révisé, les charges sont des transactions qui diminuent la valeur nette. Les achats d'actifs non financiers ne modifiant pas la valeur nette, ils ne sont donc pas considérés comme des charges. Le terme «charges» remplace donc celui de «dépenses» utilisé dans le *Manuel SFP 1986*, car il est plus étroitement associé à la comptabilisation en droits constatés et exclut les transactions sur actifs non financiers. Dans le *Manuel SFP 1986*, les dépenses étaient définies comme l'ensemble des paiements non remboursables et incluaient les acquisitions d'actifs non financiers.

14. La classification des recettes diffère très sensiblement dans les deux manuels. Dans le *Manuel SFP 1986*, les recettes étaient classées en recettes fiscales, recettes non fiscales et recettes en capital. Les dons formaient une catégorie à part. Dans le système SFP révisé, les recettes se subdivisent entre recettes fiscales (impôts et taxes), cotisations sociales et autres recettes. Plus précisément :

- Dans le nouveau manuel, les impôts excluent les cotisations de sécurité sociale, mais les incluaient dans l'ancien.
- Dans le nouveau manuel, les cotisations sociales comprennent les cotisations de sécurité sociale, classées parmi les recettes fiscales dans le *Manuel SFP 1986*, et les cotisations aux régimes d'assurance sociale des administrations publiques pour leur personnel, classées parmi les recettes non fiscales dans le *Manuel SFP 1986*.
- Dans le nouveau manuel, les autres recettes incluent l'essentiel de la catégorie des recettes non fiscales du *Manuel SFP 1986*, plus les transferts en capital; ces derniers étaient classés parmi les recettes en capital dans le *Manuel SFP 1986*.
- Dans le nouveau manuel, les ventes d'actifs ne constituent pas des recettes et les transferts en

capital sont classés parmi les autres recettes. Dans le *Manuel SFP 1986*, les recettes en capital comprenaient les ventes d'actifs non financiers et des recettes au titre des transferts en capital.

15. Dans le nouveau manuel, dépenses et recettes sont classées de deux manières — par fonction et par type de transaction économique — comme dans le *Manuel SFP 1986*. La classification fonctionnelle retenue dans les deux manuels est la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP, en anglais COFOG) publiée par les Nations Unies et qui a été révisée¹. Le nouveau *Manuel SFP* incorpore la CFAP révisée.

16. La classification économique des charges dans le nouveau manuel est dans l'ensemble semblable à la classification correspondante du *Manuel SFP 1986*. La principale exception est que les acquisitions d'actifs non financiers ne sont pas considérées comme des charges dans le nouveau manuel. D'autres changements sont à noter :

- La consommation de capital fixe est une charge dans le nouveau manuel, alors qu'elle était exclue du *Manuel SFP 1986* puisque ne donnant pas lieu à un flux monétaire.
- Les transferts versés sont classés par type de paiement dans le nouveau manuel, en subventions, dons et prestations sociales. Dans le *Manuel SFP 1986*, ils étaient classés en fonction du secteur bénéficiaire.

17. Parce qu'elles ne donnent pas lieu, selon le nouveau manuel, à un classement en recettes ou charges, les variations d'actifs non financiers issues de transactions doivent être classées de manière distincte. La classification utilisée suit celle du *SCN 1993* et repose sur le type d'actifs impliqués dans la transaction. La consommation de capital fixe est incluse dans cette classification, car elle représente une diminution de la valeur des actifs fixes.

18. Les prêts moins remboursements étaient une catégorie de transactions dans le *Manuel SFP 1986* représentant l'acquisition nette d'actifs financiers à des fins de politique générale; ils figuraient avec les dépenses pour le calcul du déficit/excédent

¹La CFAP révisée a été mise au point par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et publiée par les Nations Unies.

global. Dans le nouveau manuel, ces transactions sont classées parmi les autres transactions sur actifs financiers.

I. Soldes comptables

19. Le nouveau manuel propose plusieurs soldes comptables, car l'analyse des finances publiques doit considérer plusieurs approches, un seul solde n'étant pas suffisant pour répondre à tous les objectifs. Dans le *Manuel SFP 1986*, le cadre analytique était centré autour d'un seul solde comptable, le déficit/excédent global, même si d'autres soldes pouvaient être considérés.

20. Le cadre analytique du nouveau manuel met donc en avant plusieurs soldes comptables. La situation des opérations des administrations publiques comprend les soldes suivants :

- Le solde net de gestion, défini comme les recettes moins les charges, qui représente la variation de la valeur nette résultant des transactions.
- La capacité/besoin de financement, définie comme l'acquisition nette d'actifs financiers moins l'accumulation nette de passifs, ou comme le solde net de gestion moins l'acquisition nette d'actifs non financiers.

21. La situation des opérations de trésorerie inclut l'excédent ou le déficit sur une base caisse visant à dégager la contribution nette sur la liquidité des activités courantes des administrations publiques et de leur acquisition nette d'actifs non financiers. Il correspond au déficit/excédent global du *Manuel SFP 1986*, sans pour autant inclure les mouvements de trésorerie dus aux prêts moins recouvrements.

22. Le *Manuel SFP* révisé met en avant un autre solde, le solde global, défini comme la capacité/besoin de financement, corrigée de la réorganisation des transactions sur actifs financiers et passifs liées aux objectifs de politique générale. Alors que le produit des privatisations (y compris les ventes d'actifs fixes) doit toujours être classé en opération de financement et n'entre pas dans ce solde, les subventions versées sous forme de prêts doivent être considérées comme des dépenses affectant ce solde. Le solde global est équivalent au déficit/excédent global du *Manuel SFP 1986*, mais déterminé sur la base des droits constatés.

23. Les autres soldes du nouveau manuel sont la valeur nette, la valeur financière nette, la variation de la valeur nette et la variation de la valeur financière nette — toutes liées au compte de patrimoine —, la variation de la valeur nette résultant d'autres flux économiques, le solde primaire et l'épargne. Il n'y avait pas de soldes comparables dans le *Manuel SFP 1986*.

J. Harmonisation avec les autres systèmes statistiques

24. Le nouveau manuel est harmonisé avec d'autres systèmes internationaux de statistiques économiques. Les concepts de base, définitions et conventions sont dans la mesure du possible les mêmes, compte tenu du fait que le système SFP vise en priorité à servir les besoins de l'analyse fiscale et budgétaire. Les autres manuels de statistiques avec lesquels le système SFP est harmonisé sont le *SCN 1993*, la cinquième édition du *Manuel de la balance des paiements* du FMI et le *Manuel de statistiques monétaires et financières* du FMI. Quand cela était possible, le *Manuel SFP 1986* suivait la version de 1968 du *SCN*², mais le degré d'harmonisation était nettement plus limité, surtout dans la mesure où le *Manuel SFP 1986* utilisait une comptabilité en base caisse.

25. Les principales différences entre le nouveau système SFP et les systèmes de statistiques macroéconomiques avec lesquels il est harmonisé concernent les classifications utilisées et les soldes comptables qui en résultent. Ainsi, la classification des impôts dans le nouveau système SFP s'écarte sensiblement de celle adoptée dans le *SCN 1993*, bien que la définition de l'impôt soit la même dans les deux cas. Le traitement des régimes de retraite et des bénéficiaires réinvestis des investissements directs étrangers dans le système SFP diffère de celui adopté dans le *SCN 1993* et, par conséquent, la capacité/besoin de financement n'est pas la même dans les deux cas. En outre, les différences de couverture des données impliquent que certains postes, tels que la rémunération des salariés, bien que définis de façon identique, sont moins inclusifs dans le système SFP que dans le *SCN 1993*. L'appendice 3 apporte des informations supplémentaires sur l'harmonisation du système SFP et du *SCN 1993*.

²Nations Unies, *Système de comptabilité nationale*, Études méthodologiques, séries F, n° 2, rév. 3 (New York, 1968).