



# Cadre analytique des statistiques des finances publiques

*Ce chapitre présente le cadre analytique des statistiques des finances publiques<sup>1</sup>. Il décrit la relation entre ses éléments et l'utilisation des statistiques des finances publiques dans l'analyse budgétaire.*

## Introduction

**4.1** Les unités d'administration publique et les sociétés publiques exercent un grand nombre d'activités. Afin de faciliter la gestion des administrations publiques et l'évaluation de leur impact sur l'économie, ces activités — qui donnent lieu à des transactions et d'autres flux économiques — doivent s'inscrire dans un cadre qui permet de les résumer et de les analyser. Pour des besoins de type comptable, elles peuvent être organisées autour des unités d'administration publique qui les mènent. À des fins de gestion ou de planification, ces activités peuvent être organisées en fonction du type de biens achetés/vendus ou de services fournis/acquis. Pour les besoins de la facturation ou du contrôle, elles peuvent être organisées en fonction des parties avec lesquelles traitent les administrations publiques. Le cadre des SFP, en revanche, est conçu pour faciliter l'analyse budgétaire dans un contexte macroéconomique plus large. S'il existe à l'évidence un lien étroit entre les données comptables et les statistiques macroéconomiques, ces deux types de données ne poursuivent pas le même but et peuvent traiter différemment certaines opérations<sup>2</sup>.

**4.2** Traditionnellement, les administrations publiques enregistraient leurs activités sur une base caisse, ce que reflétait le cadre analytique du MSFP 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 de financement/liquidité, 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, de sorte que l'enregistrement des transactions en base caisse ne représente pas fidèlement le moment des activités ni leur impact sur l'économie. En conséquence, pour l'évaluation de la politique fiscale et budgétaire, la nécessité d'adopter le système de la comptabilité d'exercice et l'enregistrement des droits et obligations, incluant une situation des flux de trésorerie, est de plus en plus reconnue à travers le monde<sup>3</sup>.

**4.3** Le cadre analytique des SFP présenté dans le MSFP 2001, et mis à jour dans le présent manuel, traduit cette évolution et se présente sous forme d'un ensemble articulé de situations financières établies sur la base des droits constatés. Ces situations sont harmonisées avec le SCN 2008, qui intègre les flux et encours, et sont complétées par une situation des flux de trésorerie. Le cadre analytique des SFP permet une évaluation plus globale de l'impact économique des activités de l'État, de l'évolution de la liquidité qui en résulte et des conséquences pour la viabilité de la politique de finances publiques. En particulier, le recours aux situations financières établies sur la base des droits constatés et l'intégration des comptes de patrimoine et des flux s'inscrivent dans une logique de politique soutenable, définie dans le contexte d'une contrainte budgétaire intertemporelle. Par exemple, la politique conduite par les pouvoirs publics ne sera pas soutenable si elle conduit à une diminution sensible de la valeur nette. Le cadre offre en outre une base mieux adaptée pour évaluer l'efficacité de l'allocation et

<sup>1</sup>Le cadre analytique des SFP renvoie à la structure des comptes et à leur relation comme cadre conceptuel d'ensemble, tandis que le terme « cadre SFP » renvoie plus généralement au cadre utilisé pour l'établissement et la diffusion des données.

<sup>2</sup>Voir l'appendice 6 pour une description détaillée des relations entre les SFP et les normes comptables internationales, et voir l'appendice 7 pour les relations entre les SFP et d'autres statistiques macroéconomiques.

<sup>3</sup>Voir, par exemple, la troisième partie de la publication de l'International Federation of Accountants (IFAC) intitulée *Gouvernement Financial Reporting : Accounting Issues and Practices* (New York, 2000), et les recommandations de l'IFAC à la réunion du G-20, New York, 2010 et 2012.

de l'emploi de toutes les ressources publiques. Le cadre analytique défini dans le présent manuel couvre aussi la présentation traditionnelle des données budgétaires en base caisse, pour permettre l'analyse de la liquidité.

## Objectifs analytiques

4.4 Le cadre analytique des SFP est un outil quantitatif au service de l'analyse des finances publiques. Pour permettre une analyse efficace, le cadre des SFP doit faciliter l'identification, la mesure, le suivi et l'évaluation de l'impact des politiques économiques d'une administration publique et d'autres activités sur l'économie.

4.5 Pour réaliser les objectifs analytiques, le cadre SFP doit produire des données qui :

- soient suffisamment détaillées et bien organisées pour permettre une évaluation des décisions de gestion et d'orientation politique ;
- soient étroitement liées aux autres cadres statistiques macroéconomiques (comptes nationaux, balance des paiements, position extérieure globale et statistiques monétaires et financières) ;
- permettent aux analystes d'évaluer la viabilité financière du secteur des administrations publiques et du secteur public de la même manière que sont évalués les autres activités et secteurs de l'économie<sup>4</sup> ;
- permettent d'évaluer la viabilité à long terme ;
- permettent d'évaluer les contraintes de liquidité et les besoins de financement.

## Construction du cadre analytique et relations avec le MSFP 1986

4.6 Le cadre analytique du présent manuel prend appui sur le cadre du MSFP 1986, qu'il élargit en incorporant des éléments supplémentaires qui permettront d'évaluer les politiques budgétaires. Les modifications apportées sont de trois ordres :

- Les définitions des diverses variables statistiques sont étroitement alignées sur les concepts économiques. Le traitement des actifs non financiers — dont la vente n'est plus incluse parmi les recettes, et dont l'achat n'est plus inclus parmi les charges — en est un exemple important.
- Les concepts sont harmonisés avec le SCN 2008. Ils concernent : le passage d'une définition fonctionnelle

du secteur des administrations publiques et du secteur public à une définition construite sur les unités institutionnelles (voir les paragraphes 2.22 à 2.48) ; l'abandon du recours exclusif à l'enregistrement en base caisse au profit de l'enregistrement sur la base des droits constatés, assorti d'un état des flux de trésorerie (voir les paragraphes 3.70 à 3.72) ; et l'intégration totale des flux et des encours (voir les paragraphes 3.2 et 3.3).

- Le cadre du MSFP 1986 a été étendu aux opérations non monétaires, comme les transactions en nature et imputées (paragraphes 3.19 et 3.20), les flux autres que les transactions (paragraphes 3.31 à 3.35) et un compte de patrimoine (paragraphes 3.36 à 3.50).

4.7 En principe, les SFP s'appliquent à toutes les unités institutionnelles effectivement impliquées dans la conduite des politiques budgétaires. Deux grands concepts sont donc utilisés pour établir les SFP. Le secteur des administrations publiques prend en compte les unités institutionnelles qui participent essentiellement aux activités non marchandes de l'État, tandis que le secteur des sociétés publiques capture toutes les activités des sociétés publiques, y compris les activités marchandes et quasi budgétaires (voir le chapitre 2). Une fois qu'une unité institutionnelle est classée dans un secteur, la totalité de ses encours et de ses flux doit être enregistrée au titre de ce secteur. C'est pourquoi des statistiques doivent être établies pour le secteur des administrations publiques ainsi que pour le secteur public. Le cadre analytique décrit dans ce chapitre s'applique à ces deux secteurs et à leurs sous-secteurs.

## Éléments et concepts du cadre analytique

4.8 Le cadre analytique est un ensemble 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 le graphique 4.1 et le paragraphe 3.2) :

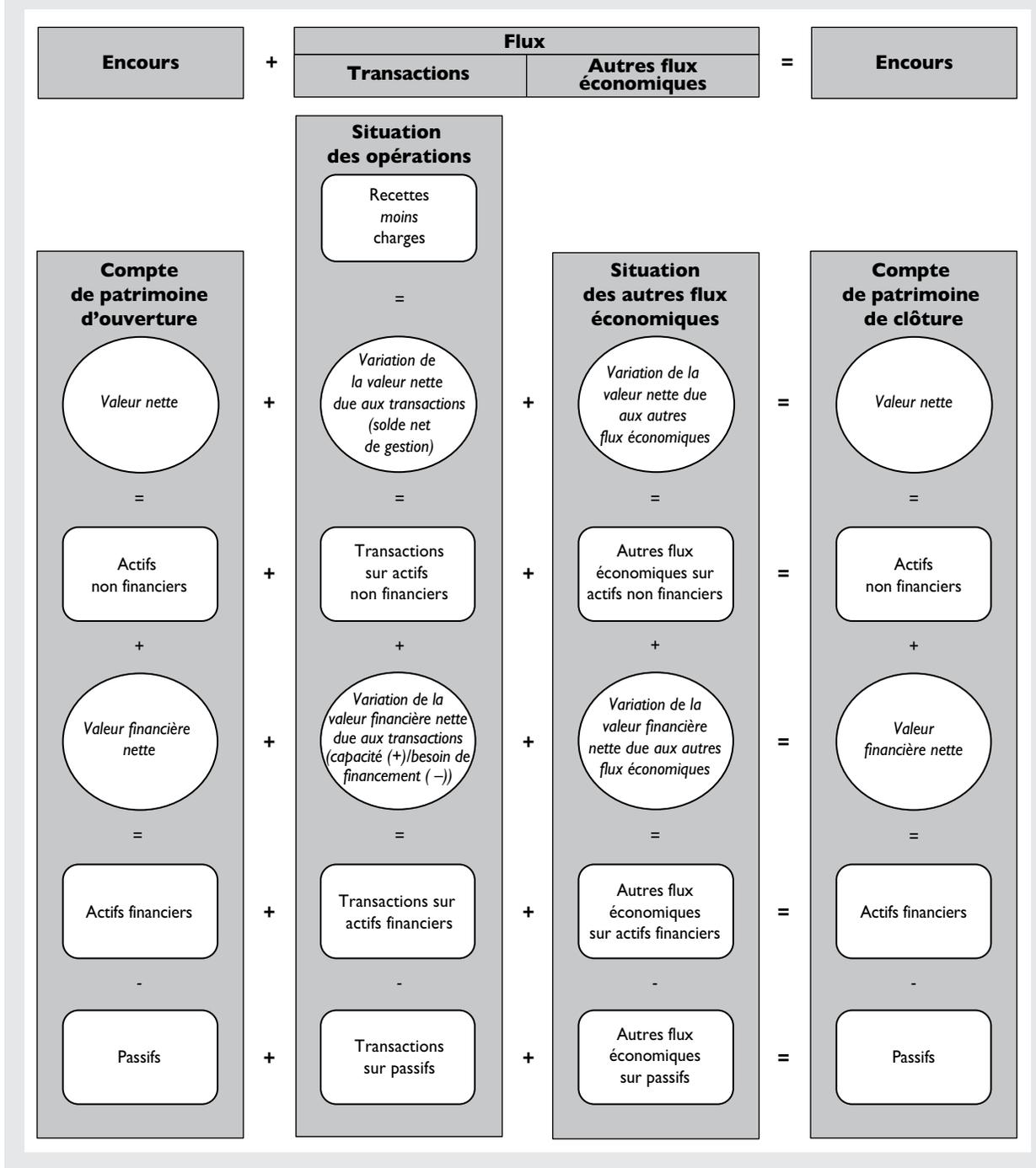
- *Situation des opérations.*
- *Situation des autres flux économiques.*
- *Compte de patrimoine (ou bilan).*

En outre, le cadre central inclut une *situation des flux de trésorerie* qui fournit des informations clés sur la liquidité.

4.9 La *situation des opérations* synthétise les transactions d'un secteur ou d'un sous-secteur au cours d'une période comptable donnée. Ces transactions constituent par essence les facteurs de variation des encours résultant

<sup>4</sup>Les organismes des autres secteurs économiques enregistrent leurs opérations sous forme de systèmes comptables intégrés (compte de résultat, compte de patrimoine et état des flux de trésorerie)

Graphique 4.1 Structure du cadre analytique des SFP



d'interactions ayant eu lieu par accord mutuel 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 (voir le paragraphe 3.5). Le cadre reconnaît aussi le fait qu'une unité peut agir en deux capacités différentes et comprend certaines transactions qui n'impliquent pas 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 fournis par l'actif. Ensemble, les transactions reflètent l'essentiel des flux associés à la mise en œuvre de la politique budgétaire. Comme il est décrit à la section suivante, les transactions sont classées de façon à démontrer comment les unités du secteur des administrations publiques et du

secteur public lèvent des fonds et les dépensent, et à faire ressortir les effets des décisions de politique budgétaire sur la valeur nette du secteur, sur sa demande de crédit et sur sa capacité à investir dans des actifs.

**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 qui résultent de facteurs étrangers aux transactions. Parmi eux, les *gains et pertes de détention* représentent les variations d'encours découlant des mouvements de prix, incluant les fluctuations de taux de change<sup>5</sup>. Les *autres changements de volume d'actifs* représentent les variations d'encours liées à des événements comme la découverte de nouveaux actifs/passifs (de nouveaux gisements de minéraux par exemple), l'épuisement progressif ou la destruction d'actifs ou le reclassement d'actifs/passifs.

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

**4.12** Les entrées et sorties de trésorerie sont enregistrées dans la *situation des flux de trésorerie* en utilisant une classification semblable à celle de la *situation des opérations*, mais en mettant l'accent sur la variation nette des flux de trésorerie correspondant aux transactions pendant la période comptable.

**4.13** Outre les états qui figurent dans le cadre central des SFP, deux états supplémentaires sont inclus pour leur utilité analytique, à savoir :

- La *situation des variations totales de la valeur nette*
- La *situation résumée des passifs conditionnels explicites et des obligations implicites nettes pour prestations de sécurité sociale futures*.

**4.14** La *situation des variations totales de la valeur nette* combine les transactions de recettes et charges de la *situation des opérations* avec la *situation des autres flux économiques* dans un même tableau. Sous sa forme résumée, cet état complémentaire sert à faire ressortir la variation totale de la valeur nette des administrations publiques.

**4.15** La *situation résumée des passifs conditionnels explicites et des obligations nettes implicites pour prestations de sécurité sociale futures* récapitule les encours de garanties explicites et implicites. Les passifs conditionnels créent des risques budgétaires et peuvent résulter de politiques publiques discrétionnaires ou d'événements imprévus. Les

encours de passifs conditionnels explicites et implicites sont enregistrés en postes pour mémoire dans le compte de patrimoine (voir les paragraphes 7.251 à 7.261). Pour plus de précisions sur l'enregistrement des passifs conditionnels, voir aussi les paragraphes 7.251 à 7.259 et la publication *Statistiques de la dette du secteur public : Guide pour les statisticiens et les utilisateurs*, paragraphes 4.3 à 4.26.

## La situation des opérations

**4.16** La *situation des opérations* (voir le tableau 4.1) présente, de façon détaillée, les transactions de recettes et de charges ainsi que l'investissement net en actifs non financiers, l'acquisition nette d'actifs financiers et l'accumulation nette de passifs<sup>6</sup>. Les recettes correspondent à la hausse de la valeur nette due à des transactions, et les charges à la baisse de la valeur nette issue des transactions. L'investissement net en actifs non financiers est égal à l'acquisition nette (acquisitions moins cessions) d'actifs fixes diminuée de la consommation de capital fixe, plus la variation des stocks et l'acquisition nette (acquisitions moins cessions) d'objets de valeur et d'actifs non produits.

**4.17** Deux soldes analytiques importants sont calculés à partir de la *situation des opérations*. Les recettes moins les charges sont égales au *solde net de gestion*, reflétant la variation totale de la valeur nette due aux transactions. La déduction subséquente de l'investissement net en actifs non financiers permet d'obtenir le *solde capacité (+)/ besoin (-) de financement*, qui est aussi égal au résultat net des transactions sur actifs financiers et passifs. Outre ces soldes, l'annexe au chapitre 4 décrit un certain nombre d'autres indicateurs importants qui pourraient être établis à partir des SFP et qui sont utilisés dans l'analyse des finances publiques.

**4.18** Le *solde net de gestion* est un indicateur synthétique de la viabilité des opérations du secteur ou du sous-secteur déclarant. Il est comparable au concept des

<sup>6</sup>Comme il est expliqué au paragraphe 3.69, la *situation des opérations* doit être établie 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 classification des flux de trésorerie présentée au tableau 4.2. Si l'on dispose au contraire de données totalement ou partiellement en droits constatés (et non pas en base caisse), la classification des transactions présentée au tableau 4.1 doit être utilisée. À l'exception de la consommation de capital fixe, des transactions en nature et imputées et des autres comptes à recevoir/à payer, tous les postes du tableau peuvent s'appliquer aussi bien aux données en base caisse qu'en droits constatés. Cependant, ce n'est qu'en utilisant l'enregistrement sur la base des droits constatés que l'on peut tirer avantage d'un cadre SFP totalement intégré.

<sup>5</sup>Le terme « gains de détention » est utilisé en abréviation de l'expression générale « gains et pertes de détention ».

comptes nationaux de l'épargne augmenté des transferts nets en capital à recevoir. Il convient de noter que le solde net de gestion, tel qu'il est défini ici, exclut aussi bien les gains et 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 en grande partie imputée directement à l'action des pouvoirs publics dans la mesure où ceux-ci ont la maîtrise directe des décisions qui entraînent une interaction avec d'autres unités agissant par accord mutuel. Il n'en va pas de même pour les autres composantes de la variation totale de la valeur nette. Par exemple, les changements des prix du marché ou des événements qui ont une incidence sur le volume d'actifs ou de passifs ne sont pas sous le contrôle direct de l'État. Et pourtant, il convient de surveiller ces risques de sorte que les pouvoirs publics puissent les gérer de manière proactive, de façon à réduire leur incidence potentielle.

**4.19** Le solde *capacité (+)/besoin (-) de financement* est un indicateur synthétique de l'apport en ressources financières des pouvoirs publics aux autres secteurs de l'économie ou à l'étranger, ou de la ponction de ressources financières sur ces secteurs de l'économie ou à l'étranger. Il peut donc être considéré comme un indicateur de l'impact financier des activités des pouvoirs publics sur le reste de l'économie et le reste du monde. Si ce solde comptable est le même d'un point de vue conceptuel que dans le SCN 2008, les montants déclarés comme étant le solde capacité/besoin de financement peuvent différer dans la mesure où les administrations publiques font bénéficier leurs fonctionnaires d'un régime de pension sans constitution de réserves (c'est-à-dire par répartition) (voir les paragraphes 5.95, 7.192 et 7.193 et les appendices 2 et 7).

**4.20** À la différence du solde net de gestion, le *solde brut de gestion* présenté dans la *situation des opérations* 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<sup>7</sup>. Ce dernier est cependant en principe préféré, car il intègre l'ensemble des coûts de gestion pendant une période comptable.

**4.21** Les **dépenses** sont la somme des charges et de l'investissement net en actifs non financiers et constituent un

<sup>7</sup>La disponibilité de données sur la *consommation de capital fixe* n'a aucune incidence sur le solde capacité/besoin de financement. L'écriture de contrepartie pour la charge correspondant à la consommation de capital fixe réduit la valeur de l'investissement en actifs fixes — ce qui neutralise l'impact sur le solde *capacité/besoin de financement*.

**Tableau 4.1 Situation des opérations**

<i>Transactions qui modifient la valeur nette :</i>	
<b>1</b>	<b>Recettes</b>
11	Recettes fiscales
12	Cotisations sociales [SFP]
13	Dons
14	Autres recettes
<b>2</b>	<b>Charges</b>
21	Rémunération des salariés [SFP]
22	Utilisation de biens et services
23	Consommation de capital fixe [SFP]
24	Intérêts [SFP]
25	Subventions
26	Dons
27	Prestations sociales [SFP]
28	Autres charges
<b>NOB/GOB</b>	<b>Solde net/brut de gestion (1-2)<sup>1</sup></b>
<i>Transactions sur actifs non financiers :</i>	
31	Investissement net/brut en actifs non financiers <sup>2</sup>
311	Actifs fixes
312	Stocks
313	Objets de valeur
314	Actifs non produits
<b>2M</b>	<b>Dépenses (2+31)</b>
<b>NLB</b>	<b>Capacité (+)/besoin (-) de financement [SFP] (1-2-31 = 1-2M = 32-33)</b>
<i>Transactions sur actifs financiers et passifs (financement) :</i>	
32	Acquisition nette d'actifs financiers
321	Intérieurs <sup>3</sup>
322	Extérieurs <sup>3</sup>
33	Accumulation nette de passifs
331	Intérieurs <sup>3</sup>
332	Extérieurs <sup>3</sup>

<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>L'investissement net en actifs non financiers est égal à l'acquisition nette (acquisitions moins cessions) diminuée de la consommation de capital fixe. L'investissement brut en actifs non financiers est égal aux acquisitions moins les cessions.

<sup>3</sup>Classés par instrument et/ou secteur de la contrepartie (voir les tableaux 9.1 et 9.2).

agrégat supplémentaire dans la *situation des opérations*. N'étant pas influencé par le niveau de la consommation de capital fixe, cet agrégat peut donc se prêter aux comparaisons internationales entre pays même s'ils ne peuvent pas mesurer la consommation de capital fixe de manière fiable.

**4.22** Comme illustré au tableau 4.1, la *situation des opérations* comporte trois sections : transactions de recettes et de charges, transactions sur actifs non financiers et transactions sur actifs financiers et passifs. Les paragraphes suivants suivent cette structure en présentant une vue

d'ensemble de ces divers types de transactions. Les définitions et descriptions ne prétendent pas être exhaustives. Dans chaque section, il est fait référence au chapitre où elles sont plus longuement développées.

### **Recettes et charges**

**4.23** Les **recettes** correspondent à l'augmentation de la valeur nette résultant d'une transaction<sup>8</sup>. Les principaux types de recettes sont les *recettes fiscales* (11), les *cotisations sociales* (12), les *dons* (13) et les *autres recettes* (14)<sup>9</sup>. La classification détaillée des recettes est décrite au chapitre 5. La cession d'un actif non financier par voie de vente ou de troc n'est pas une recette, car elle n'a aucun effet sur la valeur nette. Elle modifie seulement la composition du compte de patrimoine en échangeant un actif (l'actif non financier) contre un autre (le produit de la vente). De même, les montants à recevoir des remboursements d'emprunts et des décaissements de prêts ne constituent pas des recettes. Il s'agit de transactions sur actifs ou passifs, comme il est décrit aux chapitres 8 et 9.

**4.24** Les **charges** correspondent à la diminution de la valeur nette résultant d'une transaction<sup>10</sup>. Les principaux types de charges sont la *remunération des salariés* (21), l'*utilisation de biens et services* (22), la *consommation de capital fixe* (23), les *intérêts* (24), les *subventions* (25), les *dons* (26), les *prestations sociales* (27) et les *autres charges* (28). En outre, les charges peuvent être classées selon les fonctions des administrations publiques — santé ou protection sociale par exemple. Les classifications économique et fonctionnelle des charges sont décrites au chapitre 6. L'acquisition d'un actif non financier par voie d'achat ou de troc n'est pas une charge, car elle n'a aucun effet sur la valeur nette. Elle ne fait que modifier la composition du compte de patrimoine du fait qu'un actif (l'actif non financier) est acquis moyennant la cession/réduction d'un autre actif ou qu'un engagement est souscrit (l'autre compte à payer pour l'actif). De même les montants à payer sur les prêts accordés et les remboursements des emprunts contractés ne sont pas classés parmi

les charges. Ce sont des transactions sur actifs ou passifs, comme il est décrit aux chapitres 8 et 9.

### **Transactions sur actifs non financiers<sup>11</sup>**

**4.25** La deuxième section de la *situation des opérations* (tableau 4.1) sert à enregistrer les transactions des administrations publiques qui modifient leur investissement net en actifs non financiers. Les **actifs non financiers** sont des actifs économiques autres que les actifs financiers. Ils constituent des réserves de valeur et procurent des avantages, soit par le biais de leur utilisation dans la production de biens et de services, soit sous la forme de revenus de la propriété et de gains de détention. Ces actifs sont classés parmi les *actifs fixes* (311), les *stocks* (312), les *objets de valeur* (313) et les *actifs non produits* (314). La classification des actifs non financiers est décrite au chapitre 7, et les transactions sur actifs non financiers sont traitées au chapitre 8.

### **Transactions sur actifs financiers et passifs**

**4.26** La troisième section de la *situation des opérations* (tableau 4.1) sert à enregistrer les transactions financières, c'est-à-dire les transactions qui modifient les actifs financiers et les passifs des administrations publiques (les actifs financiers et les passifs sont définis respectivement aux paragraphes 3.48 et 3.45). La classification des actifs financiers et des passifs est décrite au chapitre 7, et les transactions sur actifs financiers et passifs sont traitées au chapitre 9.

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

**4.28** Il y a des classifications supplémentaires des transactions sur actifs financiers et passifs dans les SFP. La première repose sur le type d'instrument financier utilisé dans la transaction selon les catégories suivantes : *or monétaire et DTS, numéraire et dépôts, titres de créance, crédits, actions et parts de fonds d'investissement, systèmes d'assurances, de*

<sup>8</sup>En général, les transactions qui augmentent la valeur nette résultent d'opérations courantes. Les transferts en capital constituent une exception (ils sont définis au paragraphe 3.16). Dans les SFP, les transferts en capital à recevoir sont classés en recettes parce qu'ils augmentent la valeur nette du bénéficiaire et que, souvent, leur impact sur les opérations des administrations publiques ne peut pas être distingué de celui des transferts courants.

<sup>9</sup>Les codes entre parenthèses après l'intitulé de chaque catégorie sont ceux de la classification des SFP. L'appendice 8 présente tous les codes de classification utilisés dans le système SFP.

<sup>10</sup>De même que pour les recettes, les transactions qui diminuent la valeur nette résultent essentiellement d'opérations courantes. Les transferts en capital à payer constituent une exception. Voir la note de bas de page 8.

<sup>11</sup>La présente section ne porte que sur l'investissement net en actifs non financiers (acquisitions moins cessions d'actifs non financiers, moins la consommation de capital fixe) engagé par l'unité ou le secteur déclarant. Les unités institutionnelles du secteur des administrations publiques ou du secteur public peuvent aussi 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. Plutôt que d'être considérées comme des transactions sur actifs non financiers, ces transactions sont incluses dans les *transferts en capital*, sous la forme soit de *dons en capital*, soit d'*autres charges*, selon le cas.

### Encadré 4.1 Les prêts à l'appui de politiques

Pour savoir s'il convient de considérer l'acquisition d'un actif financier ou la prise en charge d'un passif comme servant des objectifs de politique générale, de la gestion de la liquidité ou d'autres objectifs, il faut déterminer le motif de l'acquisition de l'instrument<sup>1</sup>.

Parmi les objectifs de politique budgétaire qui peuvent amener à détenir des créances financières, on peut citer les opérations de soutien aux activités nouvelles, l'assistance à des entreprises publiques en difficulté ou l'aide à certaines entreprises handicapées par une conjoncture économique défavorable. Par exemple, une unité d'administration publique peut accorder des prêts à taux favorables à certains secteurs économiques, acquérir des actions d'une société engagée dans une région géographique donnée ou une activité que l'État souhaite promouvoir ou céder des parts de sociétés publiques à un cours inférieur à celui du marché.

La gestion de la trésorerie, en revanche, concerne les actions engagées en vue d'assurer la disponibilité des actifs financiers selon les besoins en ressources liquides à court terme, acquises au meilleur taux possible. Une gestion financière prudente exige que les unités d'administration publique acquièrent et cèdent des actifs financiers dans le cadre de leurs opérations, afin d'assurer une gestion efficace de leurs finances.

Parmi les autres raisons d'acquérir des actifs financiers, et éventuellement de contracter des passifs, figure la nécessité de faire une contribution à long terme à la société, comme l'acquisition d'actifs financiers liés à la vente d'actifs en ressources naturelles qui seront détenus dans un fonds public à vocation spéciale.

Un certain nombre de facteurs sont à considérer afin d'identifier les instruments financiers qui servent les objectifs de la politique générale :

- Les actifs financiers non négociables sont généralement détenus à des fins de politique économique, comme le sont les créances financières négociables émises par un niveau inférieur d'administration et détenues à un niveau supérieur.
- Les actifs financiers émis par les sociétés publiques — par exemple les actions et autres participations, titres de créance ou prêts — et détenus par les administrations publiques sont généralement détenus pour servir des objectifs de politique générale.
- Une déclaration des pouvoirs publics à propos de l'acquisition d'un actif financier peut indiquer si l'opération vise un objectif de politique publique.
- Des conditions plus favorables que celles du marché pour l'emprunteur, comme avec les prêts assortis de taux d'intérêt concessionnels ou des conditions de remboursement s'écartant des normes commerciales habituelles, sont d'ordinaire associées à des raisons de politique générale.
- Les actifs acquis quand les unités d'administration publique exercent leur rôle de garant sont le plus souvent liés aux objectifs de la politique générale.
- Les actifs acquis dans le cadre de nationalisations sont liés aux objectifs de la politique générale.
- L'or monétaire, les DTS, les devises et les réserves techniques d'assurance dommages sont toujours détenus à des fins de gestion de trésorerie.
- L'acquisition de dépôts peut répondre soit à des objectifs de politique économique, soit à des fins de liquidité.

<sup>1</sup>Comme indiqué au paragraphe 6.91 et dans l'encadré 6.3, dans certaines circonstances, les apports de capitaux sont assimilés à des charges (lorsqu'ils ne donnent pas lieu à l'obtention d'une créance financière effective sur le débiteur).

*pensions et de garanties standard, dérivés financiers et options sur titres des salariés et autres comptes à recevoir/à payer* (voir le tableau 9.1). La deuxième classification repose sur le secteur dont relève la contrepartie des transactions sur instruments financiers. Autrement dit, les transactions sur passifs sont classées selon le secteur de l'unité institutionnelle qui réalise la transaction de contrepartie sur actifs financiers, comme les sociétés financières, les sociétés non financières, les ménages et les institutions sans but lucratif au service des ménages (voir le tableau 9.2).

**4.29** Une autre possibilité consiste à classer les transactions sur les actifs financiers et les passifs selon que ceux-ci sont acquis ou cédés à des fins de politique générale ou de gestion de la liquidité. Cette distinction ne figure pas dans la *situation des opérations*, mais elle est utilisée pour calculer le *solde budgétaire global* décrit à l'annexe du chapitre 4, tableau 4A.2.

**4.30** Les actifs ou passifs liés à la conduite de la politique publique (également dénommés « prêts à l'appui de politiques » — voir l'encadré 4.1) peuvent être acquis

pour diverses raisons : favoriser de nouveaux secteurs d'activité, aider les sociétés 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. Ces transactions comportant souvent un élément concessionnel, il est utile de les recenser dans une catégorie distincte pour pouvoir, dans certaines analyses, évaluer séparément l'impact budgétaire de ces transactions sur actifs liés à la conduite de la politique générale<sup>12</sup>.

**4.31** Toutes les autres transactions sur actifs financiers sont censées avoir entre autres objectifs la gestion de la liquidité, ce qui veut dire que ces actifs sont acquis pour en obtenir un taux de rendement sur le marché, tout en conservant des fonds suffisants pour financer les opérations au jour le jour, ou pour répondre aux besoins à long terme de la société, en créant, par exemple, un fonds des administrations publiques à vocation spéciale.

### La situation des flux de trésorerie

**4.32** Les informations relatives aux opérations de trésorerie sont importantes pour évaluer la liquidité du secteur des administrations publiques et du secteur public. La *situation des flux de trésorerie* (tableau 4.2) présente les variations de trésorerie engendrées ou absorbées par les opérations de gestion, les transactions sur actifs non financiers et les transactions sur actifs financiers et passifs autres que l'actif financier *numéraire et dépôts* (trésorerie) lui-même. La variation nette totale de trésorerie correspond donc à la variation nette totale de la trésorerie issue de ces trois sources.

**4.33** La variation nette de trésorerie correspond à l'actif financier *numéraire et dépôts* (3202). Le **numéraire** se compose de billets et de pièces qui ont une valeur nominale fixe et qui sont émis ou autorisés par la banque centrale ou l'administration centrale. Les **dépôts** représentent des créances sur les institutions de dépôts (y compris la banque centrale) et, dans certains cas, sur les administrations publiques ou autres unités institutionnelles. La classification de cet actif financier est décrite au chapitre 7, et les transactions sont traitées au chapitre 9.

**4.34** La *situation des flux de trésorerie* (tableau 4.2) reflète les transactions enregistrées en base caisse. Autrement dit, les transactions sont enregistrées uniquement quand

<sup>12</sup>L'acquisition nette d'actifs financiers à des fins de politique générale était dénommée « prêts moins recouvrements » dans le MSFP 1986, et parfois aussi appelée « prêts nets ». Cette notion ne doit pas être confondue avec celle du solde « capacité/besoin de financement » utilisée dans le présent manuel.

Tableau 4.2 Situation des flux de trésorerie

<b>Flux de trésorerie liés aux activités de gestion :</b>	
<b>C1</b>	<b>Recettes</b>
C11	Recettes fiscales
C12	Cotisations sociales
C13	Dons
C14	Autres recettes
<b>C2</b>	<b>Charges</b>
C21	Rémunération des salariés
C22	Achat de biens et de services
C24	Intérêts
C25	Subventions
C26	Dons
C27	Prestations sociales
C28	Autres paiements
<b>CIO</b>	<b>Entrées nettes de trésorerie résultant des activités de gestion (1-2)</b>
<b>Flux de trésorerie liés aux transactions sur actifs non financiers :</b>	
C31	Sorties nettes de trésorerie liées aux investissements nets en actifs non financiers <sup>1</sup>
C311	Actifs fixes
C312	Stocks <sup>2</sup>
C313	Objets de valeur
C314	Actifs non produits
<b>C2M</b>	<b>Dépenses (2+31)</b>
<b>CSD</b>	<b>Excédent (+)/déficit sur base caisse (-)</b> (1-2-31 = 1-2M = 32-33)
<b>Flux de trésorerie liés aux transactions sur actifs financiers et passifs (financement) :</b>	
C32x	Acquisition nette d'actifs financiers autres que la trésorerie
C321x	Intérieurs <sup>3</sup>
C322x	Extérieurs <sup>3</sup>
C33	Accumulation nette de passifs
C331	Intérieurs <sup>3</sup>
C332	Extérieurs <sup>3</sup>
<b>NFB</b>	<b>Entrées nettes de trésorerie résultant des activités de financement (33-32x)</b>
<b>NCB</b>	<b>Variation nette de trésorerie</b> (CSD+NFB = 3202 = 3212+3222)

<sup>1</sup>Les sorties nettes de trésorerie résultant d'investissements sur actifs non financiers sont égales aux achats moins les ventes.

<sup>2</sup>Sur une base caisse, la catégorie stocks (C312) est limitée aux variations des stocks stratégiques. Les autres stocks sont, par définition de l'enregistrement en base caisse, considérés comme une charge à leur acquisition.

<sup>3</sup>Classés par instrument et/ou secteur de la contrepartie (voir les tableaux 9.1 et 9.2).

des encaissements et des décaissements sont effectués (voir les paragraphes 3.67 et 3.103 à 3.105).

**4.35** L'analyse des différences entre les montants déclarés dans la *situation des opérations* et la *situation des flux de trésorerie* donne un complément d'information utile.

Certains types de transactions sont enregistrés au tableau 4.1, mais pas dans le tableau 4.2 :

- Les transactions de charges 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 effectué. 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. L'implication budgétaire de telles différences entre les montants déclarés peut indiquer un besoin plus grand de liquidité à l'avenir pour assurer le paiement des charges à payer.
- Les transactions de recettes qui ont été réglées en numéraire, mais qui seront réalisées ultérieurement. Les recettes peuvent être reçues avant la livraison des biens ou la prestation des services à l'acheteur. En outre, les impôts et autres recettes obligatoires peuvent être dus mais rester impayés et seront réglés plus tard. L'implication budgétaire d'une telle différence peut indiquer qu'il y aura une demande plus importante de prestation de service à l'avenir ou qu'il y a lieu d'évaluer l'efficacité des services de perception des impôts.
- 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. Il peut y avoir des implications pour la gestion de la liquidité.
- Il y a des transactions qui, par nature, ne sont pas des transactions monétaires. La consommation de capital fixe, les transactions imputées, le troc, les autres transactions en nature, la remise de dette et l'abandon de créance unilatéral constituent des opérations non monétaires et ne seront donc pas comptabilisées dans la *situation des flux de trésorerie*. La différence entre les deux situations dans ce cas sera une indication de l'importance des activités économiques sans effet sur la caisse.

## La situation des autres flux économiques

**4.36** La *situation des autres flux économiques* (tableau 4.3) sert à présenter les variations des actifs, des passifs et de la valeur nette qui ne sont pas le résultat de transactions. 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

**Tableau 4.3 Situation des autres flux économiques**

<b>9</b>	<b>Variation de la valeur nette due aux autres flux économiques (4+5)<sup>1</sup></b>
<b>4</b>	<b>Variation de la valeur nette due à des gains ou des pertes de détention</b>
41	Actifs non financiers
411	Actifs fixes
412	Stocks
413	Objets de valeur
414	Actifs non produits
42	Actifs financiers <sup>2</sup>
43	Passifs <sup>2</sup>
<b>5</b>	<b>Variation de la valeur nette due aux autres changements de volume d'actifs et de passifs</b>
51	Actifs non financiers
511	Actifs fixes
512	Stocks
513	Objets de valeur
514	Actifs non produits
52	Actifs financiers <sup>2</sup>
53	Passifs <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Voir le tableau 10.2 pour une classification détaillée des autres flux économiques.

<sup>2</sup>Classés par résidence, instrument et/ou secteur de la contrepartie (voir les tableaux 9.1 et 9.2).

comptable de cette situation, la **variation de la valeur nette due aux autres flux économiques** désigne la somme de la variation de la valeur nette due à des gains ou des pertes de détention et de la variation de la valeur nette due aux autres changements de volume d'actifs. Conformément à l'approche intégrée, ces autres flux économiques sont classés selon le type d'actif ou de passif concerné. Les *autres flux économiques* sont décrits au chapitre 10.

**4.37** La **variation de la valeur nette due à des gains ou des pertes de détention** désigne la somme, positive ou négative, des gains de détention et des pertes de détention sur tous les actifs et les passifs. Il s'agit notamment des changements de valeur d'actifs, de passifs et de valeur nette dus uniquement aux effets de prix. Ils peuvent résulter de la variation du niveau général des prix ou des prix relatifs. Les fluctuations des taux de change entraînent également des gains ou pertes de détention sur les actifs financiers et passifs libellés en monnaie étrangère (voir le paragraphe 10.44).

**4.38** La **variation de la valeur nette due aux autres changements de volume d'actifs et de passifs** désigne la somme des autres changements positifs et négatifs de volume d'actifs et de passifs. Les changements de volume d'actifs et de passifs qui ne sont pas liés à des transactions

peuvent avoir des causes diverses. Ils peuvent être décrits comme résultant de l'apparition ou de la disparition, comme actifs économiques, des ressources existantes, de l'effet d'événements extérieurs qui sont exceptionnels et inattendus, ainsi que de reclassements (voir les paragraphes 10.46 à 10.84).

## Le compte de patrimoine

**4.39** Un **compte de patrimoine** est un état de la valeur des encours d'actifs détenus et de celle des passifs dus par une unité institutionnelle ou un groupe d'unités, à un moment donné. Le *compte de patrimoine*, qui figure au tableau 4.4, présente les encours d'actifs et de passifs à la fin de la période comptable à comparer aux encours au début de la période comptable<sup>13</sup>. Le principal solde comptable au compte de patrimoine est la *valeur nette*. La **valeur nette** d'une unité institutionnelle (ou d'un regroupement d'unités) est la valeur totale de ses actifs moins la valeur totale de ses passifs. La variation de la valeur nette (comprenant la variation de la valeur nette due aux transactions de recettes et de charges et la variation de la valeur nette due aux autres flux économiques) est un indicateur budgétaire pour évaluer la viabilité des finances publiques.

**4.40** S'agissant des sociétés publiques, l'utilisation des variations de la valeur nette comme indicateur budgétaire pour évaluer la viabilité doit être envisagée avec prudence. En raison de l'inclusion du capital social dans le passif pour calculer la valeur nette, l'interprétation de la valeur nette peut être contre-intuitive pour les sociétés publiques. Dans les cas où la valeur de marché des actions et autres participations d'une société publique augmente davantage que la valeur de marché des actifs reconnus moins les passifs, la valeur nette des sociétés publiques diminuera dans les SFP (et dans d'autres statistiques macroéconomiques). Ainsi, les fonds propres des sociétés publiques (y compris la valeur des *actions et autres participations* et la *valeur nette*) peuvent constituer un indicateur plus intéressant que la seule valeur nette (voir les paragraphes 7.229 à 7.232 pour plus de précisions sur les fonds propres).

**4.41** Dans les cas où la valeur de marché de certains actifs non financiers n'est pas disponible ou n'est pas fiable, la valeur financière nette est un autre indicateur budgétaire de soutenabilité. La **valeur financière nette** d'une unité institutionnelle (ou d'un regroupement d'unités) est la valeur totale de ses actifs financiers moins la valeur totale de ses passifs.

<sup>13</sup>Le tableau 7.1 présente le compte de patrimoine sous un autre format.

Tableau 4.4 Compte de patrimoine

		Patrimoine d'ouverture	Patrimoine de clôture
<b>6</b>	<b>Valeur nette (61+62-63)</b>		
<b>61</b>	<b>Actifs non financiers</b>		
611	Actifs fixes		
612	Stocks		
613	Objets de valeur		
614	Actifs non produits		
<b>62</b>	<b>Actifs financiers</b>		
621	Intérieurs <sup>1</sup>		
622	Extérieurs <sup>1</sup>		
<b>63</b>	<b>Passifs</b>		
631	Intérieurs <sup>1</sup>		
632	Extérieurs <sup>1</sup>		
	Postes pour mémoire <sup>2</sup>		
	...		

<sup>1</sup>Classés par instrument et/ou secteur de la contrepartie (voir les tableaux 7.9 et 7.11).

<sup>2</sup>Voir le chapitre 7 pour une liste de postes pour mémoire qui devraient être portés au compte de patrimoine.

**4.42** Le *compte de patrimoine* présente les encours d'actifs et de passifs. (La définition et la classification des actifs et des passifs sont décrites au chapitre 7.)

### Les actifs

**4.43** Les actifs inclus dans le *compte de patrimoine* sont des **actifs économiques**, définis comme des ressources sur lesquelles des droits de propriété sont exercés et qui peuvent procurer des avantages économiques à leur propriétaire. Ces avantages résultent de la détention et de l'utilisation d'actifs économiques au cours d'une période donnée. Les actifs qui ne sont pas détenus et contrôlés par une unité ou un secteur déclarant et les actifs dépourvus de valeur économique sont exclus.

**4.44** Comme le montre le tableau 4.4, les encours d'actifs sont classés de la même façon que les transactions et autres flux économiques. 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 selon le type d'instrument. Ils peuvent aussi être classés selon le secteur institutionnel de la contrepartie et l'échéance.

### Les passifs

**4.45** L'existence d'un **passif** est établie lorsqu'une unité (le débiteur) est tenue, dans certaines circonstances précises, de fournir des fonds ou d'autres ressources à une

autre unité (le créancier). La plupart des classifications qui s'appliquent aux actifs financiers s'appliquent aussi aux passifs. Les passifs sont classés selon la résidence de la contrepartie et selon le type d'instruments. Ils peuvent aussi être classés selon le secteur institutionnel de la contrepartie et l'échéance.

## La situation des variations totales de la valeur nette

**4.46** La situation des variations totales de la valeur nette (tableau 4.5) réunit dans un même tableau les résultats de la situation des opérations pour les transactions de recettes et de charges et la situation des autres flux économiques. Elle donne une explication statistique claire des facteurs explicatifs de la variation de la valeur nette des administrations publiques. Elle précise les sources des variations d'actifs et de passifs d'une période comptable à une autre en termes de transactions de recettes et de charges et d'autres flux économiques. Sous sa forme résumée, cette situation complémentaire sert à mettre en lumière la variation totale de la valeur nette des administrations publiques<sup>14</sup>.

## La situation résumée des passifs conditionnels explicites et des obligations implicites nettes pour prestations de sécurité sociale futures

**4.47** La situation résumée des passifs conditionnels explicites et des obligations implicites nettes pour prestations de sécurité sociale futures présente les passifs conditionnels explicites et certains passifs conditionnels implicites. Les **passifs conditionnels** (ou contingents) sont des obligations qui ne se concrétisent que si un ou plusieurs événements particuliers se produisent un jour. Ils créent des risques budgétaires et peuvent résulter de politiques publiques discrétionnaires ou d'événements imprévus. Les encours de passifs conditionnels sont enregistrés en postes pour mémoire dans le compte de patrimoine (voir le paragraphe 7.255). Certains détails sur la nature et la composition de ces passifs conditionnels sont enregistrés dans cette situation (tableau 4.6)<sup>15</sup>.

<sup>14</sup>Cette configuration permet de rapprocher la présentation statistique de la présentation utilisée dans les états financiers établis conformément aux Normes comptables internationales pour le secteur public (voir l'appendice 6).

<sup>15</sup>Pour de plus amples informations, voir la publication *Statistiques de la dette du secteur public : Guide pour les statisticiens et les utilisateurs*, paragraphes 4.3 à 4.26.

**Tableau 4.5 Situation des variations totales de la valeur nette**

<i>Transactions qui modifient la valeur nette :</i>	
1	Recettes
2	Charges
<b>NOB</b>	<b>Solde net de gestion (1-2)<sup>1</sup></b>
<i>Variation de la valeur nette due aux autres flux économiques<sup>2</sup> :</i>	
91	Actifs non financiers
41	Gains de détention
51	Autres changements de volume d'actifs non financiers
92	Actifs financiers
42	Gains de détention
52	Autres changements de volume d'actifs financiers
93	Passifs
43	Gains de détention
53	Autres changements de volume de passifs
<b>9</b>	<b>Total des autres flux économiques (91+92-93)</b>
<b>CNW</b>	<b>Variation totale de la valeur nette (NOB+9)</b>

<sup>1</sup>Le solde net de gestion est égal aux recettes moins les charges.

<sup>2</sup>Classés par catégories d'actifs et de passifs selon les cas.

**4.48** Dans les SFP, les obligations implicites nettes au titre des prestations de sécurité sociale futures (autres que les prestations de retraite liées à l'emploi) ne sont pas reconnues comme des passifs (voir l'appendice 2)<sup>16</sup>. 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 matière d'analyse de la politique budgétaire. Par ailleurs, dans une perspective de long terme, les cotisations de sécurité sociale pourraient être considérées comme une accumulation d'actifs (découlant des cotisations) associés à des passifs futurs des administrations publiques. 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 les principaux tableaux des SFP parce qu'on considère que les régimes de sécurité sociale autres que les régimes de pension liés à l'emploi n'engendrent pas un engagement contractuel de l'État ; ce qui correspond

<sup>16</sup>Ces obligations implicites excluent les montants qui restent dus après l'exigibilité, tous les critères de versement des prestations ayant été satisfaits — les SFP les incluent comme passifs dans les autres comptes à payer.

à l'absence de lien direct entre les cotisations versées et les prestations à payer *in fine*.

4.49 D'ailleurs, il n'est pas rare que les pouvoirs publics modifient unilatéralement la structure des prestations des régimes de sécurité sociale (en changeant, par exemple, les conditions d'éligibilité aux prestations ou le montant de celles-ci). En outre, dans la plupart des cas, ces prestations ne deviennent exigibles que lorsque certains événements conditionnels se produisent, comme la maladie ou le chômage. Néanmoins, quel que soit le point de vue adopté, il est important que les pouvoirs publics connaissent les engagements conditionnels implicites qu'engendrent leurs systèmes de sécurité sociale. Cet engagement conditionnel doit reconnaître la valeur actualisée des prestations futures correspondant à des droits acquis dans le cadre des lois et règlements en vigueur, nette de la valeur actualisée des cotisations futures, dans le cadre des lois et règlements en vigueur. De ce fait, un poste pour mémoire est inclus dans le *compte de patrimoine*, avec plus de précisions sur ces obligations nettes publiées dans cette situation (voir le tableau 4.6).

4.50 Les engagements conditionnels implicites liés aux régimes de sécurité sociale excluent les passifs associés aux régimes de pension liés à l'emploi, y compris dans les cas où les pensions liées à l'emploi sont gérées dans le cadre du régime de sécurité sociale. Dans les SFP, les obligations imputées au titre de régimes de retraite sans constitution de réserves sont considérées comme impliquant un engagement contractuel d'une unité du secteur des administrations publiques ou du secteur public envers ses fonctionnaires. En conséquence, les cotisations

**Tableau 4.6 Situation résumée des passifs conditionnels explicites et des obligations implicites nettes pour prestations de sécurité sociale futures**

<b>6M6</b>	<b>Total des passifs conditionnels explicites</b>
6M61	Dettes garanties par l'État <sup>1</sup>
6M62	Autres garanties ponctuelles <sup>2</sup>
6M63	Passifs conditionnels explicites non classés ailleurs
	Créances juridiques
	Indemnités
	Capital social non appelé
	...
<b>6M7</b>	<b>Obligations implicites nettes pour prestations de sécurité sociale futures</b>
	Valeur actualisée des obligations implicites au titre des prestations de sécurité sociale futures
	<i>Moins</i> : valeur actualisée des cotisations futures aux régimes de sécurité sociale

<sup>1</sup>Il est recommandé que les détails de la dette garantie par l'État (garanties de prêts et d'autres instruments de dette) soient présentés par échéance et type d'instrument, à leur valeur nominale.

<sup>2</sup>Par exemple, les garanties de crédit et autres passifs conditionnels du même type (comme les lignes de crédit et les engagements de prêt), les garanties de « mise à disposition de crédit » conditionnelles et les facilités de crédit conditionnelles.

effectives ou imputées à recevoir au titre de ces régimes liés à l'emploi sont considérées créer un nouvel engagement, et les versements des prestations de retraite sont alors considérés comme une diminution de cet engagement (voir le paragraphe 6.25).

# Annexe : Rôle des SFP dans l'analyse des finances publiques

La présente annexe décrit l'utilisation des SFP pour la création d'indicateurs budgétaires.

## Introduction

4.51 Cette annexe donne un aperçu de l'application du cadre SFP à la création d'indicateurs budgétaires couramment utilisés<sup>1</sup>. Certains indicateurs sont observables ou peuvent être calculés directement à partir du cadre SFP, tandis que d'autres sont obtenus grâce à une combinaison de SFP et d'autres données macroéconomiques.

4.52 Des indicateurs budgétaires peuvent être produits pour le secteur des administrations publiques et pour le secteur public (voir le chapitre 2). Des indicateurs budgétaires pour les sous-secteurs des administrations publiques et du secteur public peuvent aussi être produits pour tenir compte de la nature décentralisée des responsabilités budgétaires dans une économie. L'utilisation des données du cadre SFP renforce la comparabilité des données entre pays (voir le paragraphe 1.13), ce qui est important pour établir de robustes conclusions analytiques.

## Indicateurs budgétaires pouvant être tirés du cadre SFP

4.53 Le cadre SFP produit des indicateurs budgétaires tirés des transactions, des autres flux économiques, de l'encours, des agrégats ou des soldes budgétaires. Par exemple, dans la *situation des opérations*, le solde *capacité/besoin de financement* est l'indicateur de base du solde budgétaire, mesuré « au-dessus de la ligne » comme *recettes* moins *dépenses* (les dépenses étant la somme des *charges* et de *l'investissement net en actifs non financiers*). Ce solde budgétaire peut aussi être mesuré « au-dessous de la ligne » comme la différence entre les transactions sur *actifs financiers et passifs*, dites aussi transactions de financement. Dans l'approche « au-dessus de la ligne », les

<sup>1</sup> Les Statistiques financières internationales et l'Annuaire de statistiques de finances publiques contiennent une base de données macroéconomiques importante et complète, dont les SFP. Voir aussi le code de transparence des finances publiques du FMI à l'adresse suivante : [www.imf.org/external/np/fad/trans/](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/). Publié pour la première fois en 1998 et mis à jour en 2007 et en 2014, le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du FMI ainsi que le manuel et le guide qui l'accompagnent sont les pièces maîtresses des règles et normes de transparence des finances publiques.

SFP donnent des informations détaillées sur les sources de recettes et la composition des dépenses, tandis que l'approche « au-dessous de la ligne » met l'accent sur la façon dont les administrations publiques investissent les excédents ou financent les déficits.

4.54 Le *compte de patrimoine* présente des données sur les indicateurs budgétaires d'encours utilisés régulièrement, comme la dette brute et nette et l'encours et la composition des diverses catégories d'actifs et de passifs (voir les paragraphes 7.14 à 7.19). Des agrégats supplémentaires, comme l'encours de numéraire et la ventilation par échéance d'autres instruments financiers, sont utiles pour l'analyse de la liquidité. Les soldes comptables comme la *valeur nette* et la *valeur financière nette* permettent une analyse de la richesse des administrations publiques.

4.55 Une analyse de viabilité de la dette brute passe par le calcul d'un solde primaire, qui peut être calculé en excluant les *charges d'intérêts* du calcul du solde *capacité/besoin de financement* ou *excédent/déficit sur base caisse*. Lorsque l'analyse est axée sur la dette nette, le solde primaire devrait être calculé en excluant l'impact des *charges d'intérêts* et du *produit des intérêts*. De même, le taux de prélèvement obligatoire — un indicateur de la pression fiscale — peut être établi à partir des transactions liées aux *impôts* et aux *cotisations sociales*.

4.56 Le tableau 4A.1 présente une liste de certains indicateurs budgétaires qui peuvent être directement tirés des SFP ou établis à partir de celles-ci.

## Indicateurs budgétaires exigeant des données supplémentaires

4.57 Certains indicateurs budgétaires exigent un complément d'information. Le *solde budgétaire global*, par exemple, correspond au *solde capacité/besoin de financement* lorsque les transactions sur actifs et passifs sont corrigées des transactions réputées être à des fins de politique générale (dits « prêts à l'appui de politiques »). Ainsi, tout le produit des privatisations (y compris le produit de la vente des actifs fixes) entre dans les produits financiers, tandis que les prêts à l'appui de politiques y sont assimilés à des charges plutôt qu'à des transactions sur actifs financiers. Dans le calcul du solde budgétaire

global, par exemple, le produit de la privatisation ou le remboursement des prêts à l'appui de politiques est considéré comme un financement tandis que les apports de capitaux ou les prêts aux sociétés publiques (à l'appui de politiques) sont ajoutés aux charges. Pour calculer le solde budgétaire global, il faut donc faire la distinction entre les transactions sur actifs financiers/passifs menées à des fins de politique générale et celles effectuées à des fins de gestion de la liquidité (voir le paragraphe 4.29 et l'encadré 4.1).

4.58 Le solde corrigé des variations cycliques et le solde structurel sont d'autres exemples d'indicateurs budgétaires où les informations tirées de divers ensembles de données doivent être rassemblées. Ces soldes plus complexes tentent de mesurer les positions budgétaires nettes des effets cycliques et autres effets transitoires en prenant en considération les effets de facteurs exogènes sur le solde budgétaire. Des exemples de ces soldes plus complexes figurent aussi au tableau 4A.2. Les soldes corrigés des variations cycliques sont des mesures de la situation budgétaire de l'État dans une économie comme si l'économie produisait un produit intérieur brut (PIB) potentiel. Ces soldes peuvent être calculés en corrigeant le concept de *capacité ou besoin de financement* (ou d'autres

soldes budgétaires figurant dans le cadre SFP) de l'effet sur les recettes et les charges de la différence entre PIB effectif et PIB potentiel. Les soldes structurels sont une extension de soldes corrigés des variations cycliques en les corrigeant d'une gamme élargie de facteurs, comme les prix des produits de base, susceptibles de conduire à surévaluer ou sous-évaluer les résultats budgétaires.

4.59 Dans les pays riches en ressources naturelles, les statisticiens tiennent souvent compte de la volatilité des prix des produits de base (qui influe sur les soldes budgétaires, mais qui n'est pas sous le contrôle direct de l'État) dans l'évaluation des résultats budgétaires. Pour calculer les soldes non tirés des ressources naturelles, il faut éliminer du solde capacité/besoin de financement (ou d'autres soldes budgétaires) les recettes et dépenses nettes liées aux ressources naturelles. Ces postes liés aux ressources naturelles ne figurent pas dans les classifications des SFP, mais pourraient apparaître dans les données-sources sous-jacentes.

4.60 Le tableau 4A.2 présente une liste d'indicateurs budgétaires qui sont élaborés à l'aide des SFP et de données supplémentaires. Ces indicateurs sont généralement exprimés sous forme d'une variation en pourcentage ou de ratios d'agrégats, comme le PIB.

Tableau 4A.1 Indicateurs budgétaires pouvant être tirés du cadre SFP

Indicateur budgétaire	Terme équivalent dans les méthodologies statistiques	Codes SFP
<b>Soldes budgétaires</b>		
Solde en base caisse (dit aussi déficit/excédent)	L'excédent (+)/déficit (-) en base caisse (CSD) est égal aux entrées nettes de trésorerie résultant des activités de gestion moins les sorties nettes liées aux investissements en actifs non financiers. Il est aussi égal au total des flux de trésorerie liés aux transactions de financement.	C1-C2-C31, ou C1-C2M, ou  NFB+NCB
Solde net de gestion (NOB)	Recettes moins charges. Le solde net de gestion est aussi égal à la variation de la valeur nette due à des transactions.	1-2
Solde brut de gestion (GOB)	Recettes moins charges autres que la consommation de capital fixe.	1-2+23
Capacité (+)/besoin (-) de financement (NLB)	Recettes moins charges moins investissement net en actifs non financiers ; ou recettes moins dépenses ; ou Solde net de gestion moins investissement net en actifs non financiers ; ou solde brut de gestion moins investissement brut en actifs non financiers. Le solde capacité/besoin de financement est aussi égal au financement total.	1-2-31, ou 1-2M, ou NOB-31, ou GOB-31.1+31.2 32-33
Solde en base caisse primaire	Excédent/déficit en base caisse hors charge d'intérêts ou charge nette d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette brute, utiliser l'excédent/déficit en base caisse hors charge d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette nette, utiliser l'excédent/déficit en base caisse hors charge nette d'intérêts.	CSD+C24  CSD+C24-C1411

Tableau 4A.1 Indicateurs budgétaires pouvant être tirés du cadre SFP (suite)		
Indicateur budgétaire	Terme équivalent dans les méthodologies statistiques	Codes SFP
<b>Soldes budgétaires (suite)</b>		
Solde primaire de gestion	Solde net de gestion hors charges d'intérêts ou charges nettes d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette brute, utiliser le solde net de gestion hors charges d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette nette, utiliser le solde net de gestion hors charges nettes d'intérêts.	NOB+24 NOB+24-1411
Solde primaire	Capacité/besoin de financement hors charge d'intérêts ou charge nette d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette brute, utiliser le solde capacité/besoin de financement hors charge d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette nette, utiliser le solde capacité/besoin de financement hors charge nette d'intérêts.	NLB+24 NLB+24-1411
<b>Autres indicateurs budgétaires macroéconomiques</b>		
Transactions au-dessus de la ligne	Toutes les transactions de recettes et de charges et l'investissement net en actifs non financiers. (Les principaux soldes comptables — excédent/déficit en base caisse ou capacité/besoin de financement — correspondent à la « ligne ».)	1, 2 et 31, ou C1, C2 et C31
Transactions au-dessous de la ligne	Toutes les transactions donnant lieu à l'acquisition nette d'actifs financiers et à l'accumulation nette de passifs — dites aussi transactions de financement. (Les principaux soldes comptables — excédent/déficit en basse caisse ou capacité/besoin de financement — correspondent à la « ligne ».)	32 et 33, ou NFB et NCB
Prélèvements obligatoires	Recettes sous la forme d'impôts et de cotisations sociales. (En principe, seules les cotisations sociales obligatoires devraient être incluses. Dans les cas où les cotisations sociales volontaires sont importantes, celles-ci doivent être exclues pour calculer le taux de prélèvement obligatoire, auquel cas cet indicateur devient un indicateur budgétaire exigeant des données supplémentaires.)	11+12, ou 11+121+122
Pression fiscale	Recettes sous la forme d'impôts.	11
Impôts directs	Impôts qui tiennent compte de circonstances particulières des contribuables (par exemple, impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés).	111+1131+1132+1136
Impôts indirects	Impôts qui ne tiennent pas compte de circonstances particulières des contribuables (par exemple, impôts sur les biens et services).	112+114+115+116
Impôts en capital	Les impôts en capital sont des impôts qui frappent, à intervalles irréguliers et peu fréquents, la valeur des actifs ou la valeur nette détenues par les unités institutionnelles, ou la valeur des actifs transférés entre unités institutionnelles à la suite d'héritages, de donations ou d'autres transferts.	1133+1135
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, plus les achats de biens et de services en vue de transferts directs aux ménages (prestations sociales en nature, principalement), moins les ventes de biens et services.	21+22+23+282-142
Épargne brute	Solde brut de gestion hors transferts nets en capital à recevoir (les transferts en capital comprennent les dons nets en capital et les impôts en capital) ; ou  Capacité/besoin de financement, hors investissement brut en actifs non financiers et hors transferts nets en capital à recevoir (les transferts en capital incluent les dons nets en capital et les impôts en capital).	GOB-(1133+1135+1312+1322+1332+1442+1452-2612-2622-2632-2822-2832), ou NLB+31+23-(1133+1135+1312+1322+1332+1442+1452-2612-2622-2632-2822-2832)

Tableau 4A.1 Indicateurs budgétaires pouvant être tirés du cadre SFP (suite)

Indicateur budgétaire	Terme équivalent dans les méthodologies statistiques	Codes SFP
<b>Autres indicateurs budgétaires macroéconomiques</b>		
Dépenses d'investissement	L'investissement net en actifs non financiers est égal à l'acquisition nette (acquisitions moins cessions) d'actifs non financiers diminuée de la consommation de capital fixe.	31.1–31.2–31.3
Investissement brut en actifs non financiers	L'acquisition nette d'actifs non financiers est égale à l'acquisition d'actifs non financiers moins la cession d'actifs non financiers. Investissement net en actifs non financiers plus consommation de capital fixe.	31.1–31.2, ou 31+23
Formation brute de capital	Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers produits, comprenant les actifs fixes, les stocks et les objets de valeur.	311.1–311.2+312+313
Formation brute de capital fixe	Acquisitions moins cessions d'actifs fixes.	311.1–311.2
Charge nette d'intérêts	Intérêts payés moins intérêts reçus.	24–1411
Dépenses sociales	Valeur approchée en utilisant la classification fonctionnelle des dépenses de logement, de santé, d'éducation et de protection sociale.	706+707+709+710
Dépenses totales	Charges plus investissement net en actifs non financiers ; ou dépenses.	2+31, ou 2M
Transferts versés hors dons	Transferts aux sociétés, ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages, comprenant les subventions, les prestations sociales, les transferts non classés ailleurs et les primes, les commissions et les indemnités liées aux régimes d'assurance dommages et de garanties standard.	25+27+282+283
<b>Indicateurs financiers</b>		
Financement total	Transactions sur actifs financiers moins transactions sur passifs.	32–33, ou 82–83
Financement intérieur	Transactions sur actifs financiers moins transactions sur passifs, avec des unités institutionnelles résidentes (débiteurs/créanciers intérieurs).	321–331, ou 821–831
Financement extérieur	Transactions sur actifs financiers moins transactions sur passifs, avec des unités institutionnelles non résidentes (débiteurs/créanciers extérieurs).	322–332, ou 822–832
Financement bancaire intérieur	Transactions sur actifs financiers et passifs avec la banque centrale et les institutions de dépôts résidentes autres que la banque centrale.	8212+8213–8312–8313
Financement non bancaire intérieur	Transactions sur actifs financiers et passifs avec les unités institutionnelles résidentes autres que la banque centrale et les institutions de dépôts résidentes autres que la banque centrale ; ou  Transactions sur actifs financiers et passifs avec les unités d'administration publique et les autres sociétés financières résidentes, les sociétés non financières et les ménages et les institutions sans but lucratif au service des ménages.	(821–8212–8213)–(831–8312–8313), ou  8211+8214+8215+8216–8311–8314–8315–8316
<b>Indicateurs de patrimoine et d'endettement</b>		
Comptes à payer	Encours dans les autres comptes à payer, qui comprennent les crédits commerciaux et avances, et divers autres comptes à payer.	6318
Arriérés	Encours de montants qui restent impayés après leur échéance.	6M5
Passifs conditionnels	Obligations qui ne se concrétisent que si un ou plusieurs événements particuliers se produisent un jour.	6M6
Total des passifs au titre des pensions et de l'assurance	Encours de passifs au titre des systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard plus obligations nettes au titre des prestations de sécurité sociale.	6306+6M7

Tableau 4A.1 Indicateurs budgétaires pouvant être tirés du cadre SFP (fin)

Indicateur budgétaire	Terme équivalent dans les méthodologies statistiques	Codes SFP
<b>Indicateurs de patrimoine et d'endettement (fin)</b>		
Dettes brutes	Encours de créances financières obligeant le débiteur à effectuer en faveur du créancier un ou des paiements d'intérêts et/ou de principal à une ou plusieurs dates futures. Comprend tous les passifs détenus sous forme d'instruments de dette (total des passifs, sauf les actions et les parts de fonds d'investissement, les produits financiers dérivés et les options sur titres des salariés).	63-6305-6307, ou 6301+6302+6303+6304+6306+6308
Dettes nettes	Dettes brutes moins encours d'actifs financiers correspondant à des instruments de dette. Comprend tous les actifs financiers/passifs détenus sous forme d'instruments de dette (actifs financiers/passifs, sauf les actions et les parts de fonds d'investissement, les produits financiers dérivés et les options sur titres des salariés).	(63-6305-6307)-(62-6205-6207), ou 6301+6302+6303+6304+6306+6308-6201-6202-6203-6204-6306-6308
Dettes brutes, nettes des actifs très liquides	Dettes brutes moins actifs financiers détenus sous la forme d'instruments financiers les plus liquides. Dans la plupart des pays, les actifs liquides sont composés essentiellement de numéraire et de dépôts. (Lorsque d'autres actifs financiers sont en partie considérés comme des actifs financiers très liquides, cet indicateur devient un indicateur budgétaire exigeant des données supplémentaires.)	63-6305-6307-6201, ou 6301+6302+6303+6304+6306+6308-6201
Valeur financière nette	La valeur financière nette est égale à l'encours d'actifs financiers moins l'encours de passifs.	62-63, ou 6M1
Valeur nette	Encours d'actifs moins encours de passifs à la fin de la période de référence.	61+62-63, ou 6
Variation totale de la valeur nette	Valeur nette à la fin de la période comptable en cours moins valeur nette à la fin de la période comptable précédente. (Une distinction entre variation de la valeur nette due à des transactions [solde net de gestion] et variation de la valeur nette due à d'autres flux économiques est également utile d'un point de vue analytique.)	$6_{t1}-6_{t0}$ , ou $(61+62-63)_{t1}-(61+62-63)_{t0}$ , ou NOB+9

Tableau 4A.2 Indicateurs budgétaires exigeant des données supplémentaires

Indicateur budgétaire	Terme associé dans les méthodologies statistiques
Recettes tirées des ressources naturelles	Recettes à recevoir liées aux ressources naturelles. Ces recettes peuvent être liées à divers types d'impôts, subventions, dividendes, contrats, baux et licences, loyer ou autres transferts.
Charges liées aux ressources naturelles	Charges à payer liées aux ressources naturelles. Ces montants peuvent être liés à divers types de charges comme les subventions, les charges liées à la propriété et les transferts.
Solde de gestion non lié aux ressources naturelles	Total des recettes diminué des recettes liées aux ressources naturelles moins total des charges diminué des charges liées aux ressources naturelles.
Solde primaire de gestion non lié aux ressources naturelles	Solde de gestion non lié aux ressources naturelles hors charges d'intérêts pour l'analyse de soutenabilité de la dette brute ou hors charges nettes d'intérêts pour l'analyse de soutenabilité de la dette nette.
Capacité/besoin de financement non lié aux ressources naturelles	Solde de gestion non lié aux ressources naturelles moins investissement dans les actifs non financiers non liés aux ressources naturelles.
Solde capacité/besoin de financement primaire non lié aux ressources naturelles	Capacité/besoin de financement non lié aux ressources naturelles hors charges d'intérêts pour l'analyse de soutenabilité de la dette brute ou hors charges nettes d'intérêts pour l'analyse de soutenabilité de la dette nette.
Solde budgétaire global	Capacité/besoin de financement, corrigé de la réorganisation des transactions sur actifs financiers et passifs réputées servir les objectifs de la politique générale (prêts en appui de politiques). Les prêts en appui de politiques sont ajoutés aux charges. Le produit de la privatisation tiré de la vente d'actifs non financiers et le remboursement des prêts (encadré 4.1) sont inclus dans les transactions sur postes financiers dans le calcul du solde budgétaire global.
Solde primaire global	Solde budgétaire global hors charge d'intérêts ou charge nette d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette brute, utiliser le solde budgétaire global hors charges d'intérêts. Pour l'analyse de soutenabilité de la dette nette, utiliser le solde budgétaire global hors charges nettes d'intérêts.
Solde corrigé des variations cycliques	Solde tendanciel sur un cycle économique, qui est le solde budgétaire, débarrassé de l'impact des mouvements cycliques des recettes et des dépenses (pour les administrations publiques, généralement seules les prestations de chômage à payer sont éliminées).
Solde primaire corrigé des variations cycliques	Solde tendanciel sur un cycle économique, qui est le solde budgétaire primaire, débarrassé de l'impact des mouvements cycliques des recettes et des dépenses (pour les administrations publiques, généralement seules les prestations de chômage à payer sont éliminées).
Solde structurel	Solde budgétaire sous-jacent ou permanent, qui est le solde budgétaire, débarrassé de l'impact des mouvements cycliques des recettes, des dépenses et des effets d'événements inhabituels ou exceptionnels.
Solde primaire structurel	Solde budgétaire primaire sous-jacent ou permanent, qui est le solde budgétaire primaire, après élimination de l'impact des mouvements cycliques des recettes, des dépenses et des effets d'événements inhabituels ou exceptionnels.
Impulsion budgétaire	Variation du solde primaire structurel entre deux périodes comptables. (Souvent aussi calculée à l'aide du solde structurel [global] ou du solde [primaire] corrigé des variations cycliques.)
Besoins de financement bruts	Capacité/besoin de financement au cours d'une période comptable donnée plus dette arrivant à échéance durant la période comptable. (Ce concept est un indicateur prospectif et ne devrait pas être confondu avec le financement total.)

Tableau 4A.2 Indicateurs budgétaires exigeant des données supplémentaires (*fin*)

Indicateur budgétaire	Terme associé dans les méthodologies statistiques
Prêts concessionnels	Prêts qui fournissent à l'emprunteur certains avantages concessionnels. Pour estimer l'avantage ponctuel à la naissance de la créance, on peut prendre la différence entre la valeur nominale de la dette et sa valeur actualisée sur la base d'un taux d'actualisation du marché pertinent.
Dépenses consacrées au développement	Représentent les dépenses affectées par les administrations publiques au développement national et englobent les transactions donnant lieu à l'acquisition d'actifs non financiers, généralement liés à l'infrastructure. Les dépenses consacrées au développement sont souvent financées grâce à des sources spécifiques (prêts extérieurs, dons reçus de l'étranger, produit de privatisation, prélèvements d'impôts ponctuels).
Opérations quasi budgétaires	Les opérations quasi budgétaires sont des opérations des administrations publiques effectuées par des unités institutionnelles autres que des unités d'administration publique (banques centrales et autres sociétés publiques). Elles englobent une vaste gamme d'activités qui ont sur l'économie le même impact en termes de politique budgétaire que les opérations des administrations publiques.