

## 4. Cadre analytique

*Ce chapitre présente le cadre analytique dans lequel s'inscrit le système SFP et décrit les relations entre ses divers éléments.*

### A. Introduction

**4.1** Les administrations publiques et les entreprises publiques effectuent un grand nombre de transactions. Afin de faciliter la gestion des administrations publiques et l'évaluation de leur impact sur l'économie, ces transactions doivent s'inscrire dans un cadre qui permet de les résumer et de les analyser. Pour les besoins de la responsabilisation financière, elles peuvent être organisées autour des unités administratives qui les effectuent. Pour des besoins plus précis (achats, planification), les transactions peuvent être organisées en fonction du type de biens achetés ou de services fournis. Pour les besoins de la facturation ou du contrôle, elles peuvent être organisées en fonction des parties avec lesquelles traitent les administrations publiques. Quant à lui, le cadre statistique des finances publiques est conçu de manière à faciliter l'analyse macroéconomique. S'il existe à l'évidence un lien étroit entre les données comptables et les statistiques économiques, ces deux types de données ne poursuivent pas le même but et peuvent traiter différemment certaines opérations.

**4.2** Jusqu'à présent, les administrations publiques ont généralement tenu leurs comptes sur une base caisse, ce que reflétait le cadre analytique du *Manuel SFP 1986*. Le fait de n'inclure que les encaissements et décaissements permettait aux autorités de porter leur attention sur les questions liées à la contrainte financière, considérée alors comme la priorité la plus pressante. Cependant, les administrations publiques ont appris à s'affranchir en partie des contraintes de liquidité dans la conduite de leurs politiques budgétaires, et préfèrent de plus en plus distinguer le moment de l'action, ou acte budgétaire, du moment du règlement financier qui l'accompagne. Par conséquent, l'enregist-

rement des transactions sur une base caisse ne reflète plus convenablement le moment de cette action et son impact sur l'économie. Ce mode d'enregistrement des transactions de finances publiques apparaît donc de moins en moins approprié, et cette approche est abandonnée progressivement à travers le monde au profit d'une comptabilité fondée sur le principe des droits constatés<sup>1</sup>.

**4.3** Le cadre analytique présenté dans ce manuel traduit cette évolution et se présente sous forme d'un ensemble articulé de situations financières inspiré du *Système de comptabilité nationale 1993 (SCN 1993)*, intégrant l'ensemble des flux et des stocks. Ce cadre diffère très sensiblement du cadre retenu dans le *Manuel SFP 1986* où les transactions étaient enregistrées en base caisse, ce qui privilégiait certains flux et encours sans les intégrer dans un ensemble cohérent. Le nouveau cadre permet une évaluation plus globale de l'impact économique de l'action des administrations publiques et de la soutenabilité des politiques de finances publiques. En particulier, le passage à l'enregistrement en droits constatés et l'intégration des comptes de patrimoine et de flux s'inscrivent dans une logique de politique soutenable, définie dans le contexte d'une contrainte budgétaire durable (ou prolongée). Par exemple, la politique conduite par les administrations publiques ne sera pas soutenable si elle conduit à une diminution excessive de leur valeur nette. Ce cadre offre aussi une base mieux adaptée pour évaluer l'allocation et l'efficacité de l'emploi des ressources publiques.

### B. Objectifs analytiques

**4.4** Le système SFP est un outil quantitatif au service des politiques fiscales et budgétaires. Pour per-

<sup>1</sup>Voir, par exemple, la troisième partie de *Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices* (New York, 2000), International Federation of Accountants.

mettre d'analyser efficacement ces politiques, les statistiques produites par ce système doivent faciliter l'identification, la mesure, le suivi et l'évaluation de l'impact de la politique économique et des autres activités des administrations publiques, ainsi que la soutenabilité de cette politique et de ces activités.

**4.5** Pour atteindre ces objectifs analytiques, le cadre des SFP doit produire des données 1) étroitement liées aux autres systèmes de statistiques macroéconomiques (comptes nationaux, balances des paiements, statistiques monétaires et financières) et 2) permettant à l'analyste d'évaluer la viabilité financière du secteur des administrations publiques de la même manière que sont évalués les autres activités et secteurs de l'économie<sup>2</sup>.

### C. Construction du cadre et relations avec l'ancien système SFP

**4.6** Le nouveau cadre analytique prend appui sur le système SFP de 1986, qu'il élargit en incorporant des éléments supplémentaires utiles à l'évaluation des politiques de finances publiques. Trois types de modifications ont été apportés à l'ancien système :

- Les définitions des diverses grandeurs statistiques ont été alignées plus étroitement sur les concepts économiques. Le traitement des actifs non financiers — dont la vente n'est plus incluse parmi les recettes, ni l'achat parmi les charges — en est un exemple important.
- Une série de modifications d'ordre conceptuel a été apportée en vue d'harmoniser le système SFP avec le *SCN 1993*. Les changements les plus importants concernent le passage d'une définition fonctionnelle du champ des administrations publiques à une définition d'ordre institutionnelle (voir chapitre 2), le passage de l'enregistrement en base caisse à l'enregistrement en droits constatés (voir chapitre 3) et l'intégration complète des flux et des stocks.
- Le cadre analytique de l'ancien système SFP a été étendu aux transactions non monétaires, aux flux qui ne résultent pas de transactions et aux comptes de patrimoine.

<sup>2</sup>Les organismes des autres secteurs économiques enregistrent leurs activités sous forme de systèmes comptables intégrés (compte de résultats, compte de patrimoine et situation de trésorerie).

**4.7** Le système SFP couvre principalement le secteur des administrations publiques. Une fois qu'une unité institutionnelle est classée dans un secteur (selon les définitions données au chapitre 2), la totalité de ses encours et de ses flux doit être enregistrée au titre de ce secteur<sup>3</sup>. Parce que certaines analyses peuvent être plus fiables si elles reposent sur des statistiques qui incluent les opérations des entreprises publiques, il conviendrait d'établir non seulement des statistiques pour les administrations publiques, mais aussi des statistiques pour le secteur public. Le cadre analytique décrit dans ce chapitre s'applique à ces deux secteurs, quel que soit le champ retenu.

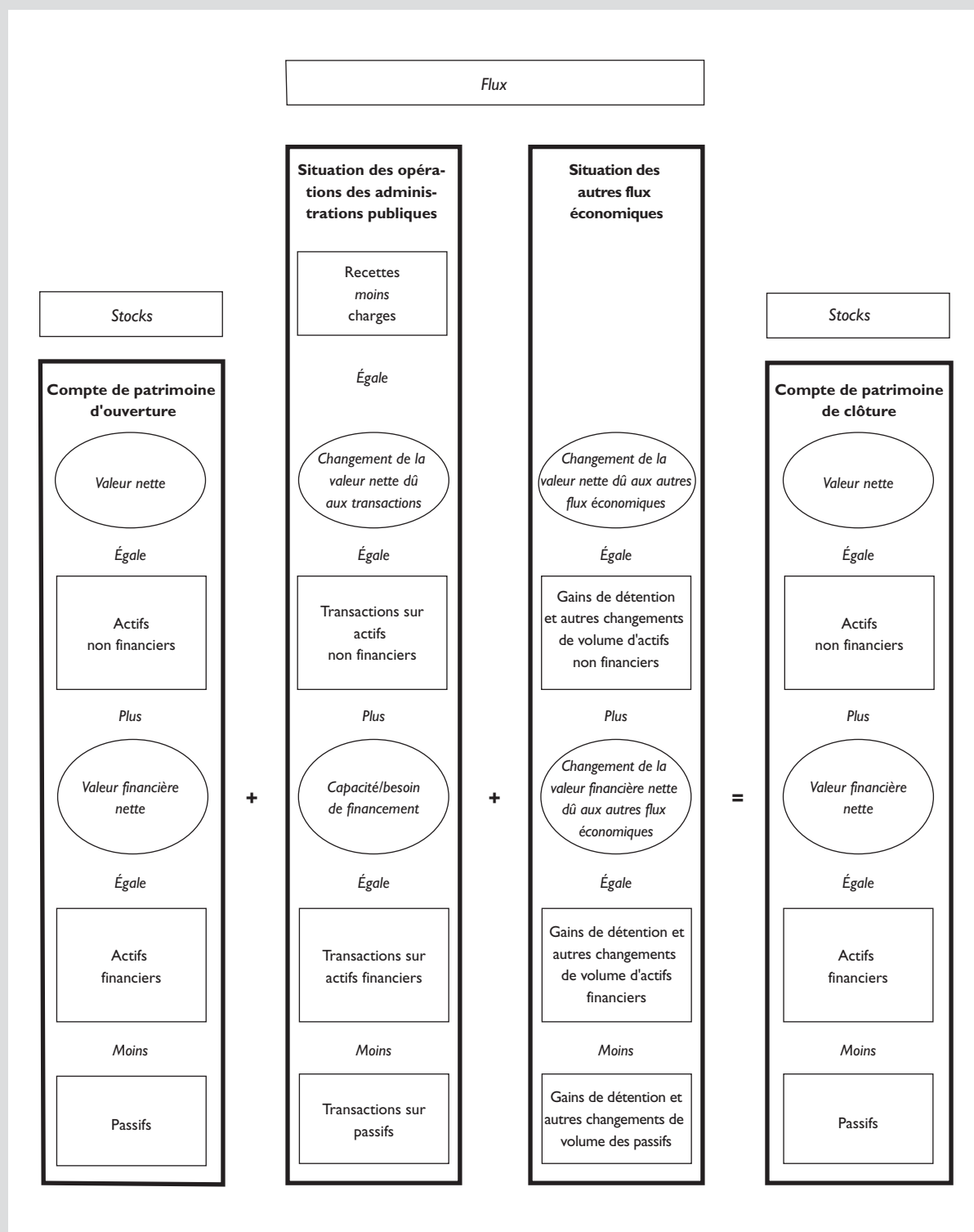
### D. Éléments et concepts du cadre analytique

**4.8** Le cadre analytique s'articule autour de quatre situations financières. Trois d'entre elles peuvent être conjuguées pour faire ressortir le fait que toutes les variations d'encours résultent de flux (voir graphique 4.1). Ces situations comprennent 1) la situation des opérations des administrations publiques, 2) la situation des autres flux économiques et 3) le compte de patrimoine. La quatrième situation financière incluse dans le cadre analytique est celle des flux de trésorerie, et elle permet d'obtenir des informations clés sur la liquidité.

**4.9** La *situation des opérations des administrations publiques* résume les transactions du secteur des administrations publiques au cours d'une période comptable donnée. Ces transactions constituent les facteurs de variation des encours résultant d'actions entreprises d'un commun accord entre deux unités institutionnelles, telles que la vente d'un bien ou d'un service par une unité et son acquisition par une autre unité. Le cadre reconnaît aussi le fait qu'une unité peut agir en deux capacités différentes et comprend certaines transactions qui n'impliquent pas l'existence d'une autre unité institutionnelle. Pour la consommation de capital fixe, par exemple, une unité est censée être à la fois propriétaire d'un actif fixe et consommatrice des services que celui-ci fournit. Ensemble, les transactions reflètent l'essentiel de l'exécution des politiques fiscales et budgétaires. Ainsi qu'il est précisé dans la section suivante, les transactions sont classées de manière à faire appa-

<sup>3</sup>Comme on l'a vu au chapitre 2, la banque centrale et les autres sociétés financières et non financières publiques appartiennent au secteur public, mais pas à celui des administrations publiques.

Graphique 4.1. Structure du cadre analytique des SFP



raître l'impact de ces politiques sur la valeur nette du secteur des administrations publiques, sa demande de crédit et sa détention d'actifs et de passifs.

**4.10** La *situation des autres flux économiques*, quant à elle, sert à présenter les modifications des encours d'actifs, de passifs et de la valeur nette résultant de facteurs autres que les transactions. Parmi eux, les *gains de détention* représentent les variations d'encours découlant des mouvements de prix, y compris les fluctuations de taux de change<sup>4</sup>. Les *autres changements de volume d'actifs* reflètent les variations d'encours issues d'événements comme la découverte de nouveaux actifs (de nouveaux gisements de minéraux par exemple) et l'épuisement progressif ou la destruction d'actifs.

**4.11** Le *compte de patrimoine* enregistre les encours d'actifs et de passifs ainsi que la valeur nette du secteur des administrations publiques à la fin de chaque période comptable.

**4.12** En ventilant le total des actifs et des passifs des administrations publiques entre leurs différentes composantes et entre leurs facteurs de variation d'une période à l'autre (transactions et autres flux économiques tels qu'ils sont définis plus haut), le cadre proposé offre une explication statistique rigoureuse des variations de la valeur nette de ces administrations.

**4.13** La *situation des flux de trésorerie* enregistre les entrées et sorties de trésorerie en utilisant une classification semblable à celle de la situation des opérations des administrations publiques.

## E. Situation des opérations des administrations publiques

**4.14** La situation des opérations des administrations publiques (tableau 4.1) présente, de façon détaillée, les transactions de recettes et de charges, l'acquisition nette d'actifs non financiers, l'acquisition nette d'actifs financiers et l'accumulation nette de passifs<sup>5</sup>. Les recettes sont constituées des transactions

<sup>4</sup>Le terme «gains de détention» est utilisé ici en abréviation de l'expression générale «gains et pertes de détention».

<sup>5</sup>Comme il est expliqué au chapitre 3, les statistiques de finances publiques doivent être élaborées en enregistrant les transactions sur la base des droits constatés. Toutefois, il est admis que de nombreux pays continueront à établir pendant un certain temps encore des statistiques en base caisse ou partiellement en droits constatés. Si l'on dispose uniquement de données en base caisse, il conviendra d'utiliser la classifica-

**Tableau 4.1. Situation des opérations des administrations publiques**

### TRANSACTIONS AFFECTANT LA VALEUR NETTE :

#### RECETTES

- Impôts et taxes
- Cotisations sociales [SFP]
- Dons
- Autres recettes

#### CHARGES

- Rémunération des salariés [SFP]
- Utilisation des biens et services
- Consommation de capital fixe [SFP]
- Intérêts [SFP]
- Subventions
- Dons
- Prestations sociales [SFP]
- Autres dépenses

SOLDE NET/BRUT DE GESTION<sup>1</sup>

### TRANSACTIONS SUR ACTIFS NON FINANCIERS :

#### ACQUISITION NETTE D'ACTIFS NON FINANCIERS<sup>2</sup>

- Actifs fixes
- Stocks
- Objets de valeur
- Actifs non produits

CAPACITÉ/BESOIN DE FINANCEMENT [SFP]<sup>3</sup>

### TRANSACTIONS SUR ACTIFS FINANCIERS ET PASSIFS (FINANCEMENT) :

#### ACQUISITION NETTE D'ACTIFS FINANCIERS

- Intérieurs
- Extérieurs

#### ACCUMULATION NETTE DE PASSIFS

- Intérieurs
- Extérieurs

<sup>1</sup>Le solde net de gestion est égal aux recettes moins les charges. Le solde brut de gestion est égal aux recettes moins les charges autres que la consommation de capital fixe.

<sup>2</sup>Acquisitions moins les cessions et moins la consommation de capital fixe.

<sup>3</sup>Le poste capacité/besoin de financement est égal au solde net de gestion moins l'acquisition nette d'actifs non financiers. Il est aussi égal à l'acquisition nette d'actifs financiers moins l'accumulation nette des passifs.

augmentant la valeur nette et les charges des transactions diminuant la valeur nette. L'acquisition nette d'actifs non financiers est égale à la formation brute de capital fixe moins la consommation de capital

tion des flux de trésorerie présentée au tableau 4.2. Si l'on dispose au contraire de données totalement ou partiellement en droits constatés, la classification des transactions présentée au tableau 4.1 pourra être utilisée. À l'exception de la consommation de capital fixe et des comptes à recevoir/à payer, tous les postes de ce tableau peuvent s'appliquer aussi bien aux données en base caisse qu'en droits constatés. Cependant, ce n'est qu'avec des données en droits constatés que l'on peut tirer totalement avantage d'un système totalement intégré.

fixe plus les variations de stocks et les transactions sur les autres actifs non financiers.

**4.15** Deux soldes analytiques importants sont calculés à partir de la situation des opérations des administrations publiques. Les recettes moins les charges sont égales au *solde net de gestion*, duquel l'acquisition nette d'actifs non financiers est déduite pour obtenir le solde *capacité (+)/besoin (-) de financement*, qui est aussi égal au résultat net des transactions sur actifs financiers et passifs. L'encadré 4.1 présente plusieurs autres indicateurs importants utilisés dans l'analyse fiscale et budgétaire<sup>6</sup>.

**4.16** Le solde net de gestion est une mesure synthétique de la soutenabilité des transactions des administrations publiques. Il est comparable au concept d'épargne augmenté des transferts nets en capital de la comptabilité nationale. Il convient de noter que le solde net de gestion (et la variation équivalente de la valeur nette résultant des transactions), tel qu'il est défini ici, exclut aussi bien les gains ou pertes de détention résultant des fluctuations du niveau des prix que les autres changements de volume d'actifs. La composante de la variation de la valeur nette due aux transactions peut donc être imputée directement à la politique conduite par les administrations publiques dans la mesure où celles-ci ont la maîtrise de leurs transactions. Il n'en va pas de même pour les autres composantes de la variation totale de la valeur nette, sur lesquelles les administrations publiques n'agissent pas directement.

**4.17** Le solde capacité (+)/besoin (-) de financement est un indicateur synthétique de l'apport en ressources financières des administrations publiques aux autres secteurs de l'économie, ou de la ponction de ressources financières sur ces secteurs. Ce solde peut donc être considéré comme un indicateur de l'impact financier de l'action des administrations publiques sur le reste de l'économie. Il diffère du solde du même nom retenu dans le *SCN 1993* dans la mesure où les administrations publiques maintiennent un régime de retraite sans constitution de réserves (c'est-à-dire par répartition) pour leurs fonctionnaires, car, contrairement au

<sup>6</sup>La Banque centrale européenne (BCE) définit les recettes de la même manière que ce manuel, et les dépenses comme la somme des charges et de l'acquisition nette d'actifs non financiers. Les dépenses ainsi définies constituent un des indicateurs inclus dans l'encadré 4.1. La différence entre les recettes et les dépenses correspond à l'excédent/au déficit défini par la BCE, lequel est l'équivalent de la capacité/besoin de financement du système SFP.

*SCN 1993*, le système SFP reconnaît comme un passif la valeur actualisée des engagements relatifs au versement de telles retraites<sup>7</sup>.

**4.18** En outre, le tableau 4.1 présente le *solde brut de gestion*. À la différence du solde net de gestion, ce solde n'intègre pas la consommation de capital fixe parmi les charges. La consommation de capital fixe étant difficile à mesurer dans la pratique, il n'est pas toujours possible de l'estimer de façon satisfaisante, et le solde brut de gestion est alors plus pratique à calculer que le solde net. Ce dernier est cependant en principe préféré, car il intègre l'ensemble des coûts de gestion des administrations publiques.

**4.19** Le tableau 4.1 est divisé en trois sections : 1) les transactions classées en recettes et en charges, 2) les transactions sur actifs non financiers et 3) les transactions sur actifs financiers et passifs. Les paragraphes suivants résument les divers types de transactions en obéissant à cette structure. Ces définitions et descriptions ne se veulent pas exhaustives, et, dans chaque section, il est fait référence au chapitre où elles sont plus longuement développées.

## I. Recettes

**4.20** Toutes les transactions qui augmentent la valeur nette du secteur des administrations publiques sont classées en recettes<sup>8</sup>. Il existe trois grandes catégories de recettes : les recettes fiscales, les cotisations sociales et les autres recettes. Pour de nombreuses administrations publiques, les recettes tirées de ces trois sources sont complétées par des dons. Il convient de noter que la vente d'un actif non financier n'est pas une recette, car elle n'a aucun effet sur la valeur nette. Elle modifie seulement la composition patrimoine en échangeant un actif (l'actif non financier) contre un autre (le produit de la vente).

<sup>7</sup>Une autre différence entre la capacité/besoin de financement du système SFP et du *SCN 1993* provient du fait que les bénéfices réinvestis des investissements directs étrangers sont traités d'une manière différente dans les deux systèmes, comme on le verra au chapitre 5.

<sup>8</sup>En général, les transactions qui augmentent la valeur nette résultent d'opérations courantes. Les transferts en capital à recevoir sont une exception. Selon le *SCN 1993*, on appelle transfert en capital le transfert d'actifs non liquides, l'annulation d'un passif par le créancier, le transfert d'espèces dégagées par la cession d'un actif ou le transfert d'espèces que le bénéficiaire devrait normalement utiliser (ou est tenu d'utiliser) pour acquérir un actif. (Dans chaque cas, les stocks sont exclus.) Dans le système SFP, les transferts en capital à recevoir sont classés en recettes parce qu'ils augmentent la valeur nette des administrations publiques et que, souvent, leur impact sur les opérations des administrations publiques ne peut pas être distingué de celui des transferts courants.



(La classification détaillée des recettes est décrite au chapitre 5.)

**4.21** Les *recettes fiscales*, principalement les impôts et les taxes, sont des transferts obligatoires reçus par le secteur des administrations publiques. Elles incluent des redevances dont les montants sont à l'évidence disproportionnés au coût des services fournis, mais excluent les cotisations sociales obligatoires, les amendes et les pénalités.

**4.22** Les *cotisations sociales [SFP]*<sup>9</sup> constituent des recettes pour les régimes de sécurité sociale et les régimes d'assurance sociale d'employeurs couvrant les prestations autres que les pensions de retraite. Les cotisations de sécurité sociale peuvent être obligatoires ou volontaires et être versées par les employés, les employeurs au nom de leurs employés, et les travailleurs indépendants ou les personnes sans emploi. Les cotisations de sécurité sociale obligatoires diffèrent des impôts dans la mesure où elles ouvrent droit, pour les cotisants et les autres bénéficiaires, à certaines prestations sociales liées à des faits générateurs déterminés, tels que la maladie ou la vieillesse. Les cotisations obligatoires affectées à des caisses de sécurité sociale, mais reposant sur une autre assiette que le salaire, la masse salariale ou le nombre de salariés, sont considérées comme des recettes fiscales. Par ailleurs, les cotisations aux régimes de retraite d'employeurs ne sont pas traitées comme des cotisations sociales dans le système SFP.

**4.23** Les *dons* sont des transferts non obligatoires reçus d'autres administrations publiques ou d'organisations internationales. Ils complètent les recettes que les administrations publiques tirent de leurs ressources propres, et peuvent être reçus en espèces ou en nature<sup>10</sup>.

**4.24** Les *autres recettes* incluent toutes les recettes non classées comme des recettes fiscales, des cotisations sociales ou des dons. Les principales catégories sont les ventes de biens et de services<sup>11</sup>, les intérêts et les

autres revenus de la propriété, les transferts volontaires en espèces ou en nature autres que les dons, et les amendes et pénalités.

## 2. Charges

**4.25** Toutes les transactions qui diminuent la valeur nette du secteur des administrations publiques doivent être classées en charges<sup>12</sup>. L'achat d'un actif non financier n'est pas une charge, car l'opération n'a pas d'effet sur la valeur nette, mais modifie seulement la composition du patrimoine en échangeant un actif (l'actif non financier) contre un autre actif ou contre un engagement (en paiement de cet actif). Les principaux types de charges sont la rémunération des salariés, l'utilisation des biens et services, la consommation de capital fixe, les intérêts, les subventions, les dons, les prestations sociales et les autres charges. En outre, les charges peuvent être classées selon leur objectif fonctionnel — santé ou protection sociale par exemple. (Les deux classifications de charges sont décrites au chapitre 6.)

**4.26** La *rémunération des salariés [SFP]* correspond à la rémunération, en nature ou en espèces, qui doit être versée aux salariés en échange du travail effectué. Outre les salaires et traitements, la rémunération des salariés inclut les cotisations d'assurance sociale versées par une unité d'administration publique au nom de ses agents. En est exclue, en revanche, toute rémunération liée à la formation de capital pour compte propre<sup>13</sup>. C'est de ce montant, par conséquent, que la rémunération (totale) des salariés retenue dans le *SCN 1993* dépasse celle du système SFP dans le tableau 4.1.

**4.27** L'*utilisation des biens et services* est la valeur totale des biens et services achetés par le secteur des administrations publiques aux fins d'un processus de production ou acquis en vue de leur revente, moins la variation nette des stocks de ces biens et services<sup>14</sup>. Les biens et services acquis pour effectuer des transferts en nature aux ménages ou des dons sans être employés dans le processus de production sont exclus.

<sup>9</sup>[SFP] indique que la couverture du poste est spécifique à ce manuel et diffère de celle du *SCN 1993*, bien que l'intitulé soit le même.

<sup>10</sup>Dans le *Manuel SFP 1986*, les dons reçus étaient traités comme des ressources distinctes des recettes. Ils sont inclus parmi les recettes dans le présent manuel, car ils ont pour effet d'augmenter la valeur nette.

<sup>11</sup>Dans le *Manuel SFP 1986*, la différence des ventes des unités de production (ou établissements) marchande et de leurs charges d'exploitation apparaissait en recette (ou en charge quand les charges d'exploitation excédaient le produit de la vente). Dans le présent manuel, le montant brut des ventes est considéré comme une recette et les divers coûts d'exploitation correspondants doivent être ventilés entre les catégories de charges auxquelles ils se rapportent.

<sup>12</sup>Comme pour les recettes, les transferts en capital payés ou à payer sont à classer en charges. Voir note 8.

<sup>13</sup>Ces transactions sont à classer parmi les acquisitions d'actifs non financiers.

<sup>14</sup>Par exemple, les biens achetés mais non utilisés au cours de la même période apparaîtront comme une augmentation des stocks et non comme une utilisation de biens et services, alors que les biens prélevés sur ces stocks apparaîtront comme une réduction des stocks et une addition à l'utilisation des biens et services.

Comme pour la rémunération des salariés, tous les biens ou services utilisés au titre de la formation de capital pour compte propre doivent être exclus et traités comme des acquisitions d'actifs non financiers.

**4.28** La *consommation de capital fixe [SFP]* correspond à la diminution enregistrée durant la période comptable de la valeur du stock d'actifs fixes sous l'effet de leur détérioration physique, d'une obsolescence normale et de dommages accidentels normaux<sup>15</sup>. Il s'agit toujours d'une charge non monétaire (donc sans mouvement de trésorerie). Compte tenu des difficultés que soulève l'estimation de ce type de charges, le solde brut de gestion, tel qu'il est présenté au tableau 4.1, est parfois calculé en remplacement ou en complément du solde net de gestion.

**4.29** Les *intérêts [SFP]* sont une charge encourue par un débiteur pour l'utilisation de ressources financières mises à sa disposition par une autre unité. Les instruments financiers porteurs d'intérêts peuvent être classés parmi les dépôts, les titres de participation autres que les actions, les crédits ou les comptes à recevoir ou à payer.

**4.30** Les *subventions* sont des transferts courants effectués par les administrations publiques aux entreprises sur la base soit du niveau général de leurs activités de production, soit de la valeur ou du volume de biens et services produits, vendus ou importés. Sont pris en compte dans cette rubrique les transferts aux entreprises, publiques ou non, qui visent à compenser des pertes d'exploitation.

**4.31** Les *dons* sont des transferts non obligatoires, en espèces ou en nature, effectués au profit d'une autre unité d'administration publique ou d'une organisation internationale.

**4.32** Les *prestations sociales [SFP]* sont des transferts courants aux ménages pour les aider à surmonter certains événements comme la maladie, le chômage et le départ en retraite, ou certaines conditions de logement ou de situation familiale. Les prestations peuvent être attribuées en espèces ou en nature. Le coût des prestations sociales en nature produites par une unité d'administration publique est à enregistrer en contrepartie des charges correspondantes encourues pour produire les biens et ser-

vices correspondants plutôt qu'à inclure dans cette catégorie<sup>16</sup>.

**4.33** Les *autres charges* incluent toutes les charges non classées ailleurs. Figurent dans cette catégorie les charges liées à la propriété autres que les intérêts; les impôts, ainsi que les amendes et pénalités imposées par une unité du secteur des administrations publiques à une autre; les transferts courants à des institutions sans but lucratif au service des ménages; les transferts en capital autres que les dons en capital; et les primes et indemnités d'assurance autres que pour l'assurance vie.

### 3. Traitement des régimes de sécurité sociale et des régimes de retraite d'employeurs par répartition des administrations publiques

**4.34** Dans le système SFP, les cotisations de sécurité sociale doivent être inscrites en recettes (et donc en augmentation de la valeur nette) et les prestations en charges (en diminution de la valeur nette). Ce traitement est conforme à l'approche traditionnellement utilisée en finances publiques. Cependant, d'après certains experts (et dans une perspective de long terme), les cotisations de sécurité sociale devraient être considérées comme une accumulation d'actifs associés à des passifs futurs. De même, de nombreuses prestations de sécurité sociale pourraient être considérées comme reflétant l'extinction de passifs antérieurs des administrations publiques. Ce n'est pas l'approche adoptée dans ce manuel qui considère que les régimes de sécurité sociale n'engendrent pas un engagement contractuel des administrations publiques; il n'existe donc pas, dans le système SFP, de lien direct entre les cotisations versées et les prestations pouvant être offertes. D'ailleurs, il n'est pas rare que les administrations publiques modifient unilatéralement la structure des prestations (en changeant, par exemple, les conditions d'éligibilité aux prestations ou le montant de celles-ci). Néanmoins, quel que soit le point de vue adopté, il est important que les administrations publiques connaissent les passifs conditionnels qu'engendrent leurs systèmes de sécurité sociale, et c'est pourquoi le chapitre 7 prévoit un poste pour mémoire qui fait apparaître la valeur actualisée nette des prestations futures correspondant à des droits acquis dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

<sup>15</sup>La consommation de capital fixe liée aux actifs fixes utilisés dans la formation de capital pour compte propre est exclue de cette catégorie et est intégrée dans la valeur de l'actif produit (c'est-à-dire déduite de cette valeur).

<sup>16</sup>Tandis que les pensions et autres prestations de retraite servies par les régimes de retraite d'employeurs des administrations publiques sont aussi à classer parmi les prestations sociales dans le *SCN 1993*, celles-ci constituent des réductions de passifs plutôt que des charges dans le système SFP.

**4.35** Par contre, en ce qui concerne les régimes de retraite d'employeurs des administrations publiques sans constitution de réserves, et contrairement à la solution retenue dans le *SCN 1993*, ce manuel reconnaît que les transactions relatives à de tels régimes engendrent un engagement contractuel de leur part envers leurs employés. En conséquence, les cotisations reçues au titre de ces régimes sont considérées engendrer un nouvel engagement, et les versements des prestations de retraite sont alors considérés constituer une diminution de cet engagement.

#### 4. Transactions sur actifs non financiers<sup>17</sup>

**4.36** La seconde section du tableau 4.1 sert à enregistrer les transactions des administrations publiques qui modifient leur détention en actifs non financiers. Ces actifs sont classés en actifs fixes, stocks, objets de valeur et actifs non produits. (Les transactions sur actifs non financiers sont décrites plus en détail au chapitre 8.)

**4.37** Les *actifs fixes* sont des actifs produits utilisés de façon répétée ou continue dans le processus de production pendant plus d'un an. Les transactions portant sur les actifs fixes peuvent concerner l'acquisition de nouveaux actifs, la construction de nouveaux actifs pour compte propre, l'acquisition ou la cession d'actifs existants et les améliorations majeures apportées aux actifs fixes ou aux actifs non produits. Les actifs peuvent être acquis ou cédés par voie d'achat, de vente, de troc ou de transfert.

**4.38** Les *stocks* correspondent aux stocks de biens détenus par les administrations publiques dans l'intention de les vendre ou de les utiliser à une date ultérieure pour la production ou un autre emploi. Il peut s'agir de stocks stratégiques, de matériels et fournitures, de travaux en cours, de biens finis ou de biens destinés à la revente. Les retraits de stocks sont évalués à la valeur marchande courante plutôt qu'au prix d'acquisition. Dans la situation des autres flux économiques, toute modification de la valeur des stocks entre le moment de l'acquisition et celui du retrait doit apparaître comme un gain ou

<sup>17</sup>Cette section traite seulement de l'acquisition et de la cession directes d'actifs non financiers, y compris la consommation de capital fixe. Les unités du secteur des administrations publiques peuvent faciliter la formation publique de capital en effectuant des transferts à d'autres administrations ou à des entreprises publiques sous condition qu'elles utilisent ces fonds pour acquérir des actifs non financiers. De telles transactions doivent être incluses dans les dons en capital ou dans les autres charges, selon le cas.

perte de détention et non en recette (dans le cas d'un gain de détention) ou en charge (dans le cas d'une perte de détention).

**4.39** Les *objets de valeur* sont des actifs produits qui ne sont pas principalement utilisés à des fins de production ou de consommation, mais détenus pour servir de réserve de valeur pendant une période donnée.

**4.40** Les *actifs non produits* sont des actifs nécessaires à la production, mais qui ne sont pas eux-mêmes produits, tels que les terrains et gisements ou certains actifs incorporels.

#### 5. Transactions sur actifs financiers et passifs

**4.41** La troisième section du tableau 4.1 sert à enregistrer les transactions financières, c'est-à-dire les transactions modifiant les actifs financiers et passifs des administrations publiques. Les actifs financiers comprennent principalement des créances sur d'autres unités institutionnelles qui engendrent donc des passifs de contrepartie<sup>18</sup>. (Les transactions sur actifs financiers et passifs sont décrites au chapitre 9.)

**4.42** Les transactions sur actifs financiers et passifs peuvent être classées de multiples façons. Pour en faciliter la présentation, le tableau 4.1 propose seulement une classification des actifs financiers selon la résidence du débiteur (actifs «intérieurs» pour un résident et actifs «extérieurs» pour un non-résident), et vice versa pour la classification des passifs.

**4.43** Le système SFP propose deux autres classifications des transactions financières. La première repose sur le type d'instrument financier utilisé dans la transaction selon les catégories suivantes : or monétaire et DTS, numéraire et dépôts, crédits, titres autres que les actions, actions et autres participations, réserves techniques d'assurance, produits financiers dérivés, et autres comptes à recevoir ou à payer (voir tableau 9.1 du chapitre 9). La seconde classification repose sur le secteur dont relève la contrepartie de l'instrument financier. Les passifs sont donc classés selon que le détenteur actuel de l'actif financier de contrepartie est une société financière, une société non financière, un ménage, etc. (voir tableau 9.2 du chapitre 9).

<sup>18</sup>L'or monétaire et les DTS constituent une exception dans la mesure où ces actifs financiers ne représentent pas des créances sur d'autres unités.



Tableau 4.2. Situation des flux de trésorerie

**FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS AUX ACTIVITÉS DE GESTION :****ENTRÉES DE TRÉSORERIE LIÉES AUX ACTIVITÉS DE GESTION**

Impôts  
Cotisations sociales  
Dons  
Autres encaissements de recettes

**SORTIES DE TRÉSORERIE LIÉES AUX ACTIVITÉS DE GESTION**

Rémunération des salariés  
Achats de biens et services  
Intérêts  
Subventions  
Dons  
Prestations sociales  
Autres décaissements de dépenses

*Entrées nettes de trésorerie liées aux activités de gestion*

**FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS AUX INVESTISSEMENTS EN ACTIFS NON FINANCIERS :****ACHATS D'ACTIFS NON FINANCIERS**

Actifs fixes  
Stocks stratégiques  
Objets de valeur  
Actifs non produits

**VENTES D'ACTIFS NON FINANCIERS**

Actifs fixes  
Stocks stratégiques  
Objets de valeur  
Actifs non produits

*Sorties nettes de trésorerie liées aux investissements en actifs non financiers*

**EXCÉDENT/DÉFICIT (BASE CAISSE)<sup>1</sup>****FLUX DE TRÉSORERIE LIÉS AUX ACTIVITÉS DE FINANCEMENT :****ACQUISITION NETTE D'ACTIFS FINANCIERS****AUTRES QUE LA TRÉSORERIE**

Intérieurs  
Extérieurs

**ACCROISSEMENT NET DE PASSIFS**

Intérieurs  
Extérieurs

*Entrées nettes de trésorerie liées aux activités de financement*

**VARIATION NETTE DE TRÉSORERIE<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Entrées nettes de trésorerie liées aux activités de gestion moins sorties de trésorerie liées aux investissements en actifs non financiers.

<sup>2</sup> Excédent/déficit (base caisse) plus entrées nettes de trésorerie liées aux activités de financement.

donc éventuellement donner lieu à un arriéré de paiement. Lorsqu'un paiement devient exigible, le fait qu'une réduction de passif soit accompagnée d'une augmentation correspondante d'un passif distinct peut impliquer qu'une accumulation d'arriérés accompagne l'amortissement de la dette et constitue ainsi une source de financement. Ce type de traitement est expliqué plus en détail dans l'appendice 2.

**4.45** Une autre possibilité consiste à classer un actif financier selon qu'il a été acquis ou cédé à des fins de politique générale ou de gestion des liquidités (ou de la trésorerie). Bien que cette distinction ne figure pas dans la situation des opérations des administrations publiques, elle est utilisée pour calculer le *solde global* défini dans l'encadré 4.1. Les actifs liés à la conduite de la politique économique peuvent être acquis pour diverses raisons : favoriser de nouveaux secteurs d'activité, aider les entreprises publiques en difficulté ou handicapées par une conjoncture défavorable. Ces transactions peuvent prendre différentes formes, telles que l'octroi de crédits ou l'émission de titres de participation ou de créance. Étant donné que ces transactions comportent souvent un élément de subvention, il est utile de les recenser dans une catégorie distincte pour pouvoir, dans certaines analyses, les traiter comme des flux assimilables à des charges (ou des recettes en cas de remboursements)<sup>19</sup>. Toutes les autres transactions sur actifs financiers sont censées avoir comme objectif la gestion de la trésorerie, impliquant que ces actifs sont acquis en raison de leur rendement sur le marché, eu égard aux besoins de trésorerie pour financer les opérations au jour le jour.

## F. Flux de trésorerie des administrations publiques

**4.46** Tant il est souhaitable d'enregistrer les flux sur la base des droits constatés, les informations relatives aux opérations de trésorerie sont importantes pour évaluer la liquidité du secteur des administrations publiques. La *situation des flux de trésorerie* (tableau 4.2) présente les variations de trésorerie engendrées ou absorbées par 1) les opérations de gestion, 2) les transactions sur actifs non financiers et 3) les transactions sur

<sup>19</sup>L'acquisition nette d'actifs financiers aux fins de la politique économique était dénommée «prêts moins recouvrements» dans le *Manuel SFP 1986*, et parfois aussi appelée «prêts nets». Cette notion ne doit pas être confondue avec celle de «capacité/besoin de financement» utilisée dans le présent manuel.

**4.44** En général, les transactions sur passifs peuvent être classées de la même manière que les transactions sur actifs financiers. Une classification supplémentaire peut toutefois être utilisée selon qu'un engagement a été réglé ou non à l'échéance, pouvant

actifs financiers autres que la trésorerie et sur passifs. La variation nette totale de la position de trésorerie (ou de liquidité) des administrations publiques correspond donc à la variation nette totale de la trésorerie issue de ces trois sources.

**4.47** L'expression «trésorerie» s'applique ici aux disponibilités, c'est-à-dire aux espèces disponibles et avoirs assimilables. Les espèces disponibles regroupent le numéraire (billets et pièces) détenu et les dépôts à vue auprès de banques ou d'autres institutions financières. Les avoirs assimilables regroupent les placements très liquides immédiatement convertibles en encaisses monétaires à la demande des administrations publiques et les découverts constituant des éléments essentiels de la gestion des liquidités.

**4.48** Contrairement à la situation des opérations des administrations publiques (tableau 4.1), qui est établie sur la base des droits constatés, la *situation des flux de trésorerie* (tableau 4.2) s'appuie sur une comptabilisation de caisse qui revient à enregistrer les transactions au moment de l'encaissement et du décaissement. L'analyse des différences entre les tableaux 4.1 et 4.2 permet d'obtenir un complément d'information utile. Deux grandes catégories de transactions enregistrées au tableau 4.1, mais non dans le tableau 4.2, sont :

- **Les transactions donnant lieu à des encaissements ou décaissements ultérieurs.** En droits constatés, l'achat d'un bien ou d'un service est enregistré lors du changement effectif de propriété ou lorsque le service est fourni. Il se peut que le règlement effectif de cet achat ne soit effectué qu'à une période comptable ultérieure, auquel cas l'achat ne doit pas être attribué au tableau 4.2 à la même période où il est enregistré au tableau 4.1. De même, les recettes peuvent être encaissées avant la livraison des biens ou de la prestation des services à l'acheteur. Il se peut aussi que les transactions sur actifs ou passifs soient réglées au cours d'une période comptable ultérieure, comme pour les intérêts à payer au titre de l'amortissement de la décote sur des obligations à coupon zéro ou d'autres obligations à décote.
- **Les transactions qui, par nature, ne sont pas des transactions monétaires.** La consommation de capital fixe, les transactions imputées, les opérations de troc et les autres transactions en nature ne peuvent constituer des transactions monétaires donnant lieu à des encaissements ou décaissements.

**Tableau 4.3. Situation des autres flux économiques**

CHANGEMENT DE LA VALEUR NETTE RÉSULTANT  
D'AUTRES FLUX ÉCONOMIQUES

|                              |
|------------------------------|
| ACTIFS NON FINANCIERS        |
| Gains de détention           |
| Autres changements de volume |
| ACTIFS FINANCIERS            |
| Gains de détention           |
| Autres changements de volume |
| PASSIFS                      |
| Gains de détention           |
| Autres changements de volume |

## G. Situation des autres flux économiques

**4.49** Le tableau 4.3 — Situation des autres flux économiques — sert à présenter les flux, autres que les transactions, qui modifient la valeur nette des administrations publiques. Ces flux non transactionnels sont classés selon qu'ils correspondent à des changements de valeur ou de volume d'actifs, de passifs et de valeur nette. Le solde comptable de cette situation est la *variation de la valeur nette résultant des autres flux économiques*. (Les autres flux économiques sont décrits au chapitre 10.)

**4.50** Les changements de valeur d'actifs, de passifs et de valeur nette dus uniquement aux effets de prix sont appelés gains de détention. Ils peuvent résulter de la variation du niveau des prix ou des prix relatifs. Les fluctuations de taux de change entraînent également des gains de détention sur les actifs financiers et passifs libellés en devises étrangères.

**4.51** Les changements de volume d'actifs et de passifs qui ne sont pas dus à des transactions peuvent avoir des causes diverses. Ils sont classés en trois catégories, selon qu'ils résultent d'événements exceptionnels ou imprévus, d'événements normaux ou encore de restructuration ou reclassement sectoriel.

- **Les événements exceptionnels ou imprévus** concernent les pertes occasionnées par des tremblements de terre, inondations, incendies, tempêtes, guerres ou autres catastrophes. Ils incluent aussi l'abandon de créances irrécouvrables par les créanciers, les saisies sans compensation, l'abandon d'équipements productifs avant leur mise en exploitation, l'obsolescence imprévue d'actifs, la

dégradation imprévue d'actifs fixes due à la pollution et les pertes exceptionnelles sur stocks.

- Les *événements normaux* peuvent être la découverte de gisements ou leur épuisement progressif suite aux activités d'extraction, l'enregistrement d'une patente, la modification du passif d'un régime de retraite à prestations prédéfinies à la suite de la redéfinition des prestations couvertes, l'inscription d'une structure à l'inventaire des monuments historiques ou la croissance naturelle des ressources biologiques non cultivées.
- Les *reclassements sectoriels* surviennent lorsqu'une unité (ou une partie d'unité) du secteur des administrations publiques se met à fonctionner de façon suffisamment indépendante pour justifier un classement en quasi-société, lorsqu'une unité du secteur des administrations publiques est convertie en société publique (ou vice versa) en raison d'une modification de ses activités ou de ses tarifs, ou en cas de restructuration ou de fusion d'unités du secteur des administrations publiques et de sociétés publiques. Dans tous ces cas, des actifs et passifs peuvent être ajoutés au compte de patrimoine du secteur des administrations publiques ou soustraits de celui-ci.

## H. Compte de patrimoine

**4.52** Le *compte de patrimoine* est l'objet du tableau 4.4. Il présente les encours d'actifs et de passifs à la fin de la période comptable. Il inclut aussi la *valeur nette*, définie comme le total des actifs moins le total des passifs, qui constitue la mesure privilégiée pour évaluer la soutenabilité des finances publiques.

**4.53** Parce qu'il est parfois difficile d'attacher une valeur de marché à certains actifs non financiers des administrations publiques, certaines analyses se limitent à ne tenir compte que des actifs financiers plutôt que d'inclure la totalité des actifs. En conséquence, la *valeur financière nette* (ou *patrimoine financier net*), présentée au tableau 4.4, est définie

comme le total des actifs financiers moins le total des passifs.

## I. Actifs des administrations publiques

**4.54** Les actifs inclus dans le compte de patrimoine du secteur des administrations publiques sont ceux sur lesquels les unités de ce secteur exercent leurs droits de propriété et dont la détention ou l'utilisation au cours d'une période donnée leur procure en principe des avantages économiques. Les actifs qui ne sont ni détenus ni contrôlés par une administration publique et les actifs dépourvus de valeur économique sont exclus.

**4.55** Comme le montre le tableau 4.4, les actifs sont classés de la même façon que les transactions sur actifs. Ils sont ventilés en actifs non financiers et actifs financiers. Les actifs non financiers sont classés en actifs fixes, stocks, objets de valeur et actifs non produits. Les actifs financiers sont classés selon la résidence de la contrepartie et par type d'instruments. Ils peuvent aussi être classés selon le secteur institutionnel de la contrepartie. (La classification des actifs est décrite au chapitre 7.)

## 2. Passifs des administrations publiques

**4.56** Les passifs correspondent à des obligations de transmettre une valeur économique à une autre unité institutionnelle. La plupart des classifications qui s'appliquent aux actifs financiers s'appliquent aussi aux passifs. Le tableau 4.4 présente une classification selon la résidence et une autre par type d'instruments. (La classification des passifs est décrite au chapitre 7.)

## I. Indicateurs supplémentaires de politique de finances publiques

**4.57** Selon les objectifs de l'analyse, des variables et des soldes autres que ceux des principaux tableaux du cadre analytique des SFP peuvent être utiles. Certains de ces indicateurs sont décrits dans l'encadré 4.1.

Tableau 4.4. Compte de patrimoine (bilan)

|   | Compte de patrimoine<br>d'ouverture | Compte de patrimoine<br>de clôture |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|
| <b>VALEUR NETTE</b>   |                                     |                                    |
| <b>ACTIFS NON FINANCIERS</b>  |                                     |                                    |
| Actifs fixes  |                                     |                                    |
| Stocks  |                                     |                                    |
| Objets de valeur  |                                     |                                    |
| Actifs non produits   |                                     |                                    |
| <b>ACTIFS FINANCIERS</b>  |                                     |                                    |
| <b>Intérieurs</b>   |                                     |                                    |
| Numéraire et dépôts   |                                     |                                    |
| Titres autres que les actions   |                                     |                                    |
| Crédits   |                                     |                                    |
| Actions et autres participations  |                                     |                                    |
| Réserves techniques d'assurance   |                                     |                                    |
| Produits financiers dérivés   |                                     |                                    |
| Autres comptes à recevoir   |                                     |                                    |
| <b>Extérieurs</b>   |                                     |                                    |
| Numéraire et dépôts   |                                     |                                    |
| Titres autres que les actions   |                                     |                                    |
| Crédits   |                                     |                                    |
| Actions et autres participations  |                                     |                                    |
| Réserves techniques d'assurance   |                                     |                                    |
| Produits financiers dérivés   |                                     |                                    |
| Autres comptes à recevoir   |                                     |                                    |
| <b>Or monétaire et DTS</b>  |                                     |                                    |
| <b>PASSIFS</b>  |                                     |                                    |
| <b>Intérieurs</b>   |                                     |                                    |
| Numéraire et dépôts   |                                     |                                    |
| Titres autres que les actions   |                                     |                                    |
| Crédits   |                                     |                                    |
| Actions et autres participations<br>(sociétés et quasi-sociétés publiques uniquement) |                                     |                                    |
| Réserves techniques d'assurance [SFP]   |                                     |                                    |
| Produits financiers dérivés   |                                     |                                    |
| Autres comptes à payer  |                                     |                                    |
| <b>Extérieurs</b>   |                                     |                                    |
| Numéraire et dépôts   |                                     |                                    |
| Titres autres que les actions   |                                     |                                    |
| Crédits   |                                     |                                    |
| Actions et autres participations<br>(sociétés publiques uniquement)                   |                                     |                                    |
| Réserves techniques d'assurance [SFP]   |                                     |                                    |
| Produits financiers dérivés   |                                     |                                    |
| Autres comptes à payer  |                                     |                                    |

[SFP] indique que la couverture du poste est spécifique à ce manuel et diffère de celle du *SCN 1993*, bien que l'intitulé soit le même.

### Encadré 4.1. Indicateurs analytiques de politique de finances publiques

Pour l'analyse macroéconomique, en plus des trois soldes clés du système SFP, les indicateurs de politiques fiscales et budgétaires comprennent d'autres soldes utilisés par diverses institutions (telles que le FMI) et divers indicateurs macroéconomiques importants de flux et d'encours. Ces indicateurs peuvent s'appliquer aux différents niveaux d'administration publique, à l'ensemble du secteur des administrations publiques et au secteur public.

#### Principaux soldes des SFP

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| Solde net/brut de gestion      | Le solde net de gestion est égal aux recettes moins les charges. Le solde brut de gestion est égal aux recettes moins les charges autres que la consommation de capital fixe   |
| Capacité/besoin de financement | Solde net de gestion moins acquisition nette d'actifs non financiers (ou solde brut de gestion moins acquisition nette d'actifs non financiers, hors consommation de capital fixe). Le poste capacité/besoin de financement est aussi égal à l'acquisition nette d'actifs financiers moins l'accumulation nette de passifs |
| Excédent/déficit (base caisse) | Entrées nettes de trésorerie résultant des activités de gestion moins les sorties liées aux investissements en actifs non financiers   |

#### Autres soldes

|                           |  |
|---------------------------|--|
| Solde global              | Capacité/besoin de financement, y compris les transactions sur actifs financiers et passifs liées aux objectifs de la politique économique. Les soutiens financiers accordés sous forme de crédits doivent être assimilés à des charges, mais tous les produits des privatisations (y compris la vente d'actifs fixes) doivent être inclus parmi les transactions sur actifs financiers <sup>1</sup> |
| Solde global corrigé      | Solde global (ou capacité/besoin de financement) à l'exclusion de tout ou partie des recettes sous forme de dons, des activités de certaines «enclaves» économiques (le secteur pétrolier; par exemple) ou des transactions importantes et peu fréquentes qui risquent de fausser l'analyse <sup>1</sup>   |
| Solde primaire global     | Solde global, non compris les charges nettes d'intérêts  |
| Solde primaire de gestion | Solde net de gestion, non compris les charges nettes d'intérêts  |
| Épargne brute             | Solde brut de gestion moins transferts de capitaux nets à recevoir, y compris les subventions nettes en capital et les taxes sur le capital (SFP, codes I 133 et I 135)  |

#### Autres indicateurs macroéconomiques

|   |  |
|---|--|
| Taux de prélèvement obligatoire                               | Recettes fiscales plus cotisations de sécurité sociale obligatoires (en pourcentage du PIB)  |
| Dépenses totales  | Charges plus acquisition nette d'actifs non financiers (à l'exclusion des objets de valeur, si possible)   |
| Composition des dépenses totales                              | Ventilation des dépenses totales d'après la classification fonctionnelle (CFAR, voir chapitre 6)   |
| Dépenses de consommation finale des administrations publiques | Valeur approchée par la rémunération des salariés plus l'utilisation de biens et services, plus la consommation de capital fixe, moins les ventes de biens et services, plus les achats en vue de transferts directs aux ménages (avantages sociaux en nature, principalement) |
| Investissements bruts   | Acquisition moins cession d'actifs non financiers (à l'exclusion des objets de valeur, si possible)  |

#### Patrimoine et endettement

|                              |   |
|------------------------------|---|
| Situation patrimoniale nette | Valeur nette, égale à l'encours total des actifs moins celui des passifs  |
| Situation financière nette   | Valeur financière nette, égale à l'encours total d'actifs financiers moins celui des passifs  |
| Dette brute                  | Stock de tous les passifs, à l'exception des actions et autres participations et des produits financiers dérivés  |
| Passifs conditionnels        | Encours total de toutes les garanties explicites des administrations publiques (secteur public) plus valeur actualisée nette des engagements liés aux prestations des régimes de sécurité sociale |

<sup>1</sup>Le solde net de gestion, l'excédent/déficit de trésorerie et les autres soldes peuvent être ajustés de la même manière.