

I. Introduction

Ce chapitre présente l'objet du manuel, les utilisations des statistiques de finances publiques, la structure du système sous-jacent, les principales modifications méthodologiques par rapport à la précédente édition et les méthodes de mise en œuvre du système révisé.

A. Objet du manuel

1.1 Cette deuxième édition du *Manuel de statistiques de finances publiques (Manuel SFP ou Manuel SFP révisé)*¹ présente un système spécialisé de statistiques économiques (le système SFP) adapté à l'analyse des politiques fiscales et budgétaires (ou politiques de finances publiques). Le manuel expose les principes économiques et comptables nécessaires à l'établissement des statistiques de finances publiques et à leur présentation dans un cadre analytique comprenant des soldes comptables pertinents². Ce manuel ne couvre généralement pas les aspects pratiques d'établissement de ces statistiques, lesquels feront ultérieurement l'objet d'un guide distinct.

1.2 Le *Manuel SFP* a pour but principal de présenter un cadre théorique et comptable complet, adapté à l'analyse et à l'évaluation des politiques de finances publiques, couvrant notamment la performance du secteur des administrations publiques, et plus généralement du secteur public, ceci quel que soit le pays. L'application du concept de secteur aux administrations publiques, qui est discutée au chapitre 2, peut être résumée ainsi : le secteur des administrations

publiques est constitué des unités qui exécutent la politique des pouvoirs publics en fournissant principalement des services non marchands et en redistribuant le revenu et la richesse, ces deux activités étant financées essentiellement par des prélèvements obligatoires sur les autres secteurs. Le secteur public, quant à lui, comprend le secteur des administrations publiques augmenté des unités sous leur contrôle principalement engagées dans des activités à caractère commercial; ces unités sont généralement désignées sociétés publiques ou entreprises publiques.

1.3 Les statistiques de finances publiques sont utilisées dans l'analyse des aspects suivants : l'étendue du secteur public et sa contribution à la demande globale, à l'investissement et à l'épargne; l'impact de la politique fiscale et budgétaire sur la situation économique, notamment sur l'utilisation des ressources, les conditions monétaires et l'endettement national; le taux des prélèvements obligatoires (pression fiscale) et la protection tarifaire; et enfin, le système de protection sociale (voir l'encadré 1 du chapitre 4). Les statistiques de finances publiques répondent en outre aux besoins de plus en plus pressants d'évaluation de l'efficacité des dépenses affectées à la lutte contre la pauvreté, de la soutenabilité des politiques budgétaires, de la position d'endettement, de la valeur nette du patrimoine des administrations publiques et du montant de leurs créances conditionnelles, y compris leurs engagements au titre des retraites de sécurité sociale.

1.4 Pour atteindre ces objectifs analytiques, les statistiques du secteur des administrations publiques doivent souvent être étendues à celles du secteur public, en particulier parce que les pouvoirs publics peuvent aussi conduire leurs politiques fiscales et budgétaires au travers des sociétés publiques, financières ou non. Le plus souvent il est souhaitable que de telles statistiques couvrent l'ensemble des activités de ces sociétés plutôt que de se limiter à certaines

¹La première édition a été publiée en 1986, sous le titre *Manuel de statistiques de finances publiques* dénommé ci-après *Manuel SFP 1986*.

²Un solde comptable exprime la valeur nette des activités prises en compte par un ensemble d'écritures comptables, comme par exemple les recettes totales diminuées des charges totales. Des précisions sur le cadre analytique et les soldes comptables figurent dans le chapitre 4.

transactions particulières. Même dans les cas où les statistiques ne devront être établies que pour le secteur des administrations publiques, les informations sur les sociétés publiques seront généralement nécessaires pour évaluer le niveau et la variation de leurs participations au capital de ces dernières.

1.5 Les concepts de base, les définitions, et les classifications utilisés dans ce manuel reposent sur des raisonnements et des principes économiques dont l'application est générale, quelles que soient les circonstances de leur utilisation. Aussi le système SFP est-il applicable à tous les types d'économie, indépendamment de la structure institutionnelle ou juridique de l'administration du pays, du degré d'avancement de son appareil statistique, du cadre comptable et de l'ampleur de la participation de l'État dans les unités à but lucratif. Néanmoins, les structures politiques et économiques variant beaucoup suivant les pays, les diverses parties de ce manuel ne présenteront pas la même utilité pour tous.

1.6 La présente édition du *Manuel SFP* met à jour les normes internationales d'établissement des statistiques établies par le *Manuel SFP 1986* pour analyser les politiques de finances publiques. Les normes ainsi révisées sont harmonisées avec celles d'autres systèmes statistiques macroéconomiques internationaux, sans pour autant partir de l'objectif premier de ce manuel, qui est de servir les besoins d'analyse de ces politiques. Ces autres systèmes statistiques comprennent le *Système de comptabilité nationale de 1993* (ci-après le «*SCN 1993*»), qui constitue la référence générale en matière de statistiques macroéconomiques, et les deux systèmes spécialisés de statistiques de la balance des paiements et de statistiques monétaires et financières³. Afin d'éviter les interprétations divergentes, le texte du *Manuel SFP* reste très proche de celui du *SCN 1993*⁴.

³Commission des communautés européennes, Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques, Organisation des Nations Unies, Banque mondiale, *Système de comptabilité nationale 1993* (Bruxelles/Luxembourg, New York, Paris, Washington, 1993). Fonds monétaire international, *Manuel de la balance des paiements, cinquième édition* (Washington, 1993). Fonds monétaire international, *Manuel de statistiques monétaires et financières* (Washington, 2000).

⁴Le *Manuel SFP* s'inspire aussi de la *Nomenclature des dépenses par fonction* (Organisation des Nations Unies, New York, 2000) pour la classification des fonctions des administrations publiques présentée dans le chapitre 6, et de la publication annuelle de l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques des recettes publiques* (Paris), pour les définitions des catégories de recettes fiscales présentées au chapitre 5.

B. Utilisations du système SFP

1.7 Le système SFP vise l'établissement de statistiques permettant un examen cohérent et systématique, par les autorités elles-mêmes ou d'autres analystes, de l'évolution des opérations financières et de la situation financière ou de trésorerie des administrations publiques ou du secteur public. Le cadre analytique utilisé permet l'analyse des opérations à un niveau donné ou entre différents niveaux d'administration, ainsi que de l'ensemble du secteur des administrations publiques ou du secteur public.

1.8 Pour synthétiser l'information sur les résultats des opérations et sur la situation financière des administrations publiques ou du secteur public, le système SFP utilise un ensemble de soldes comptables, comme le solde net de gestion, la capacité ou le besoin de financement et la variation de la valeur nette du patrimoine. Le cadre comptable intégré et exhaustif du système SFP se prête particulièrement bien à la définition et à l'évaluation de tels soldes.

1.9 Au-delà de ces indicateurs synthétiques, le système SFP fournit aussi des données détaillées permettant d'examiner des opérations particulières des administrations publiques. Des informations peuvent ainsi être obtenues, par exemple, sur certains types de prélèvements obligatoires, le niveau de dépenses affectées à certains services sociaux, ou le montant des emprunts des administrations publiques auprès du système bancaire.

1.10 L'harmonisation des systèmes statistiques macroéconomiques facilite l'intégration des données du système SFP avec celles des autres systèmes, permettant ainsi d'évaluer l'activité du secteur des administrations publiques ou du secteur public au regard du reste de l'économie. De même, l'application de normes internationales rend possible l'utilisation des statistiques de finances publiques dans l'analyse comparative des opérations des administrations publiques dans différents pays, permettant ainsi de comparer, par exemple, le rapport des impôts ou des dépenses au produit intérieur brut.

C. Structure et caractéristiques du système SFP

1.11 Le système SFP s'applique au secteur des administrations publiques et au secteur public, tels qu'ils sont définis dans le *SCN 1993* et dans le cha-

pitre 2 du présent manuel. Ces secteurs sont constitués d'unités institutionnelles, capables, de leur propre chef, de détenir des actifs, de contracter des engagements, de s'engager dans des activités économiques et d'effectuer des transactions avec d'autres entités. Ces caractéristiques font des unités institutionnelles un objet d'intérêt économique et statistique qui peut être examiné grâce à l'établissement d'une séquence complète de comptes, y compris des bilans.

1.12 Deux types de flux sont enregistrés dans le système SFP : les transactions et les autres flux économiques⁵. Pour la plupart, les transactions correspondent à des interactions qui ont lieu par accord mutuel entre deux unités institutionnelles. Les transactions effectuées pendant une période comptable sont enregistrées dans la *situation des opérations des administrations publiques* (chapitre 4). Ces transactions sont à classer parmi les recettes, les charges, l'acquisition nette d'actifs non financiers, l'acquisition nette d'actifs financiers ou l'accumulation nette de passifs. Les transactions qui engendrent une recette ou une charge modifient la valeur nette, alors que les autres transactions ne donnent lieu qu'à des variations égales d'actifs et/ou de passifs sans modifier la valeur nette.

1.13 Les autres flux économiques comprennent les variations de prix et les autres événements économiques divers qui influent sur les stocks (ou encours) d'actifs et de passifs, comme, par exemple, les annulations de dettes ou les pertes dues aux catastrophes. Les variations d'actifs, de passifs et de valeur nette qui en résultent sont à enregistrer dans la *situation des autres flux économiques* (chapitre 4).

1.14 Le *compte de patrimoine* ou *bilan* (ou encore *situation patrimoniale*) (chapitre 4) des administrations publiques ou du secteur public constitue un inventaire de leurs encours d'actifs financiers et non financiers, de leurs engagements (passifs) correspondant aux créances d'autres unités, ainsi que de la valeur nette du patrimoine de ce secteur, égale à la valeur totale des actifs diminuée de la valeur totale des passifs.

1.15 Dans le système SFP, la saisie de toutes les transactions et autres flux économiques permet de

⁵ Les flux reflètent la création, la transformation, l'échange, le transfert ou l'extinction de la valeur économique. Les transactions et les autres flux économiques sont définis et présentés de façon plus détaillée dans le chapitre 3.

réconcilier complètement le bilan de clôture avec le bilan d'ouverture. En effet, l'encours d'un actif ou d'un passif donné au début d'une période comptable, augmenté des variations de cet encours résultant de transactions et d'autres flux économiques durant la période est égal à l'encours à la fin de la période. Ce système statistique intégré permet donc de décrire et d'analyser de la façon la plus complète les effets des politiques et des événements économiques spécifiques.

1.16 Dans le système SFP, divers types de classification sont utilisés pour enregistrer les flux et encours. Par exemple, les transactions inscrites en recette peuvent être classées parmi les recettes fiscales et les autres types de recettes; les transactions inscrites en charge peuvent être classées selon leur finalité ou leur nature économique; les actifs peuvent être subdivisés entre les actifs financiers et les actifs non financiers; les actifs financiers et les passifs peuvent être classés à la fois par type d'instruments et selon le secteur des unités institutionnelles débitrices ou des unités institutionnelles créditrices.

1.17 Malgré l'harmonisation du système SFP avec le *SCN 1993*, ces deux systèmes statistiques présentent des différences. La principale différence concerne l'attention particulière portée par le système SFP sur la finalité financière des transactions — impôts, dépenses, emprunts et prêts — alors que le *SCN 1993* met plutôt l'accent sur la production et la consommation de biens et de services. Il s'ensuit que le traitement des activités productives des administrations publiques diffère sensiblement dans le système SFP de celui du *SCN 1993*. Des différences sont aussi à noter dans le traitement de la formation de capital pour compte propre, des systèmes de retraite des fonctionnaires et du degré de consolidation (des précisions à ce sujet figurent dans l'appendice 3).

1.18 L'établissement des statistiques de finances publiques constituera souvent la première étape du processus d'élaboration du compte des administrations publiques des comptes nationaux. Ainsi, même quand certaines données ne font pas normalement partie de la présentation standard des SFP, elles devraient néanmoins être enregistrées dans des états annexes, notamment pour les besoins des comptes nationaux; cela devrait être le cas des estimations détaillées sur les régimes de retraite des fonctionnaires, étant donné leur traitement distinct dans le *SCN 1993*.

1.19 Bien que le système SFP et le *SCN 1993* utilisent les mêmes concepts, la couverture d'une catégorie donnée de transactions peut légèrement différer. Par exemple, bien que la définition et la structure de la rémunération des salariés soient identiques dans les deux systèmes, la rémunération des salariés dans le système SFP n'inclut pas la rémunération des salariés engagés dans des activités de formation de capital pour compte propre, alors que le *SCN 1993* inclut toutes les rémunérations. L'utilisation d'un même intitulé dans les deux systèmes peut donc prêter à confusion lorsque la couverture diffère. Dans la suite de ce manuel, les différences de couverture et les autres écarts conceptuels par rapport au *SCN 1993* seront alors expliqués et signalés par l'indicateur «[SFP]» à la suite de l'intitulé du système SFP.

1.20 Les actifs et passifs conditionnels, comme les garanties de prêt ou les promesses implicites de fournir des prestations sociales selon des besoins spécifiques, peuvent avoir des effets importants sur l'économie sans qu'il y ait lieu d'enregistrer des transactions ou d'autres flux économiques dans le système SFP avant que leurs conditions de réalisation surviennent. Le système SFP prévoit donc d'enregistrer les actifs et passifs conditionnels en postes pour mémoire.

D. Changements méthodologiques par rapport au système de statistiques de finances publiques de 1986

1.21 La méthodologie d'établissement des statistiques de finances publiques exposée dans ce manuel diffère sensiblement de celle du *Manuel SFP 1986*. Les principales différences sont résumées dans les paragraphes qui suivent, et des précisions supplémentaires figurent dans l'appendice 1.

I. Champ d'application

1.22 Le système SFP révisé s'applique à l'ensemble du secteur des administrations publiques tel qu'il est défini dans le *SCN 1993*, c'est-à-dire sur la base des unités institutionnelles. Le champ d'application du *Manuel SFP 1986*, quant à lui, était défini sur une base fonctionnelle et comprenait aussi les transactions correspondant à toute fonction d'administration publique que pouvait remplir n'importe quelle unité, même en dehors du secteur des administrations publiques. Parce que les sociétés publiques

remplissent souvent de telles fonctions, l'établissement de statistiques du secteur public, ventilées entre celles du secteur des administrations publiques et des sociétés publiques, peut donc s'avérer utile en vue de permettre au système SFP révisé de saisir les activités et transactions d'administrations publiques exécutées par d'autres unités du secteur public.

2. Base d'enregistrement des événements économiques

1.23 Dans le système SFP révisé, les flux sont enregistrés sur la base des droits constatés (dit aussi droits et obligations), c'est-à-dire au moment où il y a création, transformation, échange, transfert, ou extinction de valeur économique. Dans le *Manuel SFP 1986*, les transactions étaient enregistrées en base caisse, c'est-à-dire au moment des encaissements et décaissements effectifs.

1.24 La comptabilisation en droits constatés permet en outre d'intégrer pleinement les transactions non monétaires dans le système SFP révisé. Dans le *Manuel SFP 1986*, seules certaines transactions non monétaires étaient enregistrées, et ceci seulement en postes pour mémoire.

3. Valorisation

1.25 Dans le *Manuel SFP* révisé, les flux et les encours d'actifs et de passifs, et donc la valeur nette, doivent être valorisés aux prix courants du marché. Cependant, l'enregistrement des titres de dette en valeur nominale est aussi prévu en poste pour mémoire. Dans le *Manuel SFP 1986*, les titres de dette étaient évalués au montant exigible à l'échéance (valeur faciale), lequel peut diverger tant de la valeur nominale que de la valeur courante du marché.

4. Comptes de patrimoine

1.26 Le système SFP comprend maintenant les comptes de patrimoine ou bilans complets, qui incluent tous les encours d'actifs financiers et non financiers, de passifs, et la valeur nette qui en résulte. Dans le *Manuel SFP 1986*, seuls les encours de certains engagements au titre de la dette étaient pris en considération.

5. Intégration des flux et des stocks

1.27 L'enregistrement exhaustif des transactions et des autres flux économiques permet d'intégrer complète-

ment les flux avec les stocks et de réconcilier les bilans d'ouverture et de clôture. Avec le *Manuel SFP 1986*, cette réconciliation des flux et des stocks de dette n'était pas possible sans données supplémentaires.

6. Cadre analytique

1.28 Alors que le cadre analytique du *Manuel SFP 1986* mettait l'accent sur un seul solde comptable, à savoir le déficit ou l'excédent global, plusieurs nouveaux soldes comptables sont maintenant pris en considération, ceci afin de satisfaire aux différentes perspectives et approches d'analyse des finances publiques, ce qui n'était pas possible avec un indicateur unique.

1.29 Les nouvelles définitions de recettes et de charges, en tant que transactions modifiant la valeur nette, ont amené à réviser le traitement des transactions sur actifs non financiers par rapport au *Manuel SFP 1986*, et à établir de nouveaux soldes comptables. Alors que dans l'ancien manuel, les transactions sur actifs non financiers étaient traitées comme des recettes ou des dépenses en capital, influant sur le solde (déficit ou excédent) global, dans le présent manuel, de telles transactions n'entrent pas dans le calcul du solde net de gestion : celui-ci ne correspond qu'à la différence entre les recettes et les charges, reflétant ainsi la variation de la valeur nette issue de transactions.

1.30 Les transactions donnant lieu à l'acquisition ou à la cession d'actifs financiers sont maintenant toutes traitées comme des transactions financières, et la capacité ou le besoin de financement constitue alors un solde comptable, égal à l'acquisition nette de tous ces actifs diminuée de l'accumulation nette de tous les passifs issus de transactions. Dans le *Manuel SFP 1986*, l'acquisition nette d'actifs financiers à des fins de politique générale, désignée prêts moins recouvrements, entraînait comme une dépense dans le calcul du déficit ou de l'excédent global. Le nouveau système prévoit toutefois d'établir un solde comptable supplémentaire, le solde global, permettant de traiter l'acquisition nette d'actifs financiers à des fins de politique générale de la même manière que dans le *Manuel SFP 1986* (chapitre 4).

E. Mise en œuvre du système SFP révisé

1.31 Dans un premier temps, certains pays ne seront peut-être en mesure d'appliquer qu'une faible partie du système SFP révisé. Étant donné que les circonstances

économiques de chaque pays peuvent considérablement varier, il n'y a pas lieu d'indiquer ici des priorités générales pour la collecte des données. Dans la pratique, ces priorités doivent être établies par les autorités nationales, puisque ce sont elles qui connaissent le mieux la situation et les problèmes de leur pays.

1.32 La mise en œuvre du système SFP complet révisé prendra généralement du temps et devra progresser au rythme dicté par les divers besoins et conditions de chaque pays. Certains pays seront amenés à réviser leurs systèmes comptables pour appliquer les principes de la comptabilisation en droits constatés et les classifications révisées du système SFP⁶.

1.33 Il est probable que de nombreux pays progresseront de façon comparable dans l'application du système. Dans un premier temps de la transition, les pays pourront par exemple adopter la classification de la situation des opérations des administrations publiques ou de la situation des opérations de trésorerie, tout en ajustant les statistiques établies sur la base caisse pour combler les lacunes connues, par exemple en considérant des données supplémentaires relatives aux arriérés de recettes et de paiements. Dans un deuxième temps, l'attention pourra être consacrée à l'établissement de données de bilan sur les actifs financiers et les passifs, ce qui permettra d'estimer les autres flux économiques du système se rapportant à ces éléments financiers. L'établissement d'un ensemble complet d'encours d'actifs non financiers détenus à un moment donné et leur valorisation aux prix courants du marché seront sans doute plus difficiles. La transition pourra s'achever par la mise en place d'un système pleinement développé de comptabilisation sur la base des droits constatés débouchant sur l'établissement de bilans complets.

F. Structure du manuel

1.34 La suite de ce manuel peut se diviser en deux grandes parties. Les chapitres 2 à 4 sont consacrés à la définition des concepts utilisés dans le système et les chapitres 5 à 10 exposent les classifications utilisées et les types de flux ou d'encours inclus dans les nomenclatures correspondantes.

⁶Bien que le système SFP soit présenté au travers d'un cadre comptable ordinaire, il importe de rappeler qu'il s'agit d'un système statistique de présentation de données et qu'il peut de ce fait différer sur des points importants du système de comptabilité financière sous-jacent d'où la plupart des statistiques de finances publiques seront tirées.

1.35 Le chapitre 2 définit le champ d'application des statistiques du secteur des administrations publiques, la division de ce secteur en sous-secteurs et son extension au secteur public. Le chapitre 3 présente en premier lieu les concepts de transaction, d'autres flux économiques et d'encours d'actifs et de passifs. Il présente ensuite les règles de comptabilisation qui régissent leur enregistrement, notamment en ce qui concerne le moment et la valeur d'enregistrement, et les règles de consolidation. Le chapitre 4 décrit le cadre analytique, c'est-à-dire la présentation des transactions, des autres flux économiques et des bilans de manière à permettre le calcul des soldes comptables en tant qu'indicateurs synthétiques des activités du secteur des administrations publiques.

1.36 Les chapitres 5 à 10 présentent la classification des transactions, des autres flux économiques et des encours d'actifs et de passifs. Le chapitre 5 est consacré aux recettes, c'est-à-dire aux transactions qui augmentent la valeur nette. Le chapitre 6 décrit les

charges, qui sont des transactions diminuant la valeur nette. Le chapitre 7 présente les comptes de bilan et la classification des actifs, des passifs et de la valeur nette. Le chapitre 8 présente la classification des transactions sur actifs non financiers et le chapitre 9, la classification des transactions sur actifs financiers et passifs. Enfin, le chapitre 10 couvre les autres flux économiques.

1.37 Le manuel comprend quatre appendices. L'appendice 1 décrit les changements méthodologiques par rapport au *Manuel SFP 1986*; l'appendice 2 expose le traitement de diverses transactions et autres flux économiques sur la dette et instruments connexes; l'appendice 3 résume les relations entre le système SFP et le *SCN 1993*; enfin, l'appendice 4 présente la nomenclature et tous les codes des classifications utilisés dans ce système. Une annexe du chapitre 2 traite de la protection sociale, et une annexe du chapitre 6 présente la classification fonctionnelle des dépenses des administrations publiques.