

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL



Manuel de
statistiques
de finances
publiques

Manuel de statistiques de finances publiques



Fonds monétaire international

**Traduction du Bureau des services
linguistiques du FMI**

Titre original :
A Manual on Government Finance Statistics
(FMI, 1986)

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

La présente publication constitue la version imprimée du *Manuel de statistiques de finances publiques* diffusé sous forme provisoire en 1987. Elle ne contient aucune modification de fond par rapport à la version précédente.

Chaque paragraphe, tableau et diagramme du présent *Manuel* est précédé d'un numéro ou d'une lettre de référence, qui permettra au lecteur de s'y référer lors de ses recherches dans l'*Index* (publié séparément, à paraître).

Library of Congress Cataloging in Publication Data

Main entry under title:

Manuel de statistiques de finances publiques. [Traduction du Bureau des services linguistiques du FMI]

Includes bibliographical references and index.

1. Finance, Public—Statistics—Handbooks, manuals, etc. I. International Monetary Fund.

HJ131.M3614 1985 336'.0072 85-2373
ISBN 1-55775-239-7

Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-propos	ix
Introduction générale	1
Chapitre I. CHAMP D'APPLICATION	6
Introduction : division de l'économie en secteurs	6
A. Nature des administrations publiques	7
B. Secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques ..	13
C. Administration publique centrale	14
1. «Partie de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques»	15
D. États d'une fédération, administrations publiques provinciales ou régionales	16
E. Administrations publiques locales	17
F. Régimes de sécurité sociale	18
G. Autorités supranationales	21
H. Unités de production marchande des administrations publiques ..	23
I. Entreprises publiques non financières	25
J. Institutions financières	27
K. Secteur public non financier	31
Chapitre II. SÉLECTION ET PRÉPARATION DES DONNÉES	33
Introduction	33
A. Base d'établissement des données	36
1. Étapes de la réalisation des dépenses et de la perception des recettes	36
2. Établissement des statistiques sur la base encaissements- décaissements	38
3. Comparaison avec la comptabilité des entreprises, tenue sur la base des droits constatés	41
4. Nature des flux au stade des encaissements et décaissements .	42
5. Paiements effectués par l'intermédiaire de comptes séparés ...	46
6. Paiements effectués au moyen d'instruments de la dette	46
7. Opérations en nature	48
B. Données complémentaires sur les opérations non établies sur la base encaissements-décaissements	50
C. Dates d'enregistrement	57
D. Fréquence	58
E. Enquêtes par sondage auprès d'administrations publiques locales	60
F. Traitement sur une base brute des décaissements et encaissements liés à des activités non marchandes	61
G. Attribution des recettes fiscales aux administrations perceptrices ou bénéficiaires	63
H. Traitement sur une base nette des activités marchandes	65

	<i>Page</i>
I. Séparation des données sur les entreprises publiques intégrées dans les comptes des administrations publiques	69
J. Séparation des fonctions des institutions financières dont les comptes sont intégrés à ceux des administrations publiques ...	72
1. Opérations des autorités monétaires	74
K. Consolidation	76
1. Consolidation au sein d'une même administration	77
1. Consolidation avec les caisses d'amortissement	79
2. Consolidation avec la sécurité sociale	81
2. Consolidation entre administrations de même niveau	83
3. Consolidation entre les administrations du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques	84
L. Méthodes de calcul	86
M. Systèmes budgétaires et comptables	105
N. Application aux systèmes budgétaires d'inspiration française	108
Chapitre III. CADRE D'ANALYSE	113
Introduction	113
A. Distinctions fondamentales	113
B. Recettes	122
C. Dons	123
D. Dépenses	124
E. Prêts moins recouvrements	125
F. Financement	127
G. Déficit ou excédent	128
H. Épargne propre	131
I. Dette	133
J. Opérations avec l'étranger	134
K. Tableau récapitulatif des principales composantes.	136
Chapitre IV. CLASSIFICATION	137
Introduction	137
A. Recettes et dons	138
1. Description des catégories	142
2. Liste des impôts et autres postes de recettes par catégorie ...	164
3. Index alphabétique des impôts et autres postes de recettes ...	169
B. Dépenses et prêts moins recouvrements	173
1. Classification fonctionnelle	174
2. Classification économique.	210
3. Classification matricielle	231
C. Financement	234
1. Financement par catégorie de créanciers	237
2. Financement par catégorie d'instruments de la dette	255
D. Dette	261
1. Encours de la dette par catégorie de créanciers	266
2. Encours de la dette par catégorie d'instruments	272
3. Encours de la dette par échéances	278
E. Clés de passage	279
Chapitre V. RELATIONS AVEC D'AUTRES SYSTÈMES DE DONNÉES	283
A. Relations avec les statistiques monétaires et bancaires	283
B. Relations avec les comptes de la balance des paiements	290

	<i>Page</i>
C. Relations avec la comptabilité nationale	297
1. Tableaux de passage entre les statistiques de finances publiques et les comptes nationaux	299
Chapitre VI. ENTREPRISES PUBLIQUES NON FINANCIÈRES ET SECTEUR PUBLIC NON FINANCIER	327
A. Entreprises publiques non financières	327
1. Principaux indicateurs	329
2. Bilan des avoirs et engagements	334
3. Compte d'opérations	339
4. Compte d'opérations simplifié	365
5. Conversion en données établies sur la base approchée encaissements-décaissements	366
B. Secteur public non financier	367
Glossaire	375

Liste des tableaux

Tableau A.	Administrations publiques — Recettes et dons	139
Tableau B.	Classification des fonctions des administrations publiques	178
Tableau C.	Classification économique des dépenses et des prêts moins recouvrements des administrations publiques	211
Tableau B/C.	Classification économique et fonctionnelle des dépenses publiques et des prêts moins recouvrements	233
Tableau D.	Financement par catégorie de créanciers	239
Tableau E.	Financement par catégorie d'instruments de la dette ..	256
Tableau F.	Encours de la dette par catégorie de créanciers	266
Tableau G.	Encours de la dette par catégorie d'instruments	272
Tableau H.	Encours de la dette des administrations publiques par échéances	279
Tableau I.	Principaux indicateurs — Opérations des entreprises publiques non financières (sur la base des droits constatés)	330
Tableau J.	Bilan d'une entreprise publique non financière	335
Tableau K.	Opérations des entreprises publiques non financières (sur la base des droits constatés)	340
Tableau K.1.	Compte d'opérations simplifié — Entreprises publiques non financières (sur la base des droits constatés)	365
Tableau L.	Opérations des entreprises publiques non financières — Conversion en données établies sur la base approchée encaissements-décaissements	366
Tableau M.	Opérations et dette du secteur public non financier ...	370

Liste des tableaux de passage

Tableau de passage I.	Tableaux des statistiques de finances publiques (SFP) et postes correspondants des statistiques du secteur public (SSP)	301
	A. Recettes et dons des administrations publiques	301

	<i>Page</i>
	306
	311
Tableau de passage II.	313
	313
	317
	321
	323

Liste des tableaux de travail

Tableau de travail 1.	51
Tableau de travail 2.	51
Tableau de travail 3.	52
Tableau de travail 4.	54
Tableau de travail 5.	55
Tableau de travail 6.	56
Tableau de travail 7.	68
Tableau de travail 8.	71
Tableau de travail 9.	88
Tableau de travail 10.	96
Tableau de travail 11.	100
Tableau de travail 12.	102

	<i>Page</i>
Tableau de travail 13.	Transferts entre sous-secteurs de l'ensemble des administrations publiques 103
Tableau de travail 14.	Classification fonctionnelle des transferts entre administrations (interadministrations) 104
Tableau de travail 15.	Dettes intra-administration et interadministrations 265
Tableau de travail 16.	Utilisation de clés de passage pour les postes de recettes : compte consolidé des recettes 280
Tableau de travail 17.	Clés de passage des postes de dépenses : dépenses par ministère, départements et programmes 281
Tableau de travail 18.	Clés de passage indiquant les postes classés dans le financement par catégorie de créanciers 282
Tableau de travail 19.	Calcul des opérations et de la dette consolidées du secteur public non financier. 371

Liste des diagrammes

Diagramme 1.	Principaux comptes et secteurs institutionnels dans le <i>Système de comptabilité nationale</i> des Nations Unies 8
Diagramme 2.	Critères permettant d'établir une séparation entre le secteur des administrations publiques et les autres secteurs 10
Diagramme 3.	Fonctions financières des administrations publiques imputées au secteur des institutions financières dans les statistiques de finances publiques 29
Diagramme 4.	Flux à destination et en provenance des administrations publiques 44
Diagramme 5.	Traitement des branches d'activité marchande et non marchande dans les statistiques de finances publiques 66
Diagramme 6.	Traitement recommandé de l'excédent ou du déficit des entreprises publiques isolées des comptes des administrations publiques 70
Diagramme 7.	Classification des opérations des administrations publiques selon les types de flux qui leur sont destinés ou qui en proviennent 115
Diagramme 8.	Séparation des opérations des administrations publiques sous forme de flux monétaires en fonction de leur nature 116
Diagramme 9.	Organisation des opérations des administrations publiques selon la nature des flux 121
Diagramme 10.	Cadre d'analyse pour la classification des opérations des administrations publiques 122
Diagramme 11.	Sections de <i>SFI</i> relatives aux statistiques monétaires et bancaires d'une économie type 285
Diagramme 12.	Intégration des opérations des administrations publiques exerçant des fonctions d'autorités monétaires dans le compte consolidé des autorités monétaires 289
Diagramme 13.	Composantes standard de la balance des paiements ... 293
Diagramme 14.	Relations entre la classification des statistiques de finances publiques et celle des comptes de la balance des paiements 296

Avant-propos

1. L'objet du présent *Manuel de statistiques de finances publiques* est d'aider tous ceux qui sont appelés pour diverses raisons à établir des statistiques dans ce domaine. Il reprend un grand nombre d'éléments tirés de diverses sources¹, qui sont parfois incorporés au texte pour bien marquer que les mêmes termes conservent une signification identique. La version précédente du *Manuel*, en anglais, en espagnol et en français, a été diffusée auprès des gouvernements, des banques centrales et des bureaux centraux de statistiques, ainsi qu'auprès d'organisations internationales et a été étudiée lors de cinq séminaires régionaux organisés à cette fin. La présente édition tient compte des observations formulées lors de ces séminaires et dans les lettres reçues de plus de cent pays, de même que des enseignements tirés de l'application de l'édition précédente à l'établissement des données publiées dans le *Government Finance Statistics Yearbook* (Annuaire de statistiques de finances publiques). On espère que la large diffusion de cet ouvrage en permettra l'étude et l'application et que l'expérience et les observations en résultant serviront à définir les améliorations qu'il serait souhaitable d'apporter aux éditions futures du *Manuel*.

2. Le *Manuel* est conçu comme un ouvrage de référence et a été structuré de manière à être aisément consultable. Il présente des notions, des définitions et des méthodes applicables à l'établissement des statistiques de finances publiques, mais ne traite pas systématiquement de l'utilisation et de l'interprétation de ces dernières. Étant donné que les pays ont des structures administratives et des économies très différentes, les diverses parties du *Manuel* ne présenteront pas toutes le même intérêt pour tous les pays. Comme les autres classifications statistiques, le système de classification proposé est destiné à offrir un moyen d'organiser les données avec un degré de précision approprié à la fois à la nature des opérations effectuées dans chaque pays et aux informations disponibles. Dans la plupart des pays, certaines des rubriques principales et bon nombre des rubriques secondaires seront inapplicables, mais dans d'autres cas, il apparaîtra possible — et souhaitable — de présenter les données de façon plus détaillée par une ventilation plus poussée que celle prévue dans les tableaux types. On a cependant jugé préférable, dans ce *Manuel*, de présenter une série unique de concepts, de définitions et de méthodes couvrant l'ensemble du terrain commun à la plupart des pays, à charge pour chaque pays de les appliquer ou de les compléter en fonction de la situation qui lui est propre.

3. Les insuffisances de l'information disponible et le manque de personnel ne permettront pas toujours d'établir immédiatement des statistiques de finances publiques sous leur

¹Ces sources sont notamment les suivantes : Organisation des Nations Unies (ONU) : *Système de comptabilité nationale (SCN)* (New York, 1970); ONU : *Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)* (New York, 1981); ONU : *Manuel de comptabilité nationale* — Volume traitant des comptes du secteur public (en préparation); Office statistique des Communautés européennes : *Système européen de comptes économiques intégrés (SEC)* (Bruxelles, 1970); Organisation de coopération et de développement économiques : *Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-82*, Liste normalisée (Paris, 1983); U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (Ministère du commerce des États-Unis, Bureau du recensement) : *Classification Manual, Government Finance* (Washington, 1971); Conseil de l'Europe : *Manuel du système statistique d'analyse fonctionnelle et économique des comptes locaux européens normalisés (CLEN)*, étude réalisée pour le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales (Strasbourg, 1973); Josef Berolzheimer : «Probleme internationaler Finanzvergleiche» (Problèmes posés par les comparaisons internationales en matière de finances publiques), étude publiée dans *Handbuch der Finanzwissenschaft* (Manuel de finances publiques, deuxième édition, vol. IV, p. 1-90 (Tübingen, 1965)); Jonathan Levin : «Évaluation de l'activité de l'État», *Finances et développement*, vol. 9 (septembre 1972), p. 14-20, et «Nouveaux instruments de mesure pour le secteur des administrations publiques», *Finances et développement*, vol. 12 (juin 1975), p. 14-18, 31.

forme optimale, de sorte que la mise en place d'un système entièrement satisfaisant devra, dans de nombreux cas, se faire par étapes.

4. Le texte du présent *Manuel* est le fruit d'un projet mené conjointement par le Bureau des statistiques et par le Département des finances publiques du FMI; l'essentiel du travail de rédaction a été assuré par M. Jonathan Levin, Sous-Directeur du Bureau des statistiques, chargé de la Division des finances publiques. La version française a été établie par le Bureau des services linguistiques du FMI, en collaboration avec un comité interdépartemental du FMI.

Introduction générale

5. Le présent *Manuel* traite de l'établissement des statistiques relatives aux finances publiques. Il était nécessaire de consacrer un manuel spécial à ce sujet en raison du rôle relativement important des pouvoirs publics dans la plupart des économies et du caractère particulier de leurs activités. L'accent est mis ici sur les opérations financières — impôts, emprunts, dépenses et prêts — plutôt que sur l'utilisation du capital humain, la consommation et la production des biens et autres éléments physiquement mesurables. En outre, au lieu de s'attacher à la tenue des comptes à des fins d'enregistrement et de contrôle des opérations spécifiques, l'ouvrage porte essentiellement sur leur présentation résumée et leur organisation sous forme de statistiques exploitables pour l'analyse, la planification et la formulation de la politique économique et financière.

6. Des statistiques de finances publiques choisies et organisées de manière appropriée peuvent faciliter l'analyse des activités des administrations publiques et de leur influence sur l'ensemble de l'économie et sur des secteurs particuliers. Certes, ces statistiques doivent tenir compte des institutions et des pratiques propres à chaque pays, mais un système commun de définitions et de classifications offre l'avantage de permettre aux utilisateurs de déterminer plus clairement les effets économiques des opérations des administrations publiques et de procéder à des comparaisons avec d'autres pays.

7. Les statistiques de finances publiques se distinguent de deux autres systèmes de données : d'une part, la comptabilité publique, tenue par des agents d'exécution des administrations publiques à des fins de contrôle et de responsabilité financière, et, d'autre part, la comptabilité nationale, qui reprend les données relatives à l'activité des administrations sous une forme commune à tous les secteurs de façon à mesurer la production, le revenu, la consommation, l'accumulation de capital et les opérations de financement de chacun d'eux, à les agréger et à retracer les opérations intersectorielles. Chacun de ces trois systèmes de données correspond à des besoins différents et qui ont leur importance propre. Ils sont d'ailleurs interdépendants : les statistiques de finances publiques se fondent sur la comptabilité publique et apportent les données nécessaires pour l'établissement des comptes nationaux.

8. Cette interdépendance doit se refléter dans la forme que revêt chacun des trois systèmes de données. Chaque système doit être organisé pour remplir sa fonction principale — contrôle administratif, analyse économique des opérations des administrations publiques et analyse intégrée de l'économie dans son ensemble, respectivement — mais doit aussi tenir compte de la nature des données qu'il peut recevoir des autres systèmes et des besoins de ces autres systèmes que ses propres données peuvent contribuer à satisfaire. Cette interaction a une double conséquence pour l'établissement des statistiques de finances publiques. D'une part, ces statistiques doivent s'appuyer sur les données les plus fiables concernant les opérations financières des administrations qui sont fournies par la comptabilité publique, ces données étant ajustées au besoin afin d'obtenir une évaluation économique à jour et cohérente des politiques et des évolutions budgétaires qui facilite l'élaboration et la mise en oeuvre de l'action gouvernementale. D'autre part, il est souhaitable que les statistiques de finances publiques suivent les conventions et classifications utilisées pour établir les comptes nationaux relatifs à l'ensemble de l'économie telles qu'elles sont énoncées dans deux publications de l'Organisation des Nations Unies : le *Système de comptabilité nationale (SCN)* et le *Manuel de comptabilité nationale* qui traite des comptes du secteur public, pour autant que ces conventions et classifications sont compatibles avec leur objectif premier, qui est d'analyser le fonctionnement du secteur des administrations publiques proprement dites. Cette

façon de faire doit permettre d'incorporer dans les comptes nationaux les données fournies par les statistiques de finances publiques après qu'on ait procédé aux ajustements voulus pour les mettre en harmonie avec les concepts et les données relatifs aux autres secteurs. Comme on pourra le constater, le *Manuel* s'écarte sur certains points des pratiques du *SCN*. Ainsi, alors que les comptes nationaux visent à mesurer l'ensemble de la production, du revenu, de la consommation, de l'accumulation de capital et des flux financiers constatés durant la période en cours — qu'ils résultent de dépenses présentes, passées (acquisition de biens d'équipement) ou à venir (droits à pension non financés par des caisses ou des réserves constituées à cet effet) —, le *Manuel* s'attache uniquement aux dépenses effectuées pendant la période en cours. Pour l'essentiel, cependant, il suit les pratiques du *SCN* et, lorsqu'il s'en écarte, le fait est habituellement signalé dans le texte ou dans une note explicative. On trouvera à la section V.C un examen global des rapports entre le *Manuel* et le *SCN*, ainsi qu'un exposé détaillé sur la manière dont les données correspondant aux prescriptions du *Manuel* peuvent être utilisées pour l'établissement des comptes nationaux. Les modifications auxquelles pourrait donner lieu la révision actuelle du *SCN* seront prises en compte dans les éditions futures du *Manuel*.

9. Le système de données proposé dans le présent *Manuel* repose sur trois principes directeurs. Le premier est que la fonction des administrations publiques est différente de celle des autres secteurs de l'économie. Le *Manuel* définit le cadre institutionnel du secteur des administrations publiques comme englobant les unités qui exercent cette fonction, à savoir la mise en application de la politique des pouvoirs publics par la prestation de services essentiellement non marchands et par des transferts de revenus, financés principalement par des prélèvements obligatoires sur les autres secteurs. Sur ce point, le *Manuel* suit généralement les règles de sectorisation institutionnelle énoncées par le *SCN*, qui classe les institutions selon leur fonction principale. Comme le *SCN*, le *Manuel* exclut des administrations publiques les unités qui vendent au public des biens et services industriels ou commerciaux sur une grande échelle ou qui sont constituées en sociétés. Cependant, le *Manuel* va plus loin que le *SCN*, car il établit une distinction entre l'exercice des fonctions des administrations publiques et celui des fonctions des institutions financières. À la différence du *SCN*, le *Manuel* dissocie des opérations des administrations publiques l'exercice des fonctions des autorités monétaires — comme la gestion des réserves en devises et la régulation monétaire — et l'exercice de toute fonction bancaire impliquant l'acceptation de dépôts à vue, à terme ou d'épargne reçus du public, même si cette fonction est exercée par des unités qui ne peuvent pas à la fois contracter des engagements et acquérir des créances financières sur le marché des capitaux. Le regroupement de ces activités avec celles des autres institutions financières à l'intérieur d'un secteur distinct facilite l'analyse économique et la comparabilité internationale. La séparation rigoureuse des administrations publiques et du secteur des institutions financières est une condition préalable à l'analyse des opérations importantes qui s'effectuent entre ces deux secteurs.

10. Le deuxième principe est la préférence pour le recours à des opérations de mesure effective plutôt qu'à des estimations ou à des imputations pour chiffrer les flux bruts de paiements à destination et en provenance des administrations publiques pendant une période donnée. Sauf en ce qui concerne les activités marchandes sur une petite échelle, qui restent classées avec les administrations publiques, la préférence est donnée aux flux bruts de manière à dégager le maximum d'informations. L'enregistrement sur une base nette ou la compensation entre opérations peut parfois dissimuler des mouvements significatifs d'une composante. Ne sont comptabilisés que les flux extérieurs — opérations avec le reste de l'économie — et non les flux internes entre unités administratives. À la différence des entreprises, qui doivent comptabiliser leurs dettes envers des tiers (comptes fournisseurs) et leurs créances sur des tiers (comptes clients) pour être à même de calculer leur valeur nette, leurs coûts et leur revenu, les administrations publiques n'ont pas la possibilité de tenir une comptabilité complète sur cette base. En effet, la plupart des dettes qui prennent naissance entre les administrations publiques et le reste de l'économie sont fondées non pas sur des livraisons mais sur des faits auxquels l'administration n'est pas directement partie et dont elle peut ne pas avoir une connaissance immédiate. S'il est vrai, par exemple, qu'au regard de la

loi une obligation fiscale envers l'administration prend naissance au moment où une vente est effectuée ou un revenu reçu par le contribuable, l'administration n'en a connaissance qu'au moment où ces opérations sont déclarées. De même, s'il est vrai que l'obligation de verser une indemnité de chômage prend naissance lorsqu'une personne perd son emploi, l'administration n'en prend connaissance que lorsque ladite personne s'inscrit au chômage. En conséquence, les administrations publiques tiennent en général leur comptabilité sur la base encaissements-décaissements plutôt que sur celle des droits constatés. Dans le *Manuel*, les données à retenir sont celles qui retracent les flux de paiements, en particulier pour les comptes agrégés de recettes et de dépenses; ces données représentent en effet la meilleure approximation disponible des flux de fonds et de ressources; elles permettent d'éviter les problèmes d'évaluation des flux de ressources; ce sont celles qui se rapprochent le plus des autres statistiques financières et elles constituent la base sur laquelle la plupart des administrations publiques tiennent leurs comptes. Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir des données relatives aux paiements pour le détail de certaines opérations des administrations, il est recommandé de recourir aux données les plus fiables qui retracent la situation entre les stades de la livraison et du paiement, en signalant les écarts éventuels par rapport aux totaux calculés sur la base encaissements-décaissements.

11. Bien que le *Manuel* porte essentiellement sur la collecte des données relatives aux opérations financières, le fonctionnement des administrations comporte d'autres aspects que l'on ne peut négliger si l'on veut analyser leur incidence sur l'économie. Ainsi, les achats que l'administration n'a pas encore réglés peuvent conduire les fournisseurs à solliciter des crédits bancaires qui, à bien des égards, équivalent à l'octroi direct d'un crédit bancaire aux administrations publiques. Les variations des commandes des administrations publiques peuvent exercer des effets importants sur l'emploi et sur l'activité économique bien avant la livraison ou le paiement effectifs des marchandises. De même, du côté des recettes, les utilisateurs des statistiques pourront par exemple plus facilement appréhender les effets qu'exercent les variations du revenu sur les impôts frappant ce dernier si les impôts perçus chaque année sont également présentés en fonction de l'année au cours de laquelle les revenus imposés ont été acquis. Par ailleurs, les opérations en nature à destination ou en provenance des administrations publiques représentent parfois des flux importants qui viennent s'ajouter aux flux de paiements. Les données de ce type sont présentées dans des tableaux complémentaires figurant dans la section II.B de ce *Manuel*.

12. Alors que les tableaux complémentaires visent à mettre en évidence certains aspects des opérations des administrations publiques, il est d'autres aspects importants qu'il est extrêmement difficile, sinon impossible, d'appréhender par des données chiffrées. Ainsi, les statistiques relatives aux exonérations et abattements fiscaux, que les pouvoirs publics peuvent utiliser pour avantager certains groupes ou certaines activités comme ils le feraient par des dépenses pures et simples, ne peuvent être calculées que comme des écarts par rapport à un traitement fiscal supposé normal ou typique, ce qui permet difficilement d'aboutir à des chiffres cohérents. D'autres aspects de l'activité des administrations publiques, qui ne font intervenir aucune transaction et qui ne figurent donc pas dans les statistiques de finances publiques, peuvent néanmoins avoir une forte incidence sur l'économie, par exemple les mesures de réglementation et de contrôle. Mais celles-ci relèvent d'un autre type d'analyse et ne sont pas traitées dans le présent *Manuel*.

13. Bien que le but du deuxième principe directeur du *Manuel* soit de mesurer les flux de paiements à destination et en provenance des administrations publiques, celui du troisième principe est de classer ces flux en fonction des flux inverses qui leur correspondent — biens et services, «rien», engagements des tiers envers les administrations publiques ou engagements des administrations publiques envers les tiers. Les opérations sont appréciées au regard d'un certain nombre de critères : les paiements constituent-ils pour les administrations publiques des entrées ou des sorties? Donnent-ils ou non naissance à une créance recouvrable? Dans la négative, font-ils l'objet d'une contrepartie, c'est-à-dire d'un flux en retour, et entrent-ils dans la catégorie des opérations courantes ou des opérations en capital, c'est-à-dire celles qui portent sur des actifs d'une valeur supérieure à un certain minimum utilisables à des fins productives non militaires pendant plus d'une année? Si le paiement

donne naissance à une créance recouvrable, celle-ci revêt-elle la forme d'un actif financier ou d'une dette des administrations publiques et, s'il s'agit d'un actif financier, celui-ci a-t-il pour objet d'assurer la mise en oeuvre de la politique gouvernementale ou la gestion des liquidités de l'État? La classification des opérations en fonction des critères fournis par ce cadre d'analyse permet de les répartir entre les grandes composantes analytiques (ou agrégats) du *Manuel* : recettes, dons, dépenses, prêts moins recouvrements, déficit/excédent et financement. À l'intérieur de chaque agrégat, il est proposé une classification plus fine, fondée sur d'autres caractéristiques distinctives — la base sur laquelle chaque impôt est assis, la fonction ou l'objet d'une dépense, ainsi que sa nature économique, et tant le type d'instrument de la dette que la catégorie de créanciers par lesquels le financement est assuré. La structuration des grandes composantes relatives aux opérations de prêts et d'investissements des administrations publiques qui est proposée dans le *Manuel* s'écarte sur un point important de celle qui est préconisée par le *SCN*. Celui-ci organise les opérations financières des administrations publiques selon un schéma similaire à celui des autres secteurs, alors que le *Manuel* préconise une organisation différente pour tenir compte des différences de motivation. Par exemple, pour le calcul du déficit ou de l'excédent, le *Manuel* regroupe les prêts et prises de participation des administrations publiques avec les autres paiements visant à promouvoir la politique gouvernementale; autrement dit, il les assimile à des dépenses pures et simples au lieu de leur accorder le même traitement qu'aux emprunts contractés par les administrations publiques pour financer leurs dépenses comme le fait le *SCN*.

14. Le plan du *Manuel* suit une démarche progressive, allant du général au particulier.

15. I. La première étape consiste à délimiter le *champ d'application* des administrations publiques — la nature des activités et des institutions appartenant à ce secteur dans son ensemble et à ses sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les États d'une fédération, les administrations locales et, dans un certain nombre de pays, les autorités supranationales. Le premier chapitre traite aussi du champ d'application des entreprises publiques non financières, c'est-à-dire des entreprises dont des administrations publiques sont propriétaires et/ou qu'elles contrôlent, qui sont en dehors des administrations mais qui peuvent être regroupées avec celles-ci dans ce qu'on appelle le secteur public non financier. Au point de départ de tout travail sur les statistiques de finances publiques, il est manifestement nécessaire de s'assurer que les activités étudiées relèvent bien du secteur concerné et qu'aucune partie de ce secteur n'a été omise.

16. II. Une fois résolue la question des activités et des institutions devant être prises en considération, l'attention doit se porter sur la *sélection et la préparation des données* qui les décrivent. Le *Manuel* donne alors des directives concernant le choix, la préparation et l'ajustement des données pour qu'il soit possible d'obtenir des statistiques sur les opérations des administrations publiques qui soient cohérentes, consolidées et chronologiquement ordonnées, les totaux étant établis sur la base encaissements-décaissements et les composantes sur la base la plus fiable dont on dispose, à un stade aussi proche que possible de l'opération de paiement.

17. III. Le *Manuel* s'attache ensuite au *cadre d'analyse* qui doit guider l'organisation des données relatives aux activités des administrations publiques en fonction des objectifs adoptés, qui sont fondamentalement axés sur l'analyse financière.

18. IV. Les agrégats du cadre d'analyse — recettes, dons, dépenses, prêts moins recouvrements, excédent ou déficit, financement et dette — ne permettent pas, à eux seuls, d'appréhender pleinement les effets que les opérations des administrations publiques exercent sur l'économie. Aussi les principes d'une organisation homogène de leurs éléments constitutifs sont-ils énoncés dans le chapitre consacré à la *classification* de ces éléments selon leurs caractéristiques économiques, leurs fonctions et leurs effets financiers.

19. V. Les *rapports* entre les statistiques de finances publiques et d'autres systèmes de données, essentiellement les statistiques monétaires et bancaires, celles de la balance des paiements et les comptes nationaux, sont étudiés dans le chapitre suivant. Afin de faciliter l'utilisation des statistiques de finances publiques présentées conformément à ce *Manuel* pour l'établissement des comptes nationaux, on trouvera un *tableau de passage* entre les deux systèmes de données dans le présent *Manuel*, ainsi que dans le *Manuel de comptabilité*

nationale, qui traite des comptes du secteur public. Ce tableau indique les catégories précises des statistiques de finances publiques à utiliser et les ajouts ou ajustements à opérer pour construire chaque rubrique des comptes nationaux se rapportant aux administrations publiques. On trouvera dans le *Manuel de comptabilité nationale* précité une description complète et un guide des comptes nationaux concernant les administrations publiques, les entreprises publiques non financières et les institutions financières publiques.

20. VI. Complétant les règles relatives aux administrations publiques présentées dans les chapitres précédents, le dernier chapitre du *Manuel* contient un ensemble distinct de tableaux en vue de l'organisation des données — établies sur la base des droits constatés — qui servent à l'analyse des *entreprises publiques non financières*. Il est ensuite proposé un cadre permettant de consolider avec les statistiques des administrations publiques certaines données relatives aux entreprises publiques non financières, ajustées afin d'être mises sur une base aussi proche que possible de l'encaissement ou du décaissement, de manière à appréhender certains aspects du *secteur public non financier*.

21. Les agrégats du cadre d'analyse du *Manuel* font l'objet d'une récapitulation à la section III.K, leurs classifications types étant présentées dans les tableaux A à H du chapitre IV. Pour faciliter la consultation de ces tableaux, sur leur bord externe figure un trait noir correspondant à celui qui est imprimé à la troisième page de couverture du *Manuel*, en regard de la liste desdits tableaux. Sauf indication contraire, les tableaux sont utilisables pour tous les niveaux et toutes les parties des administrations publiques étudiées. Leurs différentes rubriques sont essentiellement destinées à l'établissement de statistiques annuelles, mais elles peuvent aussi servir, à un niveau moins détaillé, à l'établissement de données mensuelles ou trimestrielles.

22. On trouvera à la fin du *Manuel* un *glossaire* donnant la définition des nombreuses expressions techniques utilisées dans le texte.

23. Les références aux rubriques des tableaux statistiques sont formées d'une lettre et d'un chiffre, renvoyant respectivement à l'indicatif du tableau et au numéro de la rubrique; A.2, par exemple, renvoie à la rubrique 2 du tableau A. À l'intérieur d'un même tableau ou dans la description d'autres rubriques d'un même tableau, les renvois ne comportent que le numéro de rubrique.

Chapitre I

Champ d'application

Introduction : division de l'économie en secteurs

24. Bien que les statistiques de finances publiques portent essentiellement sur une seule partie de l'économie, il n'est pas inutile de rappeler comment l'ensemble de l'économie est divisé et comment les administrations publiques s'insèrent dans cette structure.

25. Les comptes nationaux divisent l'économie de deux manières différentes. Aux fins de l'analyse de la production et des relations technicoéconomiques, les domaines d'activité regroupent les unités ayant une production homogène — généralement des établissements — indépendamment des institutions dont elles relèvent¹. Cependant, pour faire apparaître les rapports de comportement en matière de revenu, de dépenses et de flux financiers, les agents économiques sont répartis en centres de décision — les entreprises par exemple —, eux-mêmes regroupés en secteurs en fonction des objectifs poursuivis et de leur type de comportement. Le présent *Manuel* s'intéresse essentiellement aux regroupements par centres de décision ou secteurs, car c'est généralement sous la forme d'une hiérarchie des centres de décision plutôt que sous la forme d'unités de production homogènes que sont organisées les administrations publiques et présentées les statistiques de finances publiques.

26. Les comptes nationaux (*SCN*) découpent l'économie en cinq secteurs, auxquels s'ajoute le reste du monde : 1) les sociétés et quasi-sociétés non financières; 2) les institutions financières; 3) les administrations publiques; 4) les institutions privées à but non lucratif au service des ménages; et 5) les ménages. Chacun de ces secteurs exerce une fonction dominante. Ainsi, les entreprises non financières produisent des biens et des services non financiers; les institutions financières recueillent des fonds provenant de créances, les transforment et les redistribuent pour financer les activités d'autres agents économiques; les institutions à but non lucratif utilisent des contributions volontaires pour produire des services non marchands destinés à des groupes donnés de ménages; les ménages ont une fonction de consommation et, parfois, en tant qu'entrepreneurs individuels, produisent également des biens et services marchands non financiers. Le reste du monde, qui n'a pas de fonction dominante, regroupe les unités non résidentes effectuant des opérations avec les agents économiques résidents. La fonction principale des administrations publiques, dans cette structure, est d'appliquer les politiques des pouvoirs publics en produisant des biens et services non marchands essentiellement destinés à la consommation collective et en effectuant des transferts de revenus financés principalement par des prélèvements obligatoires sur les autres secteurs.

27. Les activités de chacun des secteurs des comptes nationaux sont retracées dans trois ensembles principaux de comptes faisant apparaître : 1) la production; 2) les revenus et les dépenses; 3) les opérations en capital (accumulation). Le diagramme 1 présente, sous une forme matricielle, les correspondances entre les secteurs et les comptes, les secteurs étant

¹Dans la *Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique* (CITI) de l'Organisation des Nations Unies (ONU), les unités de production sont classées selon leur activité économique principale, déterminée essentiellement sur la base du type principal de biens produits ou services rendus. Les activités des administrations publiques entrent soit dans la catégorie particulière intitulée Administration publique et défense, soit dans plusieurs autres catégories couvrant des activités réalisées aussi bien par des unités administratives que des unités privées, comme l'enseignement. Les biens et services produits par chaque activité font l'objet d'une classification plus fine dans la *Classification internationale type de tous les biens et services* (CIBS) de l'ONU qui est liée, mais sans se confondre avec elle, à une autre classification de l'ONU portant sur les biens faisant l'objet d'échanges internationaux, la *Classification type pour le commerce international* (CTCI).

disposés horizontalement et les trois comptes, verticalement. La dimension verticale de la matrice — le classement des comptes et des opérations — sera reprise aux chapitres III et IV du *Manuel*, qui traitent du cadre d'analyse applicable aux statistiques de finances publiques et de la classification, dans ce cadre, des opérations des administrations publiques. Le chapitre V indique comment utiliser les classifications du *Manuel* pour obtenir celles des comptes nationaux.

28. La dimension horizontale du diagramme 1 — la distinction entre les différents secteurs — est examinée dans le présent chapitre, qui décrit la nature, les objectifs et les caractéristiques des administrations publiques pour permettre aux utilisateurs de délimiter correctement le secteur qu'elles constituent et les sous-secteurs et parties qui le composent.

29. Il convient de noter qu'en dehors du découpage de l'économie en secteurs définis par leur fonction qui a été évoqué plus haut, il est également possible de répartir les institutions et leurs activités selon le type d'agent économique qui en a la propriété et le contrôle. Les institutions financières et les entreprises peuvent ainsi être classées en deux catégories : celles dont les administrations publiques ont la propriété et/ou le contrôle et les autres. Les premières sont appelées entreprises publiques non financières et institutions financières publiques et sont groupées dans le *SCN* avec les administrations publiques dans une catégorie intitulée secteur public. Or l'une des conséquences économiques moyennes des activités des administrations publiques est leur besoin de financement par le secteur financier, y compris par les institutions financières publiques telles que la banque centrale. Le fait de regrouper les institutions financières publiques et les administrations publiques en un secteur public global présente donc des inconvénients, notamment celui d'éliminer des statistiques les données retraçant les opérations des administrations publiques avec des institutions financières publiques. C'est pourquoi, dans le présent *Manuel*, la consolidation n'est effectuée qu'avec les entreprises publiques non financières — qui sont étudiées aux sections I.I et VI.A — pour former un groupement utile appelé secteur public non financier, dont traitent les sections I.K et VI.B. On a considéré qu'il était plus approprié d'analyser les institutions financières publiques en tant qu'élément du secteur financier. Toutefois, dans l'établissement des données relatives aux sous-secteurs des administrations publiques et des entreprises publiques non financières, le *Manuel* suit une méthode modulaire dite «de groupement des postes» permettant à l'analyste de combiner ultérieurement les données comme il le juge souhaitable.

I.A. Nature des administrations publiques

30. Pour déterminer les activités et les institutions qui doivent être considérées comme faisant partie des administrations publiques, il convient de s'interroger sur leur nature et de vérifier si elles répondent à la définition de ce secteur. Les administrations publiques d'un pays sont constituées des pouvoirs publics et de leurs organes d'exécution, créés en vertu d'un processus politique, exerçant le monopole du pouvoir de coercition sur l'ensemble ou sur une partie d'un territoire, intervenant pour des motifs d'intérêt public dans les domaines économique, social et politique, et ayant pour activité essentielle de fournir des services publics qui se distinguent des activités des autres secteurs par leur caractère, la structure de leurs coûts et leur source de financement.

31. La fonction principale des administrations publiques, comme on l'a vu précédemment, est de mettre en oeuvre les politiques des pouvoirs publics en produisant des services non marchands destinés principalement à la consommation collective et en effectuant des transferts de revenus, ces activités étant essentiellement financées par des prélèvements obligatoires sur les unités d'autres secteurs. Le premier rôle des administrations publiques est donc de fournir certains biens et services publics et de réaliser certains objectifs publics à des fins qui ne sont ni commerciales ni financières; ou, si elles s'engagent dans des activités commerciales ou financières, elles ne le font que sur une faible échelle ou pour des raisons où la recherche du profit a peu de part.

32. Il arrive cependant qu'en plus de leur fonction principale, les administrations publiques exercent de temps à autre des fonctions mineures ou accessoires pour atteindre leurs

Diagramme 1. Principaux comptes et secteurs institutionnels dans le Système de comptabilité nationale des Nations Unies

		Branches non marchandes des administrations publiques (producteurs des services rendus par les administrations publiques)		Services privés		Opérations avec le reste du monde
				Institutions privées à but non lucratif	Ménages	
COMPTE DE PRODUCTION						
Ressources (sorties brutes)	Produits caractéristiques des branches d'activité marchande Formation de capital pour compte propre Autres produits	Services produits pour compte propre Ventes de biens et services non marchands Production de biens et services marchands	Services domestiques		Transactions courantes Exportations de biens et services	
Emplois (entrées brutes)	Consommation intermédiaire Rémunération des salariés Consommation de capital fixe Impôts indirects nets des subventions d'exploitation <i>Excédent net d'exploitation</i>	Consommation intermédiaire Rémunération des salariés Consommation de capital fixe Impôts indirects	Rémunération des salariés		Importations de biens et services	
		Sociétés et quasi-sociétés non financières	Institutions financières	Ensemble des administrations publiques	Institutions privées à but non lucratif	Ménages
COMPTE DE REVENU ET DE DÉPENSES						
Ressources	<i>Excédent net d'exploitation</i> Revenu de la propriété Autres recettes	<i>Excédent net d'exploitation</i> Revenu de la propriété Impôts directs Impôts indirects Autres recettes	Rémunération des salariés <i>Excédent net d'exploitation</i> Revenu de la propriété Autres recettes		Revenu de la propriété Autres transferts courants	
Emplois	Revenu de la propriété Impôts directs Autres paiements <i>Épargne</i>	Dépenses de consommation finale Revenu de la propriété Transferts Autres paiements <i>Épargne</i>	Dépenses de consommation finale Revenu de la propriété Impôts directs Autres paiements <i>Épargne</i>		Revenu de la propriété Autres transferts courants <i>Excédent des transactions courantes</i>	
COMPTE DE CAPITAL ET DE FINANCEMENT						
Emplois (financement de l'accumulation brute)	<i>Épargne</i> Consommation de capital fixe Transferts nets en capital				Opérations en capital <i>Excédent des transactions courantes</i>	
Ressources (accumulation brute)	Augmentation des stocks Formation brute de capital fixe Achats nets de terrains et d'actifs incorporels <i>Capacité de financement</i>				Transferts nets en capital Achats nets d'actifs incorporels	
Variation des engagements plus capacité de financement	<i>Capacité de financement</i>				Emprunts à court terme Emprunts à long terme Autres engagements	
Variation des créances	Avoirs extérieurs Réserves internationales Autres avoires extérieurs	Avoirs extérieurs Prêts intérieurs à court terme Prêts intérieurs à long terme Autres avoires intérieurs	Avoirs extérieurs	Avoirs extérieurs	Avoirs extérieurs	Réserves internationales Autres avoires extérieurs

objectifs. La nécessité de faire également apparaître ces activités accessoires dans les statistiques soulève des problèmes lorsqu'il s'agit de tracer la frontière entre le secteur des administrations publiques et d'autres secteurs de l'économie qui peuvent à l'occasion remplir des fonctions assez similaires. Ces problèmes de délimitation se posent avec plus ou moins d'acuité pour la plupart des autres secteurs. On a tenté de les résumer, sous une forme simplifiée, dans le diagramme 2, qui répartit de part et d'autre d'une ligne centrale les activités relevant des administrations publiques (à droite) et celles qui relèvent des autres secteurs. Les problèmes de frontière entre le secteur des administrations publiques et les autres secteurs sont étudiés plus en détail dans la suite de ce chapitre, et l'on se bornera ici à les examiner brièvement tour à tour.

33. Toute activité industrielle ou commerciale exercée par une administration fait intervenir la distinction entre le secteur des administrations publiques et celui des sociétés et quasi-sociétés non financières. Lorsqu'une unité dont les administrations publiques ont la propriété et/ou le contrôle vend au reste de l'économie un volume important de biens et services commerciaux ou industriels ou lorsqu'elle est constituée en société, son activité est classée dans le secteur des entreprises publiques non financières. Lorsque les ventes de biens et services sont faites par une unité non constituée en société à d'autres éléments de l'administration — et qu'elles sont par conséquent de nature auxiliaire — ou lorsqu'elles sont faites au reste de l'économie mais seulement sur une petite échelle, l'activité est incluse dans le secteur des administrations publiques. La fourniture au reste de l'économie, contre le paiement d'un droit, de biens et services qui ont un caractère réglementaire — passeports, frais de justice, par exemple — ou qui sont accessoires à l'accomplissement d'autres fonctions publiques — vente de cartes postales dans les musées ou de semences provenant de fermes expérimentales, par exemple — relève également de l'activité du secteur des administrations publiques. Pour résumer, toutes les activités industrielles ou commerciales des administrations, — sauf si elles sont le fait d'unités non constituées en sociétés et si elles sont destinées à d'autres éléments des administrations ou si elles sont de faible ampleur — sont classées non pas dans le secteur des administrations publiques mais dans celui des entreprises publiques non financières. Cette distinction est étudiée plus en détail aux sections I.H et I.I ci-après.

34. Étant donné que les opérations entre les administrations publiques et les institutions financières jouent un rôle primordial dans le domaine de la politique budgétaire, il est extrêmement important d'établir une distinction nette entre ces deux secteurs. Cette distinction repose fondamentalement sur le principe suivant : les fonctions propres au secteur des institutions financières ne s'exercent pas dans le secteur des administrations publiques. La distinction entre les deux secteurs considérés — administrations publiques et institutions financières — apparaît plus clairement lorsqu'on examine chacun des sous-secteurs des institutions financières (section I.J). Le sous-secteur des autorités monétaires assure la gestion des réserves internationales du pays et la régulation de la masse monétaire et des autres éléments du système monétaire et financier. Dans la plupart des pays, la majorité de ces fonctions sont confiées à la banque centrale, qui est l'institution principale du sous-secteur des autorités monétaires. Dans certains pays, cependant, l'administration centrale a conservé certaines des fonctions d'une autorité monétaire et continue d'effectuer certaines des opérations qui s'y rattachent. Le présent *Manuel* traite toutes les fonctions des autorités monétaires, quelles que soient les institutions qui les assument, comme des activités incombant au sous-secteur des autorités monétaires et non au secteur des administrations publiques. Lorsque les comptes publics enregistrent des opérations qui sont du ressort des autorités monétaires, il convient d'effectuer les ajustements nécessaires pour les éliminer lors de l'établissement des statistiques de finances publiques et pour ne faire apparaître que les flux nets à destination et en provenance des administrations publiques qui résultent de ces activités. Ces ajustements sont décrits aux sections II.J et II.J.1. Ce traitement diffère de celui préconisé par le SCN, qui rattache au secteur des administrations publiques les fonctions des autorités monétaires que celui-ci exerce directement².

²Toutes les fonctions des autorités monétaires sont cependant regroupées dans le tableau complémentaire 25 du SCN intitulé Opérations financières consolidées du système monétaire.

Diagramme 2. Critères permettant d'établir une séparation entre le secteur des administrations publiques et les autres secteurs

Secteur des sociétés et quasi-sociétés non financières	Autres secteurs		Secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques	
	Entreprises privées Pas de contrôle ou de participation majoritaire des administrations publiques	Entreprises publiques Contrôle et (ou) participation majoritaire des administrations publiques et ventes de biens et services à la collectivité sur une grande échelle ou entreprises constituées en sociétés	Unités de production marchande Unités auxiliaires ou ventes au public sur une petite échelle	Ventes de biens et services de nature réglementaire (passeports) Ventes constituant une activité annexe aux autres fonctions des administrations publiques (vente de cartes postales dans les musées)
		Toutes	Aucune	
Secteur des institutions financières	Sous-secteur des autorités monétaires Sous-secteur des banques créatrices de monnaie Sous-secteur des compagnies d'assurances et des caisses de retraite	Tous les organes acceptant les dépôts à vue, y compris les engagements sous forme de dépôts à vue acceptés par les administrations publiques Toutes, à l'exception des régimes de sécurité sociale et des caisses de retraite dont les fonds sont entièrement placés auprès de l'employeur	Aucune Régimes de sécurité sociale	Caisse de retraite des fonctionnaires et assimilés dont les fonds sont entièrement placés auprès de l'administration employeur
Secteur des institutions privées à but non lucratif au service des ménages	Sous-secteur des autres institutions financières	Organes ayant le pouvoir de déterminer la forme de leurs avoirs et engagements ou d'accepter les dépôts à terme ou les dépôts d'épargne	Organismes de prêt dont les fonds sont entièrement fournis par les administrations publiques. Organismes d'épargne dont les engagements sont sous une forme autre que des dépôts à terme ou des dépôts d'épargne et dont les recettes sont automatiquement transférées aux administrations publiques	
Reste du monde	Institutions à but non lucratif qui ne sont à la fois ni principalement financées ni effectivement contrôlées par les administrations publiques. Organisations internationales ne percevant pas d'impôts dans le pays	Opérations des autorités supranationales percevant des impôts dans le pays	Institutions à but non lucratif principalement financées et effectivement contrôlées par les administrations publiques Contrepartie du compte de liaison pour les opérations des autorités supranationales percevant des impôts dans le pays	

35. Il y a lieu d'opérer de manière analogue à l'égard du sous-secteur des banques créatrices de monnaie, qui comprend les institutions dont les engagements sont essentiellement constitués des dépôts monétaires appartenant à la collectivité. Toutes les activités de ce type, y compris celles des systèmes de comptes chèques postaux, sont considérées par le *Manuel* comme en dehors du secteur des administrations publiques et doivent donc faire l'objet d'ajustements appropriés si elles apparaissent dans les comptes publics (section II.J).

36. S'agissant du rapport entre le sous-secteur des compagnies d'assurances et caisses de retraite et les activités du secteur des administrations publiques, plusieurs distinctions s'imposent (section I.F). Les régimes de sécurité sociale — qui font partie des administrations publiques — impliquent des cotisations obligatoires des salariés et/ou des employeurs prélevées sur l'ensemble ou sur des sections importantes de la collectivité; ils sont imposés et contrôlés par les administrations publiques. Les affiliations aux caisses de retraite, par contre, ne sont pas toujours obligatoires; elles peuvent être limitées à des branches d'activité, à des syndicats ou à des employeurs particuliers et résulter de négociations plutôt que d'une décision gouvernementale. Toutefois, les caisses de retraite de fonctionnaires et assimilés dont les ressources sont entièrement placées auprès de l'administration employeur sont à classer dans le secteur des administrations publiques (et non dans le sous-secteur des caisses de retraite). Les autres compagnies d'assurances et caisses de retraite — qu'elles soient propriété publique ou privée, ou sous contrôle public ou privé — ne font pas partie du secteur des administrations publiques.

37. Le sous-secteur des autres institutions financières comprend les organismes autres que les compagnies d'assurances et caisses de retraite qui acceptent les dépôts à terme et d'épargne, ou qui sont autorisés à la fois à contracter envers la collectivité des dettes financières qui ne constituent pas de la monnaie et à acquérir des créances financières sur le marché. Ce *Manuel* ne classe dans les administrations publiques que les organismes de prêt dont les ressources proviennent exclusivement des administrations publiques et les établissements d'épargne dont les fonds sont automatiquement transférés aux administrations publiques et dont les engagements envers la collectivité ne revêtent pas la forme de dépôts à terme ou d'épargne. Sont donc classées dans les administrations publiques les caisses de prêts au logement par exemple, dont toutes les ressources proviennent des administrations publiques, et les plans d'épargne dans le cadre desquels des obligations sont émises, et dont toutes les recettes sont automatiquement versées aux administrations. Par contre, des organismes comme les banques de développement, qui peuvent contracter des engagements envers des entités autres que les administrations publiques, font partie du sous-secteur des autres institutions financières. Sont également incorporées dans ce sous-secteur les caisses d'épargne des services postaux et les fonctions de collecte de dépôts d'épargne de certains Trésors qui contractent des dettes en quasi-monnaie envers le public bien que leurs recettes puissent être automatiquement transférées aux administrations publiques.

38. La répartition sectorielle des fonctions des institutions financières n'est pas traitée de manière complètement identique dans le présent *Manuel* et dans le *SCN*. Tous deux excluent du secteur des administrations publiques toutes les unités dont l'activité principale est à la fois de contracter des engagements et d'acquérir des actifs financiers sur le marché, mais le *Manuel* en exclut en outre les autres entités qui reçoivent des dépôts à vue, à terme ou d'épargne ou qui exercent des fonctions relevant des autorités monétaires.

39. La distinction entre les institutions privées à but non lucratif au service des ménages et l'ensemble des administrations publiques est établie essentiellement en fonction du mode de financement et de contrôle. Les organismes à but non lucratif compris dans le secteur des administrations publiques sont ceux qui rendent principalement des services aux ménages et aux unités marchandes, et qui sont en totalité ou en majeure partie financés et contrôlés par les pouvoirs publics, lesquels peuvent éventuellement avoir participé à leur création et à leur organisation. Le financement public peut prendre la forme de transferts ou de mesures autorisant ces organismes à percevoir des droits d'adhésion et à réclamer pour leurs services et leurs publications un prix qui ne couvre pas entièrement les coûts de fonctionnement, tandis que le contrôle des pouvoirs publics peut s'exercer par la fixation des politiques, des programmes et des activités ainsi que des règles de fonctionnement desdits organismes. Les

institutions à but non lucratif, qui tirent essentiellement leurs ressources de contributions volontaires privées et qui ne sont pas assujetties à un tel contrôle, sont classées dans le secteur des institutions privées à but non lucratif. Les hôpitaux, les universités et les organismes d'action sociale sont les principaux types d'institutions pour lesquels ces questions risquent de se poser.

40. Dans certains pays, diverses activités sont exercées par des unités organisées en coopératives dont la propriété et le contrôle sont entre les mains des producteurs, des consommateurs ou d'autres groupes qui en sont membres. Quand ces coopératives ont une activité qui est essentiellement de caractère industriel ou commercial, elles sont classées parmi les entreprises privées non financières. Quand leurs activités sont principalement de nature financière, comme dans le cas des coopératives de crédit, elles sont classées parmi les institutions financières privées. Lorsqu'il s'agit d'unités essentiellement non commerciales et non financières qui fournissent des services non marchands aux ménages et qui sont principalement financées par des contributions volontaires — des dons du public par exemple —, elles sont classées comme institutions privées à but non lucratif au service des ménages. Toutefois, la constitution juridique en coopérative n'implique pas nécessairement que les membres en détiennent la majorité du capital ou en assurent principalement le financement et le contrôle. Lorsque ce sont les administrations publiques qui détiennent en fait la majorité du capital et/ou le contrôle de coopératives commerciales ou financières, celles-ci doivent être classées, selon le cas, parmi les entreprises publiques non financières ou les institutions financières publiques. Les coopératives non commerciales et non financières qui fournissent des services non marchands aux ménages et qui sont en grande partie financées et contrôlées par les pouvoirs publics sont à rattacher au secteur des administrations publiques.

41. La nécessité d'établir une distinction non seulement entre les administrations publiques et les autres secteurs de l'économie, mais aussi entre ces administrations et le reste du monde résulte de la décision prise récemment par plusieurs pays de déléguer certaines de leurs fonctions administratives à des autorités supranationales — comme la Communauté économique européenne — qui perçoivent des impôts dans un pays dont elles ne sont cependant pas résidentes. D'autres organisations internationales, qui sont financées non pas par des impôts perçus directement, mais par des contributions ou des souscriptions des gouvernements ou par des emprunts, n'entrent pas dans la catégorie des autorités supranationales. Aux fins de la balance des paiements, les impôts perçus pour le compte d'autorités supranationales non résidentes et les fonds reçus de celles-ci qui sont dépensés dans le pays sont considérés comme des opérations avec le reste du monde. Exclure ces impôts et ces dépenses des statistiques de finances publiques conduirait toutefois à sous-estimer le poids total des impôts perçus et des dépenses publiques effectuées dans un pays. En conséquence, pour intégrer ces opérations dans les statistiques, on considère que tous les paiements à destination et en provenance des autorités supranationales passent par un compte d'attente distinct faisant partie des administrations publiques et appelé sous-secteur des autorités supranationales (section I.G). Lorsque l'on établit les totaux pour l'ensemble de l'économie, il faut veiller à ne pas comptabiliser deux fois ces opérations qui apparaissent à la fois pour le secteur des administrations publiques et pour le reste du monde. La tâche est cependant facilitée par le fait qu'elles sont regroupées dans le sous-secteur des autorités supranationales — sous un groupe de postes qui peut être joint au reste des administrations publiques à certaines fins et exclu à d'autres fins. Lorsque le sous-secteur des autorités supranationales n'est pas compté, on se réfère aux administrations nationales; lorsqu'il est compté, on utilise l'expression administrations intérieures; lorsqu'il n'existe pas de sous-secteur des autorités supranationales, les deux expressions sont évidemment synonymes.

42. Les administrations publiques regroupent donc par définition : 1) les branches essentiellement non marchandes de leurs diverses sections, services ou organes d'exécution; 2) les régimes de sécurité sociale qui concernent une fraction importante de la collectivité et qui sont imposés, contrôlés ou financés par les administrations publiques; 3) les caisses de retraite des fonctionnaires et assimilés dont les réserves sont entièrement placées auprès de l'administration employeur; 4) une gamme limitée d'activités industrielles ou commerciales, exercées par des unités non constituées en sociétés, et comprenant des fonctions auxiliaires

qui permettent de satisfaire les besoins propres des administrations publiques ou n'effectuant des ventes au public que sur une faible échelle; 5) un ensemble limité d'organes financiers comprenant les organismes de prêt dont la totalité des fonds provient des administrations publiques et les organismes d'épargne dont les ressources provenant des engagements envers le public autres que les dépôts à terme ou d'épargne sont encaissées automatiquement par les administrations publiques; 6) les autres institutions à but non lucratif au service des ménages ou au service des entreprises industrielles et commerciales, entièrement ou en majeure partie financées et contrôlées par les pouvoirs publics, ou qui ont pour fonction essentielle de rendre des services aux administrations publiques; 7) les opérations intérieures de toutes les autorités supranationales ayant le pouvoir de lever des impôts sur le territoire de plus d'un seul pays.

43. Il convient d'insister sur le fait que c'est en fonction de la nature de leurs opérations que les unités qui remplissent ces fonctions font partie des administrations publiques et non pas en raison du traitement qui leur est accordé dans les comptes budgétaires ou administratifs de certains pays. Les méthodes budgétaires et comptables visent à répondre à une multitude de fins juridiques, politiques et administratives et ne peuvent servir à déterminer si telle ou telle activité doit être incluse dans le secteur des administrations publiques ou dans un autre secteur. Qu'elles soient budgétaires, extrabudgétaires, constituées sous forme de fonds spéciaux, comptes spéciaux, comptes d'avances, ou qu'elles fassent l'objet de toute autre disposition institutionnelle ou comptable, toutes les unités administratives doivent satisfaire aux mêmes critères fondamentaux pour être incluses dans le secteur des administrations publiques.

I.B. Secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques

44. L'ensemble de toutes les unités administratives fonctionnant dans un pays est appelé *secteur des administrations publiques*. Celui-ci se divise en un certain nombre de sous-secteurs : 1) l'administration centrale; 2) les États d'une fédération, les administrations provinciales ou régionales, lorsqu'il en existe; 3) les administrations locales, qui comprennent les communes, les commissions scolaires, etc.; 4) toute autorité supranationale pouvant lever des impôts et effectuer des dépenses publiques sur le territoire national.

45. Comme pour les autres fonctions des administrations, le *Manuel* classe les opérations de sécurité sociale au niveau d'administration auquel elles s'exercent. Il s'écarte quelque peu sur ce point du *SCN*, qui isole les régimes de sécurité sociale «organisés séparément des autres activités des pouvoirs publics et [tenant] une comptabilité séparée de leurs actifs et de leurs passifs» (*SCN*, p. 233), qui les dénomme «administrations de sécurité sociale» et qui les classe dans un sous-secteur de la sécurité sociale distinct des administrations centrales, régionales ou locales. Le *SCN* classe les autres régimes de sécurité sociale au niveau d'administration auquel ils fonctionnent. Pour faciliter l'analyse des caisses de sécurité sociale et l'établissement des comptes nationaux, on peut prévoir d'établir des statistiques distinctes couvrant les opérations des caisses de sécurité sociale à l'intérieur des statistiques de chaque niveau d'administration.

46. Tout aussi significative que les différences de taille relative de chaque niveau d'administration — centrale, régionale, locale — selon les pays, est l'étendue des pouvoirs et fonctions des administrations locales et, en particulier, des administrations régionales ou des États d'une fédération. Les pays à système fédéral — par opposition aux pays à système unitaire — où les administrations régionales ou locales sont appelées à prendre des décisions importantes en matière de répartition des dépenses et de sources de financement, accorderont vraisemblablement une plus grande importance à l'établissement de statistiques distinctes pour les administrations autres que l'administration centrale. Dans tous les pays, toutefois, il est essentiel de disposer de données distinctes sur chaque niveau d'administration pour pouvoir comprendre les interactions entre les différents niveaux, la répartition des fonctions et des recettes entre eux et les transferts interadministrations de fonds sur lesquels reposent de nombreux systèmes.

47. Pour les besoins d'analyse, il est souvent important de disposer de statistiques globales sur les administrations publiques. Seul ce type de statistiques permet d'appréhender

l'importance globale des activités des administrations dans un pays donné, le rôle des pouvoirs publics dans l'allocation des ressources, le poids des prélèvements obligatoires et la structure de la fiscalité. L'établissement de statistiques distinctes relatives à l'administration centrale satisfait d'autres fins analytiques : ces statistiques font apparaître l'incidence de la politique budgétaire menée sous le contrôle direct de l'administration centrale, le fonctionnement de la partie de l'administration qui, parce qu'elle a en général plus facilement accès aux concours de la banque centrale, n'a pratiquement pas de problèmes de liquidité intérieure et a l'effet le plus immédiat sur l'évolution monétaire. Toutefois, les statistiques relatives à l'administration centrale ne constituent pas une base adéquate pour mesurer l'incidence globale des organismes publics sur l'économie soit dans le temps, soit, par comparaison avec d'autres pays, à cause de l'importance variable des opérations des autres niveaux d'administration.

48. Le secteur des administrations publiques couvre un champ si étendu qu'il est souvent difficile d'obtenir des données qui soient à la fois complètes et raisonnablement à jour. Il est donc parfois nécessaire d'effectuer des analyses sur la base des seules parties du secteur des administrations publiques pour lesquelles des données sont disponibles, tandis que les ministères ou les bureaux de statistiques de l'administration centrale poursuivent leurs efforts pour organiser la collecte de données adéquates couvrant les autres parties de ce secteur. On peut alors parler de «la partie des administrations publiques pour laquelle on dispose d'informations statistiques» et utiliser ces statistiques à titre temporaire à peu près de la même manière que les données partielles relatives à l'administration centrale qui feront l'objet de la section I.C.1 ci-après.

49. Les sections suivantes de ce chapitre traitent successivement des divers sous-secteurs des administrations publiques — administration centrale, États d'une fédération, administrations locales et autorités supranationales —, des systèmes de sécurité sociale, d'autres éléments intérieurs ou extérieurs aux administrations publiques à propos desquels se posent des questions particulières de délimitation — unités de production marchande des administrations publiques, entreprises publiques non financières et institutions financières — et, enfin, de la notion de secteur public non financier.

I.C. Administration publique centrale

50. L'administration centrale regroupe, par définition, tous les ministères, bureaux, établissements et autres organismes qui sont des services ou des organes d'exécution du pouvoir central d'un pays. Elle comprend également les unités de production marchande des administrations publiques y afférentes, les institutions à but non lucratif qui en dépendent et les services extérieurs qui opèrent parfois au niveau régional ou local sans avoir les attributs nécessaires pour constituer une administration distincte, comme on le verra plus loin.

51. L'établissement de séries chronologiques à jour revêt une importance spéciale dans le cas de l'administration centrale en raison du rôle particulier que joue celle-ci dans l'analyse monétaire et économique. C'est essentiellement par l'intermédiaire des finances de l'administration centrale que la politique budgétaire agit sur les tensions inflationnistes ou déflationnistes de l'économie. C'est en général au seul niveau de l'administration centrale qu'un organe de décision peut formuler et mettre en oeuvre des mesures visant à atteindre des objectifs économiques à l'échelle du pays. Les politiques économiques de portée nationale sont hors du champ des objectifs des autres niveaux d'administration, et l'administration centrale, en raison de ses facilités d'accès au crédit de la banque centrale, peut agir sans se heurter aux contraintes financières et aux problèmes de liquidité intérieure qui limitent l'action de la plupart des administrations régionales et locales.

52. Au même titre que les unités remplissant d'autres fonctions des administrations publiques, le *Manuel* inclut dans l'administration centrale les régimes de sécurité sociale opérant au niveau national. Certains régimes de sécurité sociale sont organisés et administrés comme des entités distinctes alors que d'autres sont intégrés aux opérations de l'administration centrale, mais tous, de par leur nature, relèvent de la politique et des préoccupations du gouvernement, et sont de plus en plus liés à d'autres programmes de l'administration centrale et aux mesures budgétaires de régulation conjoncturelle.

53. Les régimes de sécurité sociale opérant au niveau régional ou local sont inclus dans les sous-secteurs correspondants. Sur ce point, le *Manuel* s'écarte du *SCN*, qui traite les régimes organisés et administrés séparément des autres activités des pouvoirs publics comme un sous-secteur distinct, celui des «administrations de sécurité sociale». Pour faciliter l'analyse de l'ensemble des caisses de sécurité sociale, on peut prévoir d'établir pour celles-ci des données séparées à l'intérieur des statistiques relatives à chaque niveau d'administration.

54. Les particularités comptables ou administratives d'une fonction ou d'une entité — inscription de leurs opérations à des postes budgétaires, extrabudgétaires, à des comptes spéciaux, etc. — ne doivent pas influencer sur son inclusion dans les statistiques de l'administration centrale. C'est la nature de la fonction et l'origine du pouvoir qui constituent les critères les plus appropriés.

55. Dans certains pays, une part considérable des activités gouvernementales sont confiées à des *unités autonomes*. Ce sont des établissements administratifs fonctionnant sous l'autorité des administrations centrales, régionales ou locales, dotés d'une certaine autonomie juridique et chargés de remplir des fonctions administratives spécialisées dans des domaines comme la santé, l'enseignement, la protection sociale, la construction, la planification, les communications, etc. Ces unités ne doivent pas être confondues avec les entreprises publiques, lesquelles exercent des activités industrielles ou commerciales et sont constituées en sociétés, ou vendent des biens et services au public sur une grande échelle.

56. Les unités autonomes peuvent suivre des procédures budgétaires et comptables qui leur sont propres et recevoir leurs ressources de droits et redevances qu'elles prélèvent, de recettes fiscales affectées ou de transferts du budget ou du Trésor. Il n'y a pas de sous-secteur particulier dans lequel elles pourraient être rangées et il est important d'inclure les données relatives à leurs opérations dans le sous-secteur correspondant au niveau d'administration auquel elles remplissent leurs fonctions. Lorsque les unités autonomes ont des recettes propres, leur omission des statistiques risque de conduire à une forte sous-estimation de l'ampleur et du mouvement des recettes et des dépenses publiques. Lorsque leur activité est financée par des ressources reçues des autres administrations, leur omission peut fausser l'enregistrement chronologique de l'utilisation effective de ces fonds et la perception de leur effet sur le reste de l'économie. Les unités autonomes qui dépendent de plus d'un niveau d'administration doivent apparaître dans les statistiques de celui qui a un rôle prédominant dans le financement ou la gestion de leurs opérations.

57. Le degré d'autonomie et de responsabilité financière attribué aux unités, entités ou établissements autonomes peut varier considérablement d'un pays à l'autre, d'une période à l'autre et selon l'institution considérée. De ce fait, la disponibilité de données à jour pour certains organismes peut se trouver limitée, ce qui complique considérablement la prise en compte rapide et complète de leurs activités dans les statistiques de l'administration centrale. On ne saurait toutefois considérer comme négligeable l'omission des opérations des unités autonomes dans les statistiques relatives à l'administration centrale, car leur absence risque de conduire à une description statistique fort incomplète des opérations de l'administration centrale.

I.C.1. «Partie de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques»

58. Il est toutefois possible d'envisager une solution d'attente au problème de l'indisponibilité de données à jour. En l'absence de données complètes et à jour sur certaines parties de l'administration centrale, on peut combiner des données partielles en des séries chronologiques cohérentes représentant la «partie de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques». Ces éléments doivent être complétés par des données relatives aux autres opérations de l'administration centrale — celles enregistrées dans des comptes budgétaires particuliers, dans les comptes extrabudgétaires, et celles des unités autonomes ou des caisses de sécurité sociale, par exemple — lorsqu'elles sont disponibles, de manière à permettre d'établir des statistiques correspondant à l'ensemble de l'administration centrale.

59. Les statistiques relatives à la «partie de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques» peuvent être utilisées soit comme indicateur partiel rapidement disponible de l'activité de l'administration centrale jusqu'à ce que des données complètes aient été rassemblées, soit comme séries chronologiques couvrant des périodes plus courtes — le mois ou le trimestre par exemple — lorsqu'on ne peut obtenir les données relatives à l'ensemble de l'administration centrale que sur une base annuelle. Il peut arriver, dans certaines circonstances, que les données relatives à la «partie de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques» soient les seules statistiques de base exploitables pour une analyse à jour des administrations publiques. Toutefois, les statistiques de ce type ne seront jamais entièrement satisfaisantes pour une comparaison entre pays et manqueront souvent aussi de cohérence dans le temps. Elles ne doivent donc pas, si possible, constituer les seules séries de données sur l'administration centrale.

60. Lors de l'établissement de statistiques partielles et à jour sur la «partie de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques», il importe de préciser leur rapport aux ensembles de données plus complets et d'indiquer les procédures d'ajustement qui permettent de les intégrer aux données relatives à l'ensemble de l'administration centrale. Le mieux pour cela est d'utiliser les méthodes et tableaux de calcul présentés à la section II.L. L'indication explicite du champ couvert, des ajustements opérés et des méthodes de consolidation adoptées pour les données relatives à la «partie de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques» permet de suivre une démarche systématique pour leur conversion ultérieure en séries chronologiques plus complètes.

61. À titre provisoire, on peut de la même façon recourir à des séries partielles pour l'ensemble des administrations publiques ainsi que pour les autres niveaux d'administration, du fait des difficultés que comporte l'établissement de ces statistiques dans certains pays.

I.D. États d'une fédération, administrations publiques provinciales ou régionales

62. Dans le présent *Manuel*, les États d'une fédération et les administrations provinciales ou régionales sont des unités administratives dont la compétence s'exerce indépendamment de l'administration centrale sur une partie du territoire national comprenant un certain nombre de collectivités locales moins importantes. Ces administrations occupent donc une position intermédiaire entre l'administration centrale et les administrations locales indépendantes qui peuvent exister.

63. Il n'existe pas d'administrations régionales distinctes dans tous les pays. On les trouve dans ceux qui disposent de systèmes fédéraux en vertu desquels les autorités centrales et régionales se partagent les pouvoirs et les responsabilités en matière de finances ainsi que dans ceux où l'administration centrale a accordé aux autorités régionales un certain degré de responsabilité, de contrôle et d'indépendance pour leurs opérations. De fait, dans certains pays non fédéraux, le volume des opérations des administrations régionales et locales prises ensemble est parfois supérieur à celui de l'administration centrale. Il se peut toutefois que, dans d'autres pays, aucune opération des administrations publiques ne soit entreprise au niveau de la région ou que ces fonctions soient remplies par l'intermédiaire d'organes directement nommés, dirigés et contrôlés par l'administration centrale.

64. Dans chaque pays, il est par conséquent nécessaire de déterminer si l'on peut considérer qu'il existe des administrations régionales distinctes. Lorsque ce n'est pas le cas, l'exécution des fonctions administratives au niveau régional doit être attribuée à l'administration qui, de fait, le contrôle, et doit figurer dans les statistiques financières de cette dernière. Toutefois, lorsque des administrations régionales distinctes existent, les statistiques relatives à leurs activités peuvent fournir des indications importantes sur la structure et le fonctionnement des administrations publiques.

65. Pour la collecte et la présentation des statistiques relatives aux administrations régionales, il convient de prendre en compte également les données retraçant les activités des unités de production marchande, des unités autonomes, des entités subordonnées ou des organes d'exécution qui en relèvent, ainsi que des caisses de retraite des employés de l'admini-

nistration régionale dont les fonds sont en totalité placés auprès de l'administration employeur. Sont à inclure dans les administrations régionales les activités des régimes de sécurité sociale opérant au niveau régional, comme les régimes d'indemnisations du chômage institués au niveau de l'État d'une fédération ou de la région. Ne sont pas visés les activités régionales ou les bureaux régionaux des régimes nationaux de sécurité sociale. Les organismes chargés de fonctions spécialisées comme l'enseignement, la santé, la culture et les loisirs doivent être considérés comme faisant partie des administrations régionales lorsque celles-ci en assurent le financement et le contrôle à titre principal. Les unités autonomes qui desservent plusieurs régions doivent être prises en compte dans les statistiques des administrations régionales, alors que celles qui desservent à la fois des administrations régionales et des administrations locales doivent être rattachées au niveau d'administration qui joue le rôle le plus important dans leurs opérations et dans leur financement.

66. Lorsque des fonctions administratives exercées à l'échelon local — dont traite la section suivante — ne sont pas assumées avec une autonomie substantielle et sont contrôlées non par l'administration centrale mais par l'administration régionale, les activités correspondantes doivent être incluses dans les statistiques de l'administration régionale.

67. Un des principaux problèmes posés par l'enregistrement de statistiques distinctes sur les administrations régionales et les administrations locales consiste par conséquent à déterminer si l'on peut estimer que ces administrations ont une existence séparée, c'est-à-dire qu'elles jouissent d'une autonomie suffisante dans la gestion de leurs affaires propres pour pouvoir être considérées comme distinctes d'une autre administration.

68. On peut considérer qu'une administration jouit d'une autonomie substantielle lorsqu'elle a le pouvoir de prélever une partie importante de ses recettes auprès de sources qu'elle contrôle et que ses fonctionnaires ne sont pas soumis à un contrôle administratif extérieur dans l'exercice effectif des fonctions de l'unité.

69. On estime que des entités administratives sont des organes dépendant d'unités administratives plus vastes lorsque :

70. 1) leurs recettes proviennent en grande partie ou en totalité de crédits budgétaires ou d'allocations décidés par une autre administration;

71. 2) elles n'ont pas de responsables propres (en d'autres termes, elles sont administrées par les fonctionnaires d'autres entités administratives);

72. 3) elles doivent soumettre leurs prévisions budgétaires à une autre entité administrative qui, à son tour, peut modifier (en hausse ou en baisse) ces prévisions. Toutefois, l'autonomie d'une unité administrative n'est pas mise en cause par l'examen des budgets par des organismes relevant de niveaux d'administration plus élevés ou par un examen des budgets de l'administration à la lumière des limites fiscales imposées par un autre niveau administratif;

73. 4) d'importants éléments de leur gestion sont contrôlés par une autre entité administrative (par exemple, les demandes d'approbation des plans et chantiers et l'approbation des marchés, le contrôle de la gestion du personnel, la détermination du champ et de l'ampleur des activités). Toutefois, ce critère ne couvre pas la supervision des activités administratives par une administration de niveau plus élevé.

74. Il convient de distinguer les statistiques relatives aux administrations régionales (ou aux États d'une fédération) des analyses régionales ou géographiques portant non pas sur les opérations des unités administratives régionales, mais sur l'ampleur des opérations de l'administration centrale dans les différentes zones géographiques du pays.

I.E. Administrations publiques locales

75. Les administrations publiques locales sont composées d'unités administratives exerçant indépendamment leur compétence dans les diverses collectivités urbaines et/ou rurales du territoire d'un pays.

76. Lorsque les fonctions des administrations locales ne sont pas exercées indépendamment d'une autre administration, les activités correspondantes doivent être incluses dans les statistiques de l'administration — centrale ou régionale — dont elles dépendent. Pour déterminer si

des activités locales données sont, de fait, exercées par des administrations distinctes dotées d'une autonomie substantielle, il convient d'appliquer les critères exposés à la section I.D.

77. Les statistiques relatives aux administrations locales peuvent porter sur un large éventail d'unités administratives et sur différents groupes d'activités et de services qui en dépendent. Ainsi, au nombre des unités administratives locales peuvent figurer les comtés, municipalités, villes, cités, communes, arrondissements, commissions scolaires et autres circonscriptions spéciales pour les services locaux, tels que l'adduction d'eau et les services d'hygiène, groupements de collectivités locales adjacentes organisés à des fins diverses, etc. De même que pour les autres niveaux d'administration, les statistiques relatives aux administrations locales doivent inclure les données relatives à leurs unités de production marchande, aux unités autonomes, aux entités ou organes d'exécution qui en dépendent, ainsi qu'aux caisses de retraite des fonctionnaires locaux dont les avoirs sont entièrement placés auprès de l'administration qui les emploie. Tout régime de sécurité sociale fonctionnant au niveau local doit être traité comme une partie de l'administration locale. Mais cette règle ne s'applique pas aux opérations ou bureaux locaux des régimes de sécurité sociale nationaux ou régionaux.

78. Il convient par conséquent d'inclure dans les statistiques relatives aux administrations locales, lorsque cela s'avère possible, les données relatives aux :

79. 1) établissements d'enseignement contrôlés par les autorités publiques locales, lorsque les droits versés par les utilisateurs ne représentent qu'une faible fraction des coûts supportés par l'administration locale;

80. 2) établissements hospitaliers et d'action sociale essentiellement financés et contrôlés par les administrations locales (crèches et jardins d'enfants, foyers, etc.);

81. 3) établissements exerçant des tâches de salubrité publique essentiellement financés et contrôlés par les administrations locales (réseaux de canalisations et d'égouts et stations d'épuration des eaux, ramassage et élimination des ordures ménagères, cimetières et crématoires, abattoirs, etc.);

82. 4) équipements culturels, de loisirs et sportifs fournis par les administrations locales (théâtres, concerts et salles de concert, musées, galeries d'art, bibliothèques, parcs et espaces verts, etc.)³.

83. Tous ces établissements et équipements doivent être rattachés au niveau d'administration — central, régional ou local — qui en a le contrôle et en assure le financement à titre principal.

84. Pour déterminer si les opérations de ces établissements doivent être traitées comme des ventes de biens non marchands ou si les établissements en question doivent être assimilés à des unités de production marchande des administrations ou à des entreprises publiques, il convient d'appliquer les critères exposés aux sections I.H et I.I ci-après.

I.F. Régimes de sécurité sociale

85. Les régimes de sécurité sociale jouent un rôle majeur dans l'exécution des programmes sociaux de la plupart des pays. La gestion de ces régimes, comme les autres fonctions remplies par chaque administration, doit être incluse dans les statistiques relatives à cette administration.

86. Le SCN définit la sécurité sociale dans les termes suivants :

Régimes imposés, contrôlés ou financés par les pouvoirs publics en vue de fournir des prestations sociales à la collectivité ou à des groupes importants de celle-ci (SCN, p. 233). Les régimes imposés par l'État exigent des cotisations obligatoires des salariés et (ou) des employeurs; ils s'appliquent à l'ensemble de la collectivité ou à des groupes particuliers. Ces régimes peuvent, de plus, admettre la participation volontaire d'autres groupes de la collectivité (SCN, 5.27).

³D'après le *Manuel du système statistique d'analyse fonctionnelle et économique des comptes locaux européens normalisés (CLEN)*, du Conseil de l'Europe, étude réalisée pour le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales (Strasbourg, 1973).

87. Les régimes de sécurité sociale peuvent administrer tout un éventail de programmes, fournissant des prestations en espèces ou en nature correspondant à diverses circonstances : vieillesse, invalidité ou décès, veuvage, maladie et maternité, accident du travail, chômage, allocations familiales, soins médicaux, etc. Certains régimes ne fournissent que des prestations en espèces, mais d'autres participent à la construction et à l'exploitation d'équipements destinés à assurer directement certains services.

88. Sont exclues des régimes de sécurité sociale les formules d'épargne, parfois dénommées «caisses de prévoyance», dont l'objet est de préserver l'intégrité des cotisations des participants et non de leur assurer des prestations d'assurance sociale qui pourraient ne pas être directement liées à leurs cotisations. Dans les régimes de caisses de prévoyance, les contributions obligatoires versées par chaque participant et par son employeur en son nom sont maintenues dans un compte distinct portant intérêts, sur lequel des prélèvements peuvent être opérés dans des circonstances déterminées comme la retraite, le chômage, l'invalidité et le décès. Ces dispositions ne peuvent assurer la couverture des risques sociaux, car cela conduirait à sacrifier l'intégrité des comptes individuels. Les caisses de prévoyance sont en conséquence classées dans le secteur des institutions financières, les seuls flux enregistrés dans les statistiques de finances publiques étant ceux qui résultent de leurs opérations avec les administrations.

89. Il faut aussi distinguer les régimes de sécurité sociale des régimes de retraite entrant dans le sous-secteur des compagnies d'assurances et caisses de retraite, lui-même rattaché au secteur des institutions financières. Les caisses de retraite présentent des différences à plusieurs égards :

D'abord, la caisse doit s'occuper d'un groupe de salariés déterminé et non faire partie d'un régime de sécurité sociale, c'est-à-dire d'un régime assurant le versement d'un revenu pendant la retraite, etc., à d'importantes fractions de la collectivité, régime rendu obligatoire, contrôlé ou financé par l'État. Parmi les critères indiquant qu'un système de pension ne constitue pas un régime de sécurité sociale, on peut citer le fait qu'il est ou a été l'objet de négociations entre l'employeur et les salariés, que les prestations et cotisations présentent des caractères particuliers et que les réserves sont gérées et placées différemment... Ensuite, pour être classé dans le sous-secteur des compagnies d'assurances et caisses de pension, le régime de retraites doit constituer une caisse qui est organisée de façon indépendante et qui effectue des transactions financières sur le marché des capitaux. Au contraire, lorsque les fonds dont dispose un régime de pension ne sont pas séparés des réserves de l'employeur ou que, tout en étant nettement séparés, ils sont uniquement investis en titres de l'employeur, [le régime] doit être classé dans le même secteur institutionnel que l'employeur au personnel duquel il s'applique (SCN, 5.57).

90. La couverture sociale des salariés des administrations peut être assurée par des moyens divers : régime général de sécurité sociale, régime distinct de sécurité sociale parallèle à d'autres programmes analogues existant dans le pays, régime de retraite répondant aux critères énumérés plus haut, caisses de prévoyance, contrat passé par l'administration avec une compagnie d'assurances privée ou un système de protection sociale ou de retraite sans fonds propres financé par l'administration dont relèvent les salariés. Les régimes de retraite des salariés des administrations dont les actifs sont placés sur le marché des capitaux ou investis en prêts et titres autres que ceux de l'administration employeur appartiennent au sous-secteur des compagnies d'assurances et des caisses de retraite. Les caisses de retraite des salariés de l'administration dont les actifs sont confondus avec les avoirs de l'administration employeur, ou qui ne sont placés qu'en titres de cette dernière, font toutefois partie de cette administration et doivent être inclus dans les statistiques relatives à ses opérations. Lorsqu'une caisse de retraite d'une administration couvre aussi d'autres salariés, comme ceux des administrations locales, et que les fonds sont intégralement placés en actifs de l'administration qui gère cette caisse, celle-ci est incluse dans les statistiques de cette administration.

91. Il existe plusieurs raisons pour lesquelles on assimile les régimes de sécurité sociale aux administrations publiques plutôt qu'aux caisses de retraite ou aux compagnies d'assurances du secteur des institutions financières :

92. 1) Le classement d'une institution dans un secteur donné d'un ensemble de plusieurs secteurs est effectué en fonction des incitations et des motivations de l'institution. Un régime public d'assurance obligatoire ne présente pas les mêmes caractéristiques que les organismes d'assurances privés, en ce sens qu'il ne peut ni refuser d'assurer certains risques importants ni annuler de contrats et qu'il ne fait pas l'objet de contrats volontaires. Il faut par conséquent s'attendre à ce que la structure de son financement corresponde aux besoins financiers des administrations plutôt qu'à des considérations de rendement commercial et financier.

93. 2) L'obligation générale de cotiser à l'assurance sociale représente une sorte d'impôt sur les salaires et il est pratiquement impossible d'établir une distinction entre les prestations servies à l'ensemble de la population et les autres dépenses publiques effectuées aux mêmes fins. Une fois que le droit aux prestations est sanctionné par la loi, les administrations publiques sont tenues d'en assurer le paiement, même si cela entraîne l'octroi de subventions ou l'institution d'impôts spéciaux.

94. 3) La sécurité sociale a des incidences sociales de grande portée (redistribution des revenus, garantie de ressources, préservation de la santé, déflation et inflation) et il ne serait pas possible de mesurer en totalité les effets économiques et monétaires des opérations des administrations publiques si le système de sécurité sociale n'en faisait pas partie.

95. La règle proposée dans le présent *Manuel* est d'inclure les statistiques relatives aux régimes nationaux de sécurité sociale dans les données relatives à l'administration centrale. Les régimes distincts qui opèrent aux niveaux régional ou local sont inclus dans les statistiques de l'administration régionale ou locale appropriée. Mais le fait que le régime national de sécurité sociale soit administré par l'intermédiaire de bureaux régionaux ou locaux ne le prive pas de son caractère national et ses activités doivent être enregistrées dans les statistiques de l'administration centrale.

96. Ce traitement diffère de celui du *SCN*, qui divise les régimes de sécurité sociale en deux groupes : ceux qui sont «organisés séparément des autres activités des pouvoirs publics et [tiennent] une comptabilité séparée de leurs actifs et de leurs passifs» (*SCN*, p. 233) et ceux dont la gestion est intégrée aux activités de l'administration publique. Il classe les organismes du premier groupe — ceux qui sont organisés séparément — dans le sous-secteur des «administrations de sécurité sociale», distinct des autres administrations publiques — centrales, régionales ou locales. Les organismes de sécurité sociale du second groupe sont classés avec le niveau d'administration auquel ils opèrent.

97. Dans le *Manuel*, l'inclusion de tous les régimes de sécurité sociale dans les statistiques de l'administration centrale, ou des autres niveaux d'administration appropriés, suit le principe appliqué dans ses autres sections, à savoir que les activités et opérations doivent être classées en fonction de leur nature et non en fonction de leur caractère juridique ou des pratiques comptables en usage. L'histoire récente fait de plus en plus clairement apparaître que les opérations des régimes de sécurité sociale sont, par nature, partie intégrante des politiques et préoccupations des pouvoirs publics. Nombre de prestations qui, dans certains pays et à certaines époques, sont ou ont été accordées par l'intermédiaire de caisses de sécurité sociale sont fournies dans d'autres cas ou pour d'autres fonctions du régime de protection sociale indépendamment de tout système de caisses ou même sans cotisations. La part relative des cotisations, des transferts complémentaires prélevés sur les recettes générales de l'administration ou des crédits budgétaires dans le financement des régimes d'assurance-vieillesse, d'assurance-maladie et d'allocations familiales a fréquemment varié. Dans certains pays, la distinction entre des programmes autrefois bien distincts s'est trouvée estompée par l'institution d'un régime universel de prestations de vieillesse, complété, d'une part, par une assistance subordonnée à des conditions de ressources et, d'autre part, par des systèmes contributifs assis sur les salaires. De nombreux programmes de santé sont devenus universels, ou du moins universels en deçà d'un certain niveau de revenu, et le service des prestations a parfois été réparti entre les caisses d'assurance-maladie et les administrations publiques selon qu'il s'agissait de soins hospitaliers ou de soins individuels et de médicaments.

98. Par ailleurs, l'administration des régimes de retraite et d'indemnisation du chômage est devenue un élément central dans la conduite des politiques de régulation conjoncturelle. L'indexation des prestations de retraite intervenue ces dernières années en a modifié le mode de financement, l'utilisation des recettes courantes prenant progressivement le pas sur l'accumulation des réserves. Mais les effets conjugués du chômage et de l'inflation ont compromis le financement des prestations de retraite indexées à partir des cotisations courantes, et certains gouvernements ont dû opérer des prélèvements sur leurs recettes générales tout en mettant en oeuvre d'autres mesures de régulation conjoncturelle — retraite anticipée, subventions destinées à maintenir les salariés dans leur emploi — par l'intermédiaire des programmes sociaux. Ne pas faire figurer les opérations des caisses de sécurité sociale dans les statistiques de l'administration centrale reviendrait donc à donner une image incomplète de l'impact de la politique des finances publiques. Pour assurer une présentation exhaustive des opérations de chaque administration ou niveau d'administration, il est indispensable d'inclure les statistiques relatives à tous les régimes de sécurité sociale, qu'il s'agisse ou non de caisses de sécurité sociale proprement dites, dans les données relatives au niveau d'administration auquel ils opèrent.

99. Des statistiques distinctes sur le sous-secteur des caisses de sécurité sociale peuvent cependant fournir un instrument d'analyse utile, en faisant apparaître les excédents ou déficits des différents organismes de sécurité sociale considérés et les opérations auxquelles ces déséquilibres donnent lieu. Ces données permettent, par exemple, de mettre en évidence les achats de titres de la dette publique effectués par les caisses de sécurité sociale. Pour faciliter l'établissement des données relatives à l'ensemble du sous-secteur des caisses de sécurité sociale, il est nécessaire d'identifier explicitement, à l'intérieur de chaque niveau d'administration, les opérations qui sont exécutées par les caisses de sécurité sociale.

I.G. Autorités supranationales

100. Le sous-secteur de l'ensemble des administrations publiques appelé «autorités supranationales» couvre les opérations, au sein d'un pays, des organismes qui, par l'accord de gouvernements nationaux, ont été dotés du pouvoir de lever des impôts et autres contributions obligatoires, ainsi que d'effectuer des dépenses et d'exercer certaines autres activités à des fins déterminées sur le territoire de plus d'un pays. Pour pouvoir établir des statistiques sur l'ensemble des recettes et dépenses publiques dans un pays où des impôts sont perçus au profit d'autorités non résidentes, il est nécessaire d'inclure le sous-secteur des autorités supranationales dans le secteur des administrations publiques.

101. Toutefois, à l'heure actuelle, la question ne se pose que pour un petit nombre de pays, essentiellement les membres de la Communauté économique européenne. Le sous-secteur des autorités supranationales ne comprend que les organisations levant des impôts. Il ne comprend pas la plupart des organisations internationales ou régionales au sein desquelles les pays se groupent pour exercer en commun des fonctions présentant un intérêt collectif, qui sont financées par les contributions des gouvernements membres ou par des emprunts souscrits auprès de gouvernements ou sur les marchés des capitaux. Les contributions des gouvernements à ces organisations internationales sont comptabilisées dans les dépenses de l'administration centrale, les prêts qui leur ont été accordés ou les prises de participation dans ces organisations sont comptabilisés dans les prêts, et les sommes reçues d'elles sont comptabilisées soit dans les dons, soit dans les prêts ou les remboursements de prêts reçus de l'étranger. Toutefois, les opérations avec les organisations monétaires régionales ou internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) sont enregistrées en tant qu'opérations des autorités monétaires appartenant au secteur des institutions financières et non au secteur des administrations publiques (section II.J.1). Les opérations des entreprises et institutions financières liées aux autorités supranationales, comme la Banque européenne d'investissement, ne sont pas prises en compte dans le sous-secteur des autorités supranationales.

102. Le sous-secteur des autorités supranationales se distingue des autres sous-secteurs des administrations publiques — qui sont des sous-secteurs nationaux — par le fait qu'il fait partie du reste du monde. Toutefois, si l'on ne tient pas compte des impôts perçus et des dépenses effectuées par les autorités supranationales dans un pays, le montant total tant des

impôts perçus que des dépenses publiques se trouve sous-estimé. En conséquence, pour comptabiliser ces opérations, on considère que les transactions des autorités supranationales avec un pays passent par un compte de liaison à l'intérieur des administrations publiques, intitulé sous-secteur des autorités supranationales. Les transactions des autorités supranationales à l'intérieur du pays et avec leur siège sont inscrites à ce compte. Ce procédé permet d'obtenir des données qu'il est possible de consolider avec celles des administrations nationales pour arriver à des totaux couvrant l'ensemble des administrations publiques, nationales plus supranationales, ensemble que l'on peut désigner par l'expression «ensemble des administrations publiques intérieures». Lors du calcul des totaux des comptes nationaux relatifs à l'ensemble de l'économie, il faut éviter de compter deux fois les postes qui figurent à la fois dans le compte du sous-secteur des autorités supranationales et dans celui du reste du monde. Le regroupement des opérations des autorités supranationales en un seul sous-secteur devrait toutefois aider à obtenir ultérieurement des chiffres plus complets pour les comptes nationaux et les statistiques de la balance des paiements.

103. L'instar de ce qui se passe pour les autres composantes du reste du monde, les postes relatifs aux autorités supranationales ne font apparaître que les transactions effectuées avec le pays considéré à l'exclusion de tout autre. La sommation des opérations d'une autorité supranationale dans tous ses pays membres donnerait donc un résultat incomplet pour autant qu'interviennent des transactions avec d'autres pays, par exemple l'octroi d'une aide ou de prêts à des pays non membres. Pour obtenir les statistiques complètes d'une autorité supranationale, la sommation des sous-secteurs pertinents de chacun de ses pays membres doit être complétée par un sous-secteur «siège» faisant apparaître les autres opérations de l'autorité considérée.

104. Il convient d'inclure dans les opérations relatives au sous-secteur des autorités supranationales des administrations publiques d'un pays membre les impôts perçus et les dépenses et prêts effectués à l'intérieur du pays, les transferts destinés à l'administration centrale de ce pays et ceux en provenant, les transferts destinés au siège des autorités supranationales et ceux en provenant, ainsi que tout emprunt et toute variation des encaisses détenues dans le pays. Les statistiques relatives au sous-secteur des autorités supranationales doivent faire apparaître que la différence entre les recettes et dons du sous-secteur, d'une part, et ses dépenses et prêts, d'autre part, est compensée, après prise en compte du financement intérieur, par le solde des flux à destination ou en provenance du siège des autorités supranationales correspondant à toutes les opérations effectuées hors du pays. La règle du *SCN* selon laquelle seuls les impôts indirects et les subventions des autorités supranationales doivent transiter par le secteur des administrations publiques (*SCN*, 8.91) est actuellement en cours de réexamen.

105. La distinction à opérer entre les impôts qui doivent être directement attribués aux autorités supranationales et ceux qui doivent être attribués aux administrations nationales peut soulever des problèmes. Tandis que certaines autorités supranationales tirent leurs recettes ou utilisent leurs ressources uniquement en fonction de décisions expresses des pays membres, d'autres sont dotées de par leurs chartes ou statuts de pouvoirs plus généraux. Elles peuvent prendre des décisions au sein de leurs propres conseils en matière de recettes, de dépenses, de prêts et d'emprunts, ou négocier ces questions avec chacun des pays membres. La question de savoir si les recettes des autorités supranationales doivent être considérées comme le produit d'un impôt qui leur est propre ou comme des transferts des États membres qui perçoivent ces impôts doit être tranchée par référence aux règles d'attribution énoncées à la section II.G ci-après.

106. Outre les questions que soulève l'établissement de données complètes et cohérentes sur les autorités supranationales, on peut se trouver confronté au problème de l'interprétation de certaines statistiques des administrations publiques dans lesquelles ces données sont incluses. Ainsi, les recettes perçues par ou pour le compte d'une autorité supranationale à un point d'entrée important d'une communauté économique ne peuvent valablement être considérées comme provenant uniquement des résidents du pays d'entrée. Ces problèmes sont analogues à ceux présentés par les impôts locaux perçus sur les transactions effectuées en un lieu qui est un pôle commercial du pays. Il convient alors soit de retenir une définition plus

large de la zone géographique pour laquelle les recettes fiscales doivent être agrégées — la communauté économique dans son ensemble, par exemple —, soit de procéder à une estimation approchée de la part des impôts qui doit être imputée aux autres pays membres. Les problèmes d'incidence ne sont pas du ressort du présent *Manuel*, qui traite uniquement de la présentation statistique des montants reçus et versés.

I.H. Unités de production marchande des administrations publiques

107. Bien que les administrations publiques aient pour principale fonction la prestation de services non marchands à des fins de consommation collective, il arrive souvent que les administrations vendent des biens et services. Il convient donc de déterminer si ces activités de vente doivent être imputées au secteur des administrations publiques ou à un autre secteur. Les activités commerciales ou industrielles de vente au public qui sont exercées par des unités constituées en sociétés appartenant aux administrations publiques et/ou placées sous leur contrôle, ou qui sont réalisées sur une grande échelle, sont considérées comme extérieures aux administrations publiques et classées dans le secteur des sociétés et quasi-sociétés non financières, étudiées à la section I.I. Les activités commerciales ou industrielles qui restent classées dans les administrations publiques sont attribuées aux unités de production marchande des administrations — que le *SCN* distingue, sous le nom de branches marchandes des administrations publiques, des producteurs de services rendus par les administrations — et sont examinées à la présente section. La section I.J traite des activités financières appartenant aux administrations et/ou placées sous leur contrôle.

108. Les unités de production marchande des administrations sont des unités industrielles ou commerciales qui : 1) ne sont pas constituées en sociétés; 2) sont étroitement intégrées aux autres éléments d'un ministère ou d'un service des administrations; 3) détiennent normalement des fonds de roulement de faible montant et ont pour activité essentielle : 4 a) soit de fournir des biens et services aux autres unités administratives (en tant qu'unités auxiliaires), b) soit de vendre des biens et services au public mais sur une faible échelle.

109. Pour être classées comme unités de production marchande des administrations, les entités publiques concernées doivent satisfaire à la définition des branches d'activité marchande donnée par le *SCN*; c'est-à-dire qu'elles doivent être

... [des] établissements dont les ressources principales proviennent de la vente de biens et de services ... sur le marché à un prix qui est normalement fixé de façon à couvrir les coûts de production ... [ou] des unités qui fournissent le même genre de biens et services et qui utilisent des facteurs et des procédés de production analogues, bien qu'elles ne soient pas exploitées en vue de réaliser un bénéfice et qu'elles n'écoulent pas leur production sur le marché (*SCN*, 5.7, 5.8).

110. Les branches marchandes des administrations publiques

... doivent donc comprendre les services, les établissements et unités analogues des administrations publiques dont l'activité essentielle est de vendre des biens et des services souvent fournis par des établissements des branches d'activité marchande, bien que, en principe, le prix de ces biens et services puisse ne pas compenser totalement les coûts de production. Pour considérer à cet égard qu'il y a vente, il faut que les prix demandés pour les biens et services soient proportionnels au montant, c'est-à-dire à la quantité et à la qualité des biens et services fournis et que la décision d'acquérir ces biens et services, c'est-à-dire de les acheter, soit libre... Les services des administrations publiques qui exercent les activités publiques habituelles dans le domaine social ou collectif (parcs nationaux, santé publique, enseignement, services culturels et sanitaires, recherche et assistance scientifique ou technique) ne devront pas être rangés parmi les branches d'activité marchande du secteur public, à moins que les paiements perçus pour ces services ne soient manifestement calculés pour couvrir les frais de production (*SCN*, 5.10, 5.11).

111. Pour être classée parmi les unités de production marchande des administrations — et non parmi les entreprises publiques ne faisant pas partie du secteur des administrations — une

unité administrative doit non seulement avoir une activité marchande, mais ne doit pas être constituée en société et doit avoir pour activité principale soit la fourniture de biens et services à d'autres unités administratives — auquel cas on parle d'unité auxiliaire —, soit la vente de biens et services au public, mais sur une faible échelle. Dans le *SCN*, les sociétés sont définies comme des entreprises

... qui, en vertu de la loi, des règlements administratifs ou de leur inscription aux registres de commerce, sont considérées comme des entités juridiques indépendantes de leurs propriétaires (*SCN*, p. 240).

112. Le critère d'échelle avancé pour la classification des unités non constituées en sociétés dont l'activité principale est de vendre des biens et services au public n'a pas pour but de donner un ordre de grandeur absolu, applicable uniformément dans tous les cas, mais une indication de proportions relatives, à apprécier selon les circonstances. Les unités non constituées en sociétés dont l'activité principale est de vendre des biens et services au public sur une grande échelle sont considérées comme des quasi-sociétés non financières et classées hors des administrations publiques.

113. Parmi les unités marchandes de type auxiliaire figurent les usines d'armement, les ateliers de réparation, les chantiers navals de la marine nationale, les services d'impression et d'édition des administrations publiques, les ateliers de construction, de réparation et d'entretien, les services centraux de transport et les services de gestion et d'organisation. Il convient de noter que ces unités peuvent également réaliser des ventes en dehors des administrations, comme dans le cas de ventes d'armes à l'étranger. Parmi les unités de production marchande des administrations publiques dont l'activité principale est de vendre des biens et services au public, mais sur une faible échelle, figurent les services de restauration des administrations dans les édifices publics, les services de transport locaux à petite échelle, les installations portuaires sur les voies de navigation intérieures et les services de location de logements aux fonctionnaires et assimilés.

114. On considère que les unités de production marchande des administrations font partie du secteur des administrations publiques et de celui de ses sous-secteurs dont elles dépendent. Mais les recettes et dépenses de ces unités ne reçoivent pas le même traitement que celles du reste des administrations publiques. Du fait que leurs activités sont d'ordre industriel ou commercial, les unités de ce type doivent engager des dépenses de production avant de percevoir le produit de leurs ventes. Ce produit, à la différence de la plupart des autres recettes publiques, ne constitue pas un revenu disponible pour les administrations, et les dépenses de ces unités ne sont pas intégralement affectées à la réalisation d'objectifs publics. C'est seulement la différence entre le chiffre d'affaires et les charges d'exploitation qui constitue un revenu disponible pour les administrations ou qui représente des dépenses à des fins d'intérêt public. Par conséquent, lorsque les charges d'exploitation et le produit des ventes au public sont identifiables, c'est leur différence qu'il convient d'enregistrer dans les statistiques des administrations publiques. Étant donné que les unités de production marchande des administrations ne détiennent normalement que des fonds de roulement de faible montant et qu'elles sont fortement intégrées, sur le plan financier, aux pouvoirs publics, on suppose que tous les postes comptables autres que ceux qui retracent leurs charges d'exploitation — les paiements d'intérêts et les besoins en capital, par exemple — sont traités comme ceux du reste de l'administration dont ces unités relèvent et en totalité dans les statistiques de cette administration.

115. Dans le cas des unités auxiliaires de production marchande des administrations publiques dont l'activité principale est la fourniture de biens et services à d'autres unités administratives, les ventes au public ne sont enregistrées sur une base nette que lorsqu'il est possible d'isoler le produit et les charges correspondants. Dans le cas contraire, les dépenses et recettes de ces unités dans leur relation avec le reste de l'économie sont enregistrées sur une base brute.

116. En raison du traitement sur une base nette prévu pour les charges et produits d'exploitation identifiables des unités de production marchande des administrations vendant au public, il est important de bien distinguer ces opérations des ventes au public, par les administrations, de biens et services considérés comme ayant un caractère non industriel. Ces dernières sont en général de trois types.

117. 1) Des droits et redevances sont parfois perçus en contrepartie de services considérés comme n'étant par nature ni industriels ni commerciaux fournis par les administrations pu-

bliques. Ces droits comprennent, par exemple, les frais facturés par les hôpitaux et cliniques publics, les droits de scolarité dans les écoles publiques, les droits d'entrée dans les musées et parcs publics. Des services correspondants peuvent être rendus par des départements ministériels ou des institutions publiques à but non lucratif, c'est-à-dire par des institutions qui sont essentiellement financées et contrôlées par les administrations publiques. Dans l'un et l'autre cas, les recettes et les dépenses doivent apparaître sous leur forme brute dans les statistiques relatives au sous-secteur de l'administration concernée.

118. 2) Ne sont pas non plus compris dans la catégorie des activités marchandes les services revêtant un caractère réglementaire rendus par les administrations, par exemple la délivrance de passeports ou d'autorisations, les examens de conduite automobile ou l'administration des tribunaux, même si les sommes perçues à ce titre couvrent intégralement les frais d'exploitation des organismes prestataires. Ces paiements, qui ne sont obligatoires et inévitables que lorsqu'on a besoin desdits services, ne sont pas assimilés à des achats de biens ou de services marchands. Les entrées de fonds de même que les dépenses à ce titre doivent apparaître sous une forme brute dans les statistiques des administrations publiques.

119. 3) Lorsque la vente des biens ou des services marchands n'est qu'une opération accessoire aux activités habituelles dans le domaine social ou collectif des départements ministériels ou des services des administrations et qu'elle est effectuée à un prix généralement calculé pour couvrir à peu près les coûts de production, il est malaisé de la séparer des autres activités des administrations publiques, et le produit obtenu n'est pas considéré comme celui des branches d'activité marchande. Le produit brut de ces ventes est intégralement porté en recettes et la totalité des coûts de production est portée en dépenses. Entrent dans cette catégorie les ventes de bois venant de forêts domaniales, de produits fabriqués dans des écoles professionnelles, de semences provenant de fermes expérimentales, de cartes postales et de reproductions d'art dans les musées. Si la vente au public de biens et services marchands ne constitue pas l'activité principale d'une unité administrative mais n'est en fait qu'accessoire à ses autres fonctions et ne fait pas l'objet de comptes distincts, cette vente n'est pas isolée de ses autres activités.

I.I. Entreprises publiques non financières

120. Les entreprises publiques non financières sont des entreprises dont les pouvoirs publics sont propriétaires et/ou qu'ils contrôlent, qui vendent au public des biens et services industriels ou commerciaux sur une grande échelle, ou qui sont constituées en sociétés. Les entreprises publiques financières, auxquelles il est généralement fait référence sous le nom d'institutions financières publiques, sont étudiées à la section I.J. Les entreprises publiques ne font pas partie du secteur des administrations publiques, les entreprises publiques non financières étant classées dans le secteur des sociétés et quasi-sociétés non financières et les institutions financières publiques, dans celui des institutions financières.

121. Dans le présent *Manuel*, l'expression «entreprises publiques non financières» désigne uniquement les sociétés et quasi-sociétés publiques non financières, autrement dit les entités qui n'entrent pas dans le secteur des administrations publiques.

122. La propriété et/ou le contrôle des entreprises publiques peut être le fait de n'importe quel niveau d'administration — administration centrale, administrations régionales, administrations locales ou autorités supranationales. Outre les administrations proprement dites, d'autres entreprises publiques non financières ou des institutions financières publiques peuvent détenir la majorité du capital et/ou avoir le contrôle d'entreprises publiques non financières.

123. Les entreprises publiques non financières *constituées en sociétés* sont celles qui, en vertu de la loi, des règlements administratifs ou de leur inscription aux registres du commerce, sont reconnues comme des entités juridiques indépendantes de leurs propriétaires. Les entreprises publiques non financières classées parmi les *quasi-sociétés* établissent normalement des comptes de profits et pertes et des bilans complets de leurs avoirs et engagements financiers ainsi que des actifs réels utilisés dans leurs activités; toutefois, elles peuvent aussi comprendre des organismes publics dont l'activité principale est de vendre au public, sur une grande échelle, des biens et services industriels ou commerciaux mais qui n'établissent pas tous les documents comptables énumérés ci-dessus.

124. À l'instar des branches d'activité marchande incluses dans les administrations publiques, les entreprises publiques non financières produisent et vendent au public des biens et services similaires à ceux généralement produits par les établissements industriels ou commerciaux privés, bien qu'elles puissent fixer leurs prix à un niveau inférieur aux coûts globaux de production ou poursuivre des objectifs d'intérêt général visant à améliorer le bien-être du producteur ou du consommateur. Les entreprises publiques exercent des activités marchandes extrêmement variées. On peut citer comme exemple les exploitations agricoles, minières et industrielles nationalisées, les installations portuaires nationales, régionales ou locales, les routes à péage, les services postaux, les loteries, les théâtres municipaux, les établissements qui louent des logements et des immeubles non résidentiels. Les offices de commercialisation et les fonds de stabilisation qui achètent et vendent des produits de base sur les marchés et exercent parfois une influence considérable sur l'économie doivent aussi être rangés au nombre des entreprises publiques non financières. Toutefois, les offices de commercialisation qui n'effectuent pas des opérations de vente au public sur une grande échelle, mais qui se bornent à exercer des fonctions à caractère réglementaire comme la délivrance d'autorisations aux négociants, ne doivent pas être classés comme entreprises publiques non financières mais, si les administrations en détiennent la majorité du capital et/ou le contrôle, dans les administrations publiques.

125. Les entreprises publiques non financières ne sont pas comprises dans le secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques, car la nature de leurs activités diffère de celle des opérations des administrations et elles se heurtent à des problèmes de production, de coûts et de financement liés à des considérations étrangères au secteur public.

126. Ces problèmes apparaissent liés au fait que les entreprises publiques sont constituées en sociétés — en d'autres termes qu'elles opèrent en tant qu'unités juridiques indépendantes de leurs propriétaires — et au volume de leurs opérations. Les différences essentielles entre les entreprises publiques non financières et les unités de production marchande des administrations sont donc que les premières sont érigées en sociétés ou qu'elles vendent au public sur une grande échelle. Le fait que les prix ou les redevances soient fixés de manière à dégager un bénéfice ou qu'ils ne soient pas à même de couvrir les coûts de production ne joue aucun rôle en la matière. Les entreprises publiques sont supposées conserver les fonds de roulement qui leur sont nécessaires, avoir accès aux crédits commerciaux, financer leur formation de capital à partir des bénéfices non distribués et des réserves pour amortissement ou en contractant des emprunts, et jouir d'une certaine indépendance par rapport aux pouvoirs publics tutélaires.

127. Ainsi, alors que les besoins en capital des unités de production marchande des administrations sont intégrés à ceux des administrations publiques dont elles relèvent, les besoins des entreprises publiques sont traités indépendamment de ceux des administrations. Les opérations des unités de production marchande des administrations apparaissent dans les statistiques relatives aux administrations publiques sous forme d'excédent ou de déficit provenant des ventes et des dépenses d'exploitation, augmenté des dépenses totales allouées à la formation de capital, et sous forme de financement, y compris toute variation des soldes de trésorerie. Par contre, les seules opérations des entreprises publiques enregistrées dans les statistiques sur les administrations sont les paiements réellement effectués aux administrations publiques ou par celles-ci, généralement sous forme de versements aux administrations publiques des bénéfices qui restent après déduction non seulement des dépenses d'exploitation, mais aussi des dépenses en capital et des réserves non distribuées. Les résultats des entreprises publiques et leurs opérations de financement ne figurent pas dans les statistiques sur les administrations publiques.

128. Traiter comme entreprises publiques toutes les unités dont les pouvoirs publics ont la propriété et/ou le contrôle, et qui sont érigées en sociétés ou vendent sur une large échelle des biens et services industriels ou commerciaux au public, présente des avantages certains du point de vue de la cohérence des données et des possibilités de comparaison au niveau international. Il convient toutefois dans ce cas d'apporter un soin particulier à l'établissement de statistiques. Il peut être nécessaire de ventiler par fonction et par activité des opérations et des soldes de trésorerie qui ne sont pas isolés dans les comptes. La séparation des opérations

et des soldes afin de distinguer les statistiques des entreprises publiques de celles des administrations est étudiée à la section II.I. La section VI.A traite de la préparation de statistiques distinctes pour les entreprises publiques non financières.

129. Dans certains cas, on peut trouver des entreprises publiques qui remplissent des fonctions administratives telles que percevoir un impôt ou effectuer des dépenses de caractère administratif. On considère que c'est en qualité de mandataire qu'elles effectuent ces opérations pour le compte des administrations publiques; lesdites opérations sont donc isolées des statistiques des entreprises et intégrées aux statistiques des administrations publiques.

130. Il est important d'identifier les entreprises publiques non financières, notamment pour délimiter le secteur des administrations publiques, dont ces entreprises ne font pas partie, et pour définir le secteur public non financier, dont elles font partie (section I.K). Les entreprises publiques non financières sont ainsi comprises entre, d'une part, les unités de production marchande des administrations publiques, qui ne sont pas constituées en sociétés ou qui n'ont pas pour activité principale de vendre au public des biens et services industriels ou commerciaux sur une grande échelle, et, d'autre part, les entreprises privées, qui ne sont pas entièrement ou principalement détenues et/ou contrôlées par les pouvoirs publics. Le *SCN* explicite les notions de propriété et de contrôle dans les termes suivants :

Les pouvoirs publics ou les personnes et organismes privés sont considérés comme les propriétaires des entreprises données s'ils possèdent la totalité, ou la majorité, des actions, des autres formes de participation au capital social ou des fonds propres. Les critères nécessaires pour déterminer qui contrôle une entreprise sont plus complexes. On peut recourir à divers moyens pour fixer de façon effective tous les aspects principaux de la gestion (direction, administration et exécution). Ce sera, par exemple, désigner la majorité du conseil d'administration ou des gérants, nommer le personnel de l'organisation ou fixer la politique et les règles pratiques appliquées. Étant donné les nombreuses formes selon lesquelles les pouvoirs publics peuvent exercer leur contrôle sur les entreprises, il est difficile d'énoncer les moyens d'action sur la gestion qui indiquent, dans tous les cas, qui en a le contrôle effectif. Pour déterminer si ce contrôle appartient aux pouvoirs publics, il est important de voir si ces derniers exercent effectivement une influence efficace sur tous les aspects principaux de la gestion et non pas seulement l'influence qui découle de l'exercice de leur pouvoir réglementaire en général (*SCN*, 5.55).

131. Pour qu'une unité soit classée parmi les entreprises publiques, il n'est pas nécessaire que les administrations publiques en détiennent à la fois le contrôle et une participation majoritaire dans tous les cas. La combinaison d'une participation minoritaire et d'un contrôle effectif des pouvoirs publics peut suffire. Dans d'autres cas, l'existence d'un contrôle effectif des pouvoirs publics peut être trop difficile à déterminer, de sorte que l'on pourra s'appuyer sur le seul critère de participation majoritaire. Diverses circonstances rendent parfois difficile la tâche de déterminer sans équivoque si une unité est entreprise publique ou non, mais la délimitation et la signification du concept d'entreprise publique et de secteur public non financier est particulièrement difficile à établir lorsque les pouvoirs publics détiennent des participations dans un grand nombre d'entreprises.

I.J. Institutions financières

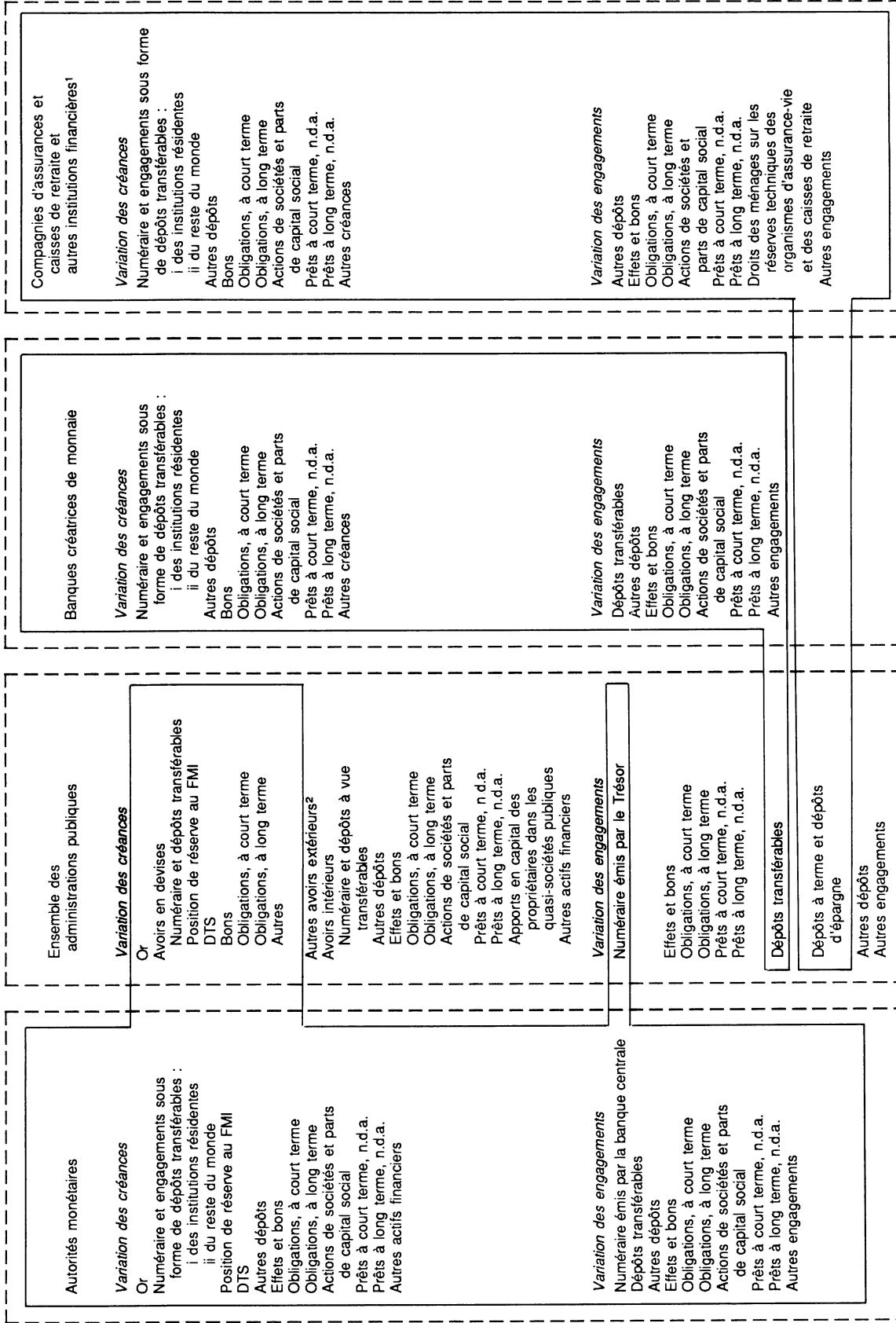
132. Tel qu'il est défini dans le présent *Manuel*, le secteur des institutions financières comprend : 1) toutes les unités dont la fonction principale est d'effectuer sur le marché des opérations consistant tant à contracter des engagements qu'à acquérir des actifs financiers; 2) toute opération consistant à accepter des dépôts à vue, à terme ou d'épargne; 3) toute opération relevant des fonctions des autorités monétaires. Tout organe ou branche d'activité de ce type qui relève des pouvoirs publics doit être classé non pas dans le secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques, mais dans celui des institutions financières. Il est nécessaire d'isoler ces fonctions financières si l'on veut éviter que la confusion des deux

secteurs ne viennent obscurcir les résultats des opérations des administrations publiques qui apparaissent normalement dans les transactions entre ces administrations et le secteur financier. Ce principe diffère de celui adopté dans le *SCN*, qui inclut dans le secteur des administrations publiques l'acceptation de dépôts à vue, à terme ou d'épargne ou l'accomplissement des fonctions des autorités monétaires par des unités qui n'effectuent pas, sur le marché, des opérations consistant tant à contracter des engagements qu'à acquérir des actifs financiers. Les activités financières ne sont regroupées que dans un tableau complémentaire du *SCN* (tableau 25) qui présente les opérations financières consolidées du système monétaire. Le diagramme 3 montre la mesure dans laquelle le *Manuel* s'écarte des délimitations adoptées par le *SCN* pour le secteur des administrations publiques et celui des institutions financières. Il indique les fonctions financières particulières assumées par les administrations publiques qui doivent être classées dans les divers sous-secteurs des institutions financières.

133. Les diverses parties du secteur des institutions financières sont groupées, en fonction de leur incidence sur l'économie, en institutions monétaires (c'est-à-dire en institutions dont les engagements sont sous forme de «monnaie») et en institutions non monétaires. Les institutions monétaires comprennent la banque centrale — ou les autorités monétaires — et les banques dont les engagements sont constitués de dépôts payables ou transférables à vue et qui sont souvent désignées par l'expression banques créatrices de monnaie. Pour obtenir la situation monétaire présentée dans la publication mensuelle du Fonds monétaire international intitulée *Statistiques financières internationales (SFI)*, on combine les statistiques relatives aux deux sous-secteurs (voir la section V.A). Les institutions non monétaires comprennent les compagnies d'assurances, les caisses de retraite et les autres institutions financières. La fonction principale des institutions financières est d'agir en tant qu'intermédiaires pour mobiliser et redistribuer l'épargne de la collectivité en créant des actifs financiers susceptibles d'être détenus par le public et en acceptant des créances financières sur des tiers.

134. Le sous-secteur des autorités monétaires a pour rôle d'émettre de la monnaie, de contrôler le crédit, de gérer les réserves internationales du pays et d'assurer la supervision générale du système monétaire. Ces fonctions sont généralement exercées par la banque centrale ou par un organisme similaire, tel qu'un institut d'émission ou une agence monétaire, dont les comptes font apparaître par conséquent les opérations du sous-secteur des autorités monétaires. Dans certains pays, toutefois, par l'effet d'une tradition historique ou d'une décision délibérée, certaines de ces fonctions sont exercées par des institutions situées à l'intérieur des administrations publiques. Il peut s'agir, par exemple : 1) de l'émission par le Trésor de la monnaie divisionnaire et des billets de banque de faible valeur nominale; 2) de la gestion des réserves en or et en devises détenues pour le compte du Trésor ou d'un autre organisme public; 3) de l'inclusion des opérations avec le Fonds monétaire international dans les comptes des administrations publiques; 4) de l'interposition des pouvoirs publics, à des fins de balance des paiements, entre des débiteurs résidents et des créanciers extérieurs par la prise en charge de dettes ayant fait l'objet d'un réaménagement. Quel que soit l'organe qui exerce ces fonctions des autorités monétaires, on considère dans le présent *Manuel* que ces opérations relèvent du sous-secteur des autorités monétaires. En conséquence, toutes les opérations de ce type apparaissant dans les comptes des administrations publiques doivent être éliminées lors de l'établissement des statistiques de finances publiques et remplacées par une seule transaction fictive entre les administrations publiques et le sous-secteur des autorités monétaires correspondant au solde des flux en provenance et à destination des administrations publiques qui résultent de ces activités. Cela revient à présenter ces activités sur une base nette, comme le font certains systèmes de données, et à les imputer à une fonction des institutions financières. Le processus d'ajustement à appliquer est décrit à la section II.J.1 ci-après. Il convient de noter que le *Manuel* s'écarte sur ce point du *SCN*, dans lequel ces fonctions des autorités monétaires exercées par des organes extérieurs à la banque centrale sont imputées au secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques, sauf dans le tableau 25 du *SCN*, comme on l'a vu précédemment. Toutefois, suivant le *Manuel*, les bénéfices que les pouvoirs publics reçoivent à ce titre, comme le seigneurage — ou profit réalisé sur la frappe des monnaies —, doivent être inclus dans les recettes des administrations publiques, de même que les transferts de bénéfices provenant de la banque centrale.

Diagramme 3. Fonctions financières des administrations publiques imputées au secteur des institutions financières dans les statistiques de finances publiques



¹Non compris les caisses de retraite des fonctionnaires dont les fonds sont uniquement placés auprès de l'administration employeur.

²Avoirs détenus par les administrations publiques pour répondre à leurs besoins propres de liquidité, par exemple les avoirs des ambassades à l'étranger.

--- délimitation des secteurs conformément au SCN.

— délimitation des secteurs conformément au Manuel.

135. Le *sous-secteur des banques créatrices de monnaie* comprend les institutions financières autres que les autorités monétaires dont le passif est essentiellement constitué de dépôts payables à vue et au pair, sans pénalité ni restriction, et librement transférables par chèque ou utilisables de toute autre manière pour effectuer des paiements. Outre les établissements effectuant des opérations bancaires commerciales ordinaires, le sous-secteur comprend tous les engagements du Trésor ou d'autres organismes publics, y compris les chèques postaux, qui revêtent la forme de dépôts à vue. Dans le cadre de ces activités bancaires, dans certains pays, le Trésor consent des crédits sur les billets à ordre utilisés pour acquitter les impôts. Il convient de séparer les données relatives à ces activités des statistiques relatives aux administrations publiques et de les classer dans le sous-secteur des banques créatrices de monnaie. Les ajustements à opérer pour éliminer des statistiques de finances publiques les entrées correspondant à ces activités susceptibles de figurer dans les comptes des administrations publiques sont décrits à la section II.J.

136. Le *sous-secteur des compagnies d'assurances et des caisses de retraite* mobilise l'épargne de la collectivité par l'intermédiaire des primes contractuelles qu'il perçoit et investit les fonds ainsi collectés dans d'autres actifs. Les compagnies d'assurances comprennent les sociétés mutuelles et autres organismes qui consentent des assurances-vie, accident, maladie, incendie, décès, ou toutes autres formes d'assurances. Les régimes dotés d'une existence distincte qui sont institués par les administrations pour fournir diverses formes d'assurance volontaire font partie du sous-secteur des compagnies d'assurances et des caisses de retraite et non du secteur des administrations publiques. Les caisses de retraite sont des régimes organisés de façon autonome, généralement à la suite de négociations entre employeurs et salariés, en vue d'assurer une retraite à des catégories déterminées de salariés sur la base de prestations et de cotisations variées et effectuant, par l'intermédiaire d'un fonds autonome, des opérations financières sur le marché des capitaux. Les régimes de sécurité sociale sont exclus des caisses de retraite et font partie du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques; ils impliquent des cotisations obligatoires à la charge des salariés et/ou des employeurs, sont imposés, contrôlés ou financés par les pouvoirs publics et s'appliquent à la totalité ou à une grande partie de la population. Ces régimes sont étudiés à la section I.F. De même, on inclut dans le secteur des administrations publiques plutôt que dans le sous-secteur des compagnies d'assurances et des caisses de retraite les caisses de retraite des fonctionnaires et assimilés dont les fonds sont en totalité investis auprès de l'administration employeur.

137. Le *sous-secteur des autres institutions financières*, qui ne comprend ni les compagnies d'assurances ni les caisses de retraite, regroupe les institutions qui soit acceptent du public des dépôts à terme ou des dépôts d'épargne — mais non des dépôts à vue en quantités significatives —, soit contractent des engagements non monétaires et acquièrent des créances financières pour leur propre compte sur le marché des capitaux et/ou à l'étranger. Les dépôts d'épargne sont des créances portant intérêts sur les institutions financières, autres que des dépôts à vue, qui sont matérialisées par un document tel qu'un livret et qui sont en pratique convertibles à vue contre du numéraire, bien que le débiteur ait parfois le droit d'imposer un préavis sur le retrait. Les dépôts à terme sont des créances portant intérêts sur les institutions financières qui ne sont pas utilisables comme moyens de paiement, qui sont matérialisées par un document et qui ne sont remboursables qu'à l'échéance fixée, à moins d'acquitter une pénalité. Entrent donc dans la catégorie des autres institutions financières les caisses d'épargne, les banques de développement, les banques hypothécaires, les sociétés de crédit immobilier, les mutuelles d'épargne et de crédit au logement et les sociétés de financement et d'investissement. Des organismes de prêt ou d'épargne à vocation restreinte qui existent à l'intérieur du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques ne sont pas compris dans les autres institutions financières. Le *Manuel* inclut dans le secteur des administrations publiques les organismes de prêt dont les ressources proviennent *en totalité* des administrations publiques et qui n'ont pas le pouvoir de se financer auprès d'autres sources. Tel est le cas des caisses de prêt au logement entièrement financées par les administrations publiques, ainsi que des activités de prêt des ministères ou des fonds spéciaux créés à l'intérieur de l'administration et qui ne sont pas habilités à accepter des dépôts ou à contracter

d'autres engagements envers le public. En revanche, des organes comme les banques de développement, qui peuvent contracter des engagements envers des tiers ou qui, alors même que tous leurs besoins de financement sont normalement satisfaits par les administrations publiques, sont autorisés à se financer auprès d'autres sources, sont considérés comme faisant partie du secteur des institutions financières et non du secteur des administrations publiques.

138. On considère que les organismes d'épargne dont les fonds sont automatiquement transférés aux administrations publiques et dont les engagements ne sont ni des dépôts d'épargne ni des dépôts à terme font partie du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques. Parmi ceux-ci figurent les services créés dans le but de vendre des effets publics d'épargne qui transfèrent automatiquement les fonds perçus aux administrations. En revanche, les comptes d'épargne postale et les fonctions de collecte de l'épargne exercées par le Trésor de certains pays, qui accepte les dépôts à terme ou d'épargne du public et contracte de ce fait des engagements en quasi-monnaie, font partie du sous-secteur des autres institutions financières, même si leurs fonds sont transférés automatiquement aux administrations publiques. Lorsqu'une activité qui doit être exclue des statistiques de finances publiques est enregistrée dans les comptes des administrations publiques, il y a lieu de procéder aux ajustements décrits à la section II.J.

139. La tâche consistant à isoler les fonctions des institutions financières des opérations des administrations publiques se trouve facilitée par le fait que la plupart des unités qui contractent des engagements et acquièrent des actifs financiers pour leur propre compte sur le marché tiennent généralement une comptabilité distincte, et que les opérations et engagements sous forme de dépôts qui se rapportent aux fonctions des autorités monétaires sont généralement identifiables dans les comptes des administrations publiques. Les opérations non financières de ces unités et activités — leurs dépenses par exemple — sont le plus souvent d'un montant relativement faible et ne justifient pas que l'on consacre des efforts importants à les isoler si l'on ne dispose pas de données facilement accessibles à leur sujet.

140. Le fait que les fonctions de collecte des dépôts — à vue, à terme et d'épargne — soient classées en dehors du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques ne préjuge pas de leur importance comme source de financement de ces administrations. Mais les flux correspondants figureront dans les statistiques non pas comme dépôts reçus par les administrations, mais comme ressources fournies à celles-ci par l'intermédiaire du secteur des institutions financières, auprès duquel on considère que les dépôts du public ont été effectués.

141. Comme les entreprises non financières, les institutions financières peuvent être entièrement ou principalement la propriété des administrations publiques et/ou contrôlées par celles-ci, auquel cas elles sont considérées comme des *institutions financières publiques*. Les critères à appliquer pour déterminer si une institution financière est publique ou privée sont identiques à ceux qui ont été énoncés à la section I.I au sujet des entreprises non financières.

I.K. Secteur public non financier

142. Le secteur public non financier englobe le secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques plus les sociétés et quasi-sociétés publiques non financières. Il diffère du secteur public total mentionné dans le *SCN (SCN, 9.47)*, qui comprend aussi les institutions financières publiques.

143. À la différence des secteurs institutionnels, le concept de secteur public non financier ne repose sur des critères ni de finalité ni de fonction, mais sur la distinction entre la propriété et/ou le contrôle privé et public, essentiellement parce que l'on estime que l'influence des pouvoirs publics sur l'économie s'exerce aussi par l'intermédiaire des entreprises qu'ils possèdent et/ou contrôlent et qu'ils peuvent utiliser comme instrument d'exécution de politiques gouvernementales importantes. L'intérêt du concept de secteur public non financier pour l'analyse dépend donc de la mesure dans laquelle les autorités des différents pays utilisent, en fait, les entreprises publiques dont elles sont propriétaires et/ou qu'elles contrôlent, par opposition aux autres entreprises, comme instrument d'exécution de politiques

gouvernementales importantes. Dans ce cas, le concept de secteur public non financier offre un moyen de mesurer l'étendue du domaine des administrations publiques, y compris toutes les opérations et activités qui sont du ressort de ce secteur et qu'il contrôle étroitement. L'étendue de ce secteur et les statistiques relatives à ses opérations peuvent donc fournir des renseignements utiles sur l'influence des pouvoirs publics dans l'économie et sur la manière dont cette influence s'exerce dans certains domaines tels que l'épargne globale, la formation de capital fixe et le recours au système financier.

144. De fait, le besoin total de financement du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques et des entreprises publiques non financières, et la façon dont ce besoin est satisfait, sont des indicateurs importants du volume des opérations de ces administrations et entreprises et de leur impact sur l'évolution monétaire à l'intérieur de l'économie. C'est pourquoi on a retenu dans le présent *Manuel* le concept plus limité de secteur public non financier de préférence à la notion plus large de secteur public incluant également les institutions financières publiques. La consolidation des données à l'intérieur d'un secteur comprenant les institutions financières publiques aurait éliminé les statistiques relatives aux besoins de financement des administrations publiques et des entreprises publiques non financières satisfaits par la banque centrale et par les autres banques dont les pouvoirs publics ont la propriété et/ou le contrôle. Il est donc plus utile, s'agissant de statistiques financières, d'utiliser le concept de secteur public non financier, qui exclut les institutions financières publiques.

145. Étant donné que les pouvoirs publics peuvent être propriétaires et/ou contrôler des entreprises publiques à tous les niveaux d'administration, il peut être utile, pour certains travaux, d'établir des statistiques sur des sous-ensembles distincts du secteur public non financier. Ces sous-ensembles peuvent être constitués soit d'une administration particulière — centrale, régionale ou locale — et des entreprises publiques non financières dont elle a la propriété et/ou le contrôle, soit de l'ensemble des administrations et de leurs entreprises publiques à un niveau déterminé, par exemple le secteur public non financier au niveau local. Il peut aussi être utile de réunir des statistiques portant uniquement sur les principaux organismes et entreprises publics par l'intermédiaire desquels une administration exerce son activité et pour lesquels on dispose de données à jour. Il serait, par exemple, envisageable de réunir de telles données sur la «partie du secteur public non financier au niveau de l'administration centrale pour laquelle on dispose d'informations statistiques», ce qui permettrait d'obtenir des renseignements à jour sur la politique économique du gouvernement et sur ses résultats.

146. Le regroupement des opérations des administrations et des entreprises doit être effectué avec la plus grande attention, de façon à ne consolider que les opérations de même nature dans les deux types d'entités malgré la différence de leurs fonctions. Il ne faudrait pas, par exemple, additionner les recettes fiscales des administrations et le produit brut des ventes des entreprises.

147. Les procédures et les ajustements à appliquer lors de la consolidation des statistiques relatives aux divers éléments du secteur public non financier sont exposés à la section VI.B.