

Chapitre III

Cadre d'analyse

Introduction

450. Une multitude d'opérations sont effectuées par les administrations publiques. Pour gérer ces administrations et influencer l'action des pouvoirs publics sur l'économie, il faut structurer leurs opérations et replacer celles-ci dans un cadre permettant de les récapituler, de les quantifier et de les analyser.

451. Toutefois, il n'existe pas pour le faire de méthode unique et qui aille de soi. S'il s'agit du contrôle de l'emploi des fonds publics, les opérations peuvent être classées en fonction de l'unité administrative qui les effectue. S'il s'agit de connaître dans le détail les achats effectués ou de procéder à une planification, les opérations peuvent être groupées en fonction de l'article acheté ou du service rendu. S'il s'agit de facturation ou de vérification, les opérations peuvent être classées en fonction des agents avec lesquels traitent les administrations publiques.

452. Ce sont là des critères comptables précis. Mais les statistiques de finances publiques doivent également servir des objectifs plus larges : elles doivent donner une vue générale et complète des opérations et des besoins financiers des administrations publiques et de leur incidence sur le revenu, la situation financière et la balance des paiements. Il ne faut toutefois attendre d'aucune classification des opérations des administrations publiques qu'elle permette de mesurer d'une manière uniforme *les effets* de ces opérations, car, s'il est vrai que chaque opération entraîne une réaction, la nature de cette réaction dépend aussi de nombreux autres éléments de l'économie. Il faut donc rechercher d'autres critères que l'effet final pour classer les opérations des administrations en catégories élémentaires — ou postes désagrégés — pouvant par la suite être regroupées de différentes manières pour mesurer l'incidence de l'action des pouvoirs publics dans des situations particulières, selon la méthode dite modulaire ou de groupement des postes. Ces critères et le cadre d'analyse qui en découle font l'objet du présent chapitre.

III.A. Distinctions fondamentales

453. Les critères utilisés pour déterminer les principales catégories dans lesquelles seront classées toutes les opérations des administrations publiques doivent découler de la nature même de l'opération et être évidents au moment où celle-ci est effectuée. Les critères présentés dans le présent *Manuel* se fondent sur les types de flux que chaque opération fait intervenir.

454. Comme on l'a noté à la section II.A.4, toutes les opérations se déroulent entre deux parties, parfois dénommées agents. La plupart des opérations se caractérisent en outre par deux flux en sens inverse, mais de nombreuses opérations des administrations publiques s'analysent comme un paiement en contrepartie duquel rien ne vient en retour. Pour la symétrie de l'analyse, il est commode de considérer ce «rien» comme un type de flux parmi d'autres. Cela permet de considérer toutes les opérations des administrations publiques comme une combinaison de deux flux en sens inverse, ces flux consistant en biens et services, en monnaie, en «rien» ou en engagements. Il devient alors possible d'organiser toutes les opérations des administrations publiques selon la nature des flux enregistrés en entrées et en sorties.

455. Il convient cependant de distinguer deux types d'engagements : les charges à payer, qui prennent naissance chaque fois qu'un fait préalablement spécifié crée une obligation d'effectuer un paiement dans un certain délai, et les engagements contractuels à échéance

fixe comme les obligations, les effets et prêts bancaires. Les charges à payer sont créées par tout fait générateur d'engagement (livraison, transfert de propriété, acquisition d'un revenu imposable, invalidité ou chômage ouvrant droit à une indemnisation, etc.) et elles sont éteintes par un paiement. Étant donné que, comme on l'a vu aux sections II.A.3 et II.A.4, les administrations publiques ne sont pas parties à de nombreuses opérations donnant naissance soit à des engagements de tiers envers elles, soit à des engagements de leur part envers des tiers, un grand nombre de charges à payer échappent obligatoirement à leur connaissance et ne peuvent donc être enregistrées dans aucun système de comptabilité publique. Les charges à payer sont en conséquence omises de la classification du présent *Manuel* relative aux flux des opérations des administrations publiques. Leur prise en compte aurait, en outre, l'inconvénient de rendre difficile la classification des flux de monnaie selon la nature du flux inverse, puisque tous les flux monétaires, à l'exception des donations spontanées et des paiements effectués d'avance, pourraient être considérés comme l'échange d'un paiement en contrepartie d'une charge à payer (voir diagramme 4 à la section II.A.4).

456. Pour classer les flux monétaires en fonction des flux en sens inverse correspondants autres que les charges à payer — à savoir biens et services, «rien» ou engagements contractuels à échéance fixe — il faut mettre entre parenthèses le processus intermédiaire par lequel les charges prennent naissance et s'éteignent et classer les flux monétaires en fonction des flux qui sont à l'origine de ces charges à payer. C'est ce qui est fait au diagramme 7, qui présente tous les flux à destination et en provenance des administrations publiques autres que les flux de charges à payer. Les flux en provenance des administrations publiques sont disposés horizontalement et les flux qui leur sont destinés, verticalement. Ils sont divisés en cinq catégories : biens et services, monnaie, «rien», engagements contractuels à échéance fixe des tiers envers les administrations et engagements contractuels à échéance fixe des administrations envers des tiers. La classification croisée de ces cinq catégories constitue une matrice à l'intérieur de laquelle il est possible de classer toutes les opérations des administrations (en dehors des étapes intermédiaires que constituent la naissance et l'extinction des charges à payer), selon la nature des deux flux par lesquels elles se caractérisent. Ainsi, les achats des administrations apparaissent comme un flux de biens et services à destination des administrations et un flux de monnaie en sens inverse. Lorsqu'un flux de monnaie est enregistré en sortie des administrations publiques sans rien en retour, il s'agit d'un don, d'une donation ou d'un transfert des administrations publiques. Quand un flux de monnaie parvient à ces administrations sans qu'aucun flux n'en sorte, il s'agit d'un paiement d'impôt, d'un don ou d'une donation privée aux administrations publiques. Les sorties de biens et de services sans rien en retour représentent la prestation de services publics à la collectivité, qui est la mission normale des administrations. Bien que le SCN désigne ces opérations par l'expression de consommation publique — par opposition à la consommation privée ou à celle des ménages —, il ne faut pas l'interpréter comme la consommation interne des administrations publiques. Celles-ci sont identifiées à l'ensemble de la collectivité en tant que consommatrice des biens et services non marchands qu'elles produisent.

457. La classification matricielle du diagramme 7 comprend tous les types de flux — à l'exception de ceux qui sont constitués par des charges à payer — en provenance ou à destination des administrations publiques. Toutefois, selon les recommandations du *Manuel*, les seules opérations à enregistrer dans les statistiques de finances publiques établies sur la base encaissements-décaissements sont celles qui se rapportent à des flux monétaires (voir section II.A.4). L'organisation des statistiques de finances publiques en catégories élémentaires d'opérations ne concerne donc que les opérations apparaissant dans le diagramme 7, à la ligne qui représente les flux de monnaie figurant en entrée, ou sous la colonne qui représente les mêmes flux figurant en sortie.

458. Pour donner une représentation graphique (diagramme 8) au cadre d'analyse des opérations qui se rapportent à des flux monétaires et qui sont enregistrées dans les statistiques de finances publiques, on a extrait de la matrice générale la ligne et la colonne s'y rapportant, puis on a fait pivoter la ligne représentant les entrées de manière à la placer verticalement à la gauche de la colonne représentant les sorties. On obtient ainsi un tableau en deux colonnes dans lequel figurent à gauche les encaissements des administrations et à

[D7] Diagramme 7. Classification des opérations des administrations publiques selon les types de flux qui leur sont destinés ou qui en proviennent

Sorties Entrées	Biens et services	Monnaie	Rien	Engagements contractuels à échéance fixe contractés par des tiers	Engagements contractuels à échéance fixe contractés par les administrations publiques
Biens et services	Troc	Achats	Transferts, dons ou donations reçus sous forme de biens et services	Remboursements de prêts sous forme de biens et services	Achats réglés au moyen d'une dette contractuelle ou d'instruments de la dette publique
Monnaie	Ventes, redevances et revenus de la propriété	—	Encaissement d'impôts, de dons et de donations	Remboursement de prêts	Emprunts
Rien	Donations de biens et services Fourniture de biens et services publics	Transferts, donations et dons effectués par les administrations publiques	—	Cession gratuite ou annulation de prêts accordés à des tiers	Cession gratuite d'instruments de la dette publique à des tiers
Engagements contractuels à échéance fixe contractés par des tiers	Ventes contractuelles à crédit à échéance fixe ou prêts accordés sous forme de biens et services	Prêts accordés par les administrations publiques	Donations de titres de la dette contractée par des tiers reçus par les administrations publiques	Refinancement de prêts	Apports de capitaux aux entreprises sous forme d'instruments de la dette publique Prêts sous forme d'émission d'instruments de la dette publique
Engagements contractuels à échéance fixe contractés par les administrations publiques	Amortissement de la dette publique au moyen de biens et services Ventes réglées en instruments de la dette publique	Amortissement de la dette publique	Annulation ou cession gratuite aux administrations publiques d'instruments de la dette publique	Remboursements de prêts au moyen d'instruments de la dette publique	Refinancement d'emprunts

droite leurs décaissements, chacune des colonnes étant subdivisée horizontalement selon la nature du flux enregistré dans l'autre direction : biens et services, rien, engagements des tiers et engagements des administrations publiques. Deux distinctions supplémentaires sont ensuite établies, dont l'une — entre opérations courantes et opérations en capital — s'applique aux flux de biens et services et aux flux nuls, et l'autre — entre politique générale et gestion des liquidités — aux flux des engagements contractuels à échéance fixe contractés par des tiers. Pour compléter ce cadre, on a ajouté une nouvelle ligne au bas du diagramme qui représente l'effet global de tous les encaissements et décaissements des administrations publiques sur le solde de leurs encaisses monétaires et de leurs dépôts. Le cadre d'analyse ainsi construit permet d'établir six distinctions fondamentales quant à la nature des opérations des administrations publiques qui se rapportent à des flux monétaires et de classer chaque opération selon le type de flux enregistré en sens inverse.

459. Ces distinctions fondamentales sont les suivantes :

- 1) Encaissements et décaissements
- 2) Opérations non remboursables et opérations remboursables
- 3) Opérations avec contrepartie et opérations sans contrepartie
- 4) Opérations courantes et opérations en capital
- 5) Avoirs et engagements financiers
- 6) Politique générale et gestion des liquidités.

[D8] Diagramme 8. Séparation des opérations des administrations publiques sous forme de flux monétaires en fonction de leur nature

		ENCAISSEMENTS		DÉCAISSEMENTS	
NON REMBOURSABLES	Avec contrepartie	Courants	En capital	En capital	Courants
	Sans contrepartie	Courants	En capital	En capital	Courants
REMBOURSABLES	Actifs financiers	Acquis à des fins de gestion des liquidités	Acquis à des fins de politique générale	Acquis à des fins de politique générale	Acquis à des fins de gestion des liquidités
	Engagements				
Variation des soldes de trésorerie					

460. Les deux premières distinctions (encaissements et décaissements; opérations non remboursables et opérations remboursables) s'appliquent à toutes les opérations. La troisième et la quatrième distinction (opérations avec contrepartie et opérations sans contrepartie; opérations courantes et opérations en capital) ne s'appliquent qu'aux opérations non remboursables; la cinquième (avoirs et engagements financiers) s'applique à toutes les opérations remboursables, et la dernière (politique générale et gestion des liquidités) n'intéresse que les opérations faisant intervenir les avoirs financiers des administrations publiques. C'est ce qu'illustre le diagramme 8.

461. La signification de chaque distinction est examinée ci-après.

462. 1) *Encaissements et décaissements*. Il ne fait aucun doute que la distinction fondamentale entre les opérations porte sur le point de savoir si elles entraînent des entrées ou des sorties de fonds pour les administrations publiques. Cette distinction est cependant estompée dans certains systèmes de données selon lesquels, par convention, certains postes sont affectés d'un signe moins et classés avec des postes en sens inverse — autrement dit en tant que dépenses négatives ou recettes négatives. Comme indiqué à la section II.F, le *Manuel* recommande de traiter sur une base brute toutes les opérations, à l'exclusion des opérations marchandes et des ajustements correctifs, tels que les remboursements. Les sorties brutes sont portées en décaissements et les entrées brutes sont portées en encaissements. Cette distinction se retrouve dans tous les tableaux ou dans les postes pour mémoire, sauf pour les

postes retraçant des opérations de prêt ou des opérations financières, dans lesquels les emprunts et les remboursements ne sont pas toujours enregistrés séparément, ou dans lesquels le mouvement rapide des fonds transitant par les administrations publiques ne rend significative que leur variation nette. La distinction entre encaissements et décaissements constitue donc la ligne de démarcation fondamentale pour la classification de la plupart des opérations des administrations publiques.

463. 2) *Opérations non remboursables et opérations remboursables.* Une entrée ou une sortie de fonds est remboursable lorsqu'elle a pour contrepartie un engagement contractuel à échéance fixe. Dans le cas contraire, il s'agit d'une opération non remboursable. Les opérations remboursables créent ou éteignent un droit à remboursement. Lorsqu'elles éteignent une créance ou un engagement, on pourrait théoriquement les considérer comme un *remboursement* plutôt que comme une *opération remboursable*; pour simplifier la présentation, ces deux sortes d'opérations sont dénommées opérations remboursables dans le présent *Manuel*. Les opérations non remboursables (ou n'éteignant pas une créance) ne font intervenir ni droit ni obligation de remboursement. Pour les besoins du présent *Manuel*, les engagements contractuels à échéance fixe comprennent les participations dans des sociétés. Toutes les opérations au comptant influent sur les encaisses des parties, mais les opérations remboursables entraînent en outre une modification directe de la situation des avoirs ou des engagements financiers (à l'exception des encaisses), aussi bien pour les administrations publiques que pour l'autre partie à l'opération, alors que les opérations non remboursables n'ont aucun effet sur ce plan. La situation des avoirs et engagements financiers influe sur les décaissements et encaissements futurs des administrations publiques; elle peut avoir une incidence sur le comportement économique des agents intéressés en leur donnant le «sentiment» d'être plus riches ou plus pauvres; et elle peut avoir un effet sur l'épargne et l'investissement d'autres agents en faisant varier la demande ou l'offre de créances financières et, par là, le taux d'intérêt. L'ampleur et le mode de diffusion de ces effets dépendent du sous-secteur considéré, de l'échéance et de la négociabilité de la créance, de la structure institutionnelle du système monétaire et des marchés des capitaux, ainsi que d'autres facteurs, notamment des politiques suivies. Quels que soient ces effets, l'existence ou l'absence d'un avoir ou d'un engagement financier est une distinction qu'il convient cependant d'effectuer. Elle se retrouve dans la plupart des systèmes de statistiques, l'opposition entre ces deux types d'opérations étant parfois désignée par d'autres expressions comme opérations non financières et opérations financières, ou opérations à caractère temporaire et opérations à caractère définitif¹. C'est une distinction majeure pour la classification des opérations dans le présent *Manuel*.

464. 3) *Opérations avec contrepartie et opérations sans contrepartie.* Un paiement non remboursable, en entrée ou en sortie, a une contrepartie lorsque le flux inverse est constitué de biens et de services. Il n'a pas de contrepartie lorsque le flux inverse est nul. Les opérations avec contrepartie s'inscrivent dans un échange, autrement dit le payeur reçoit quelque chose en retour. Les opérations sans contrepartie, en revanche, bien qu'elles puissent être volontaires ou obligatoires, et conditionnelles ou inconditionnelles, ne donnent lieu à aucun avantage, produit ou service spécifique et quantifiable pour le payeur. Étant donné qu'un paiement sans contrepartie des administrations publiques n'entraîne aucune entrée de ressources pour celles-ci et que, dans les comptes nationaux, le produit des administrations publiques est mesuré par le volume des ressources reçues, le fait de désigner un paiement des administrations publiques comme étant sans contrepartie signifie que ce paiement n'ajoute

¹Aux fins des statistiques monétaires et bancaires publiées dans *SFI*, on entend par «avoirs financiers» les actifs qui, à l'exception de l'or, des DTS et des participations au capital, représentent des engagements d'effectuer des paiements monétaires d'un montant spécifié à l'avenir et qui sont reconnus comme tels à la fois par le débiteur et par le créancier. Sont exclus les actifs représentant la propriété directe et indivise de biens matériels, les baux fonciers ou immobiliers, les concessions du droit d'exploiter des gisements miniers, des pêcheries ou des terrains, les brevets, droits d'auteur, marques de fabrique ou fonds de commerce, et les créances qui naissent, ou qui pourraient naître, d'accords prévoyant la prestation de services financiers à l'avenir, comme les engagements de crédits pour lesquels aucun bien ou aucune valeur n'a été donné ni reçu.

rien au produit des administrations publiques ni, par voie de conséquence, au PIB. On utilise parfois l'expression paiements exhaustifs et paiements non exhaustifs pour marquer la distinction entre les opérations avec ou sans contrepartie, étant donné que les paiements exhaustifs impliquent l'utilisation d'un produit, contrairement aux paiements non exhaustifs. On qualifie aussi parfois d'unilatérales les opérations sans contrepartie et de bilatérales les opérations avec contrepartie, indiquant ainsi l'absence ou la présence d'une compensation.

465. 4) *Opérations courantes et opérations en capital.* Les opérations en capital sont celles qui concernent les montants payés ou reçus pour l'acquisition, la construction ou la vente d'avoirs non financiers destinés à servir pendant plus d'un an dans le processus de production. Cette définition recouvre plusieurs catégories de biens de capital non financiers. Les actifs incorporels — qui ne sont pas des avoirs financiers puisqu'ils ne correspondent pas à des engagements — et les terrains sont compris dans les biens de capital, car ils sont utilisés dans la production pendant plus d'un an, mais ils ne sont pas compris dans la formation de capital, qui englobe la variation des stocks et des biens de capital fixe. On considère que les stocks des administrations publiques ne comprennent que les stocks stratégiques et d'urgence, les stocks de céréales et d'autres produits revêtant une importance particulière pour la nation et les stocks achetés par des organismes de régulation des marchés faisant partie des administrations publiques, autrement dit par des organismes qui ne sont pas constitués en sociétés et qui ne vendent pas non plus au public sur une grande échelle. Les réserves ou stocks ordinaires des administrations publiques ne sont pas retenus. La formation brute de capital fixe exclut les stocks et regroupe les paiements effectués pour l'acquisition ou la construction de biens durables destinés à des fins productives et non militaires ayant à la fois une durée de vie normale de plus d'un an et une valeur dépassant un certain minimum, ces paiements étant diminués du produit des ventes de biens du même type. Les biens de capital fixe comprennent donc les bâtiments et les ouvrages de génie civil ainsi que le matériel non militaire (voir la description des dépenses en capital sous la rubrique C.IV à la section IV.B.2).

466. La formation nette de capital fixe, qui ne peut être mesurée sur la seule base des données relatives aux encaissements et décaissements, est égale à la différence entre la formation brute de capital fixe et la consommation de capital fixe (amortissement) au cours de la période considérée. Étant donné que la consommation de capital fixe est égale à la valeur, aux prix courants de remplacement, du capital fixe consommé au cours de la période, du fait de l'usure normale, de l'obsolescence prévisible et des dommages accidentels probables, elle ne correspond à aucune opération des administrations publiques et ne peut donc être mesurée dans les statistiques établies à partir des paiements. Pour l'établissement des comptes nationaux, qui ne sont pas limités aux statistiques fondées sur des opérations, il est possible d'estimer la consommation de capital fixe à partir du stock du capital fixe existant et de calculer ainsi la formation nette de capital fixe.

467. Aux fins du présent *Manuel*, les opérations en capital recouvrent les décaissements ou encaissements dont la contrepartie est constituée d'un flux d'actifs sous forme de capital fixe, de stocks, de terrains ou d'actifs incorporels, ainsi que des décaissements ou encaissements sans contrepartie ayant pour objet de permettre aux bénéficiaires d'acquérir de tels actifs, de les indemniser de l'endommagement ou de la destruction de biens de capital, ou d'augmenter leur capital financier. Toutes les autres opérations non remboursables sont considérées comme des opérations courantes. Celles-ci comprennent donc les droits de succession et les impôts non périodiques sur le capital, que certains assimilent à des prélèvements sur le capital imposé et que le *SCN* classe dans les transferts en capital. L'incidence de ces impôts et déterminer s'ils sont prélevés sur le capital ou le revenu sont toutefois des questions qui n'ont pas encore été réglées, et il a été décidé, dans le présent *Manuel*, de les regrouper avec tous les autres impôts en tant qu'opérations courantes. Les paiements sans contrepartie reçus pour faciliter l'acquisition de biens de capital sont classés comme dons en capital s'ils proviennent des administrations publiques et comme transferts en capital s'ils proviennent d'autres sources.

468. La distinction entre opérations courantes et opérations en capital repose sur le fait que ces dernières concernent des biens de production utilisables pendant une période supé-

rieure à un an, qui modifient le revenu à venir et le patrimoine présent, ce dernier se trouvant augmenté de la valeur actualisée des flux futurs de revenu. Toutefois, les avoirs matériels ne sont pas les seuls à influencer sur la croissance ultérieure du revenu, et on ne peut poser par hypothèse que la formation de capital permettra d'atteindre dans tous les cas le taux de croissance futur le plus élevé. Les dépenses de santé publique dans les régions en développement, par exemple, peuvent influencer directement sur la disponibilité et la qualité de la main-d'oeuvre, tandis que les dépenses d'éducation peuvent en accroître la productivité à long terme. D'autres dépenses courantes — par exemple pour l'administration générale, l'ordre public, la voirie, l'éclairage et l'évacuation des eaux usées — sont dans certains cas absolument nécessaires au fonctionnement de l'économie. Les sommes consacrées à l'entretien des routes, bien que classées en tant que dépenses courantes, sont essentielles pour prévenir la dégradation des biens de capital des administrations publiques. En outre, la distinction entre opérations courantes et opérations en capital a parfois été appliquée indépendamment des critères sur lesquels elle est fondée, à savoir l'utilisation de biens de capital pour la production pendant une période supérieure à un an. L'inclusion de biens non productifs, comme les monuments, en affaiblit l'utilité.

469. Pour mieux quantifier les activités des administrations publiques qui favorisent la croissance, on a préconisé d'établir une distinction plus générale entre opérations de développement et opérations sans incidence sur le développement, qui s'appuierait sur des critères autres que l'accroissement des biens de capital utilisables à des fins de production pendant plus d'un an. Cette approche a une certaine utilité, mais on n'est pas encore parvenu à établir des critères pleinement satisfaisants et s'appliquant à un large éventail de situations. Les analystes peuvent utiliser une combinaison des classifications fonctionnelle et économique des dépenses — présentées dans les tableaux B et C du chapitre IV — pour approfondir l'étude de ces critères. Pour l'heure, cependant, le *Manuel* recommande d'utiliser la distinction entre opérations courantes et opérations en capital chaque fois que les données le permettent, afin de suivre la même distinction que celle qui est utilisée pour la classification appliquée à l'ensemble de l'économie. L'objet de cette distinction n'est pas d'indiquer le montant des ressources consacrées à la croissance, mais de mesurer l'acquisition nette de biens de capital servant au processus de production pendant plus d'un an.

470. 5) *Avoirs et engagements financiers.* Parmi les opérations remboursables se rapportant à des créances, il convient d'établir une distinction fondamentale entre celles qui correspondent à des engagements envers les administrations publiques et celles qui représentent les engagements de ces dernières envers des tiers. La nécessité de cette distinction tient à l'asymétrie qui caractérise les avoirs et engagements financiers des administrations publiques, asymétrie qui découle à la fois des motivations qui inspirent leur action et des moyens financiers dont elles disposent. Les administrations publiques sont motivées par des objectifs de politique générale et non par la nécessité de rentabiliser leurs avoirs. Étant donné que ces administrations ont accès à la banque centrale, elles n'ont pas à se soucier de maintenir des réserves primaires et secondaires d'actifs financiers relativement liquides sur lesquelles elles puissent tirer en cas d'urgence. À la différence d'autres institutions, leur préoccupation première n'est pas de s'assurer avant tout que la structure de leur actif correspond au calendrier d'échéances de leur passif. Contrairement aux autres secteurs, celui des administrations publiques ne se «sent» pas plus riche et ne modifie pas son comportement lorsque ses avoirs financiers augmentent. Ce n'est pas pour conserver un degré souhaitable de liquidité au moindre coût qu'il gère la position de ses avoirs et engagements financiers.

471. De même, lorsqu'une administration publique effectue des opérations de prêt qui augmentent ses actifs financiers, c'est pour les mêmes raisons de politique générale qui motivent les dépenses publiques directes et non remboursables. En général, les prêts des administrations publiques répondent non pas à des objectifs de gestion des liquidités ou de placement, mais à des objectifs de politique économique. Ce qui est particulièrement vrai de l'administration centrale l'est aussi des administrations régionales et locales qui, bien que n'ayant pas accès à la banque centrale, sont davantage motivées par la politique générale que par le souci de rentabiliser leurs avoirs.

472. 6) *Politique générale et gestion des liquidités.* Alors que toutes les opérations remboursables portant sur les engagements des administrations publiques ont pour but la gestion des liquidités, toutes les opérations des administrations publiques portant sur les engagements contractés envers elles par des tiers ne répondent pas à des objectifs de politique générale. Il existe des exceptions, aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'à celui des administrations régionales et locales, qui donnent lieu à l'acquisition d'actifs financiers pour des raisons de liquidité plutôt que de politique générale. Au niveau de l'administration centrale, il s'agit principalement des caisses d'amortissement destinées à assurer le remboursement de la dette publique (section II.K.1.1) et de certains régimes de sécurité sociale, qui cherchent les uns et les autres à obtenir une rentabilité maximum et veillent à ce que la structure de leurs actifs corresponde à l'échéancier de leurs engagements. Au niveau des administrations régionales et locales, il arrive aussi que les liquidités disponibles soient gérées de manière à en maximiser le rendement. Pour maintenir cette distinction importante, lorsque les administrations publiques détiennent des avoirs financiers pour des raisons de liquidité et pour des raisons de politique générale, il convient que les opérations sur ces avoirs soient regroupées avec celles qui portent sur les engagements des administrations publiques.

473. *Variation des soldes de trésorerie.* Bien que ne correspondant pas à un type d'opération particulier, la variation des encaisses et dépôts détenus par les administrations doit figurer dans tout cadre d'analyse embrassant l'intégralité des relations entre leurs encaissements et décaissements. La variation des soldes de trésorerie entre le début et la fin d'une période, pour autant qu'elle ne résulte pas d'une réévaluation, est égale à la somme algébrique de toutes les entrées et sorties de fonds au cours de la période. La diminution de ces soldes signifie que les décaissements ont été supérieurs aux encaissements, et leur augmentation a la signification inverse. On peut donc considérer qu'une baisse des soldes de trésorerie des administrations publiques sert à financer l'excédent des décaissements sur les encaissements et qu'une augmentation de ces soldes correspond à l'excédent des encaissements sur les décaissements. En conséquence, l'inclusion des variations des soldes de trésorerie dans le cadre d'analyse permet d'identifier la source et la destination de la totalité des décaissements et encaissements des administrations ainsi que leur ampleur et leur nature. La variation des soldes de trésorerie est la résultante des entrées et des sorties et ne peut de ce fait être rattachée ni à l'une ni à l'autre des colonnes du diagramme 8. Elle y est représentée par un seul et unique panneau chevauchant les deux colonnes au bas du diagramme.

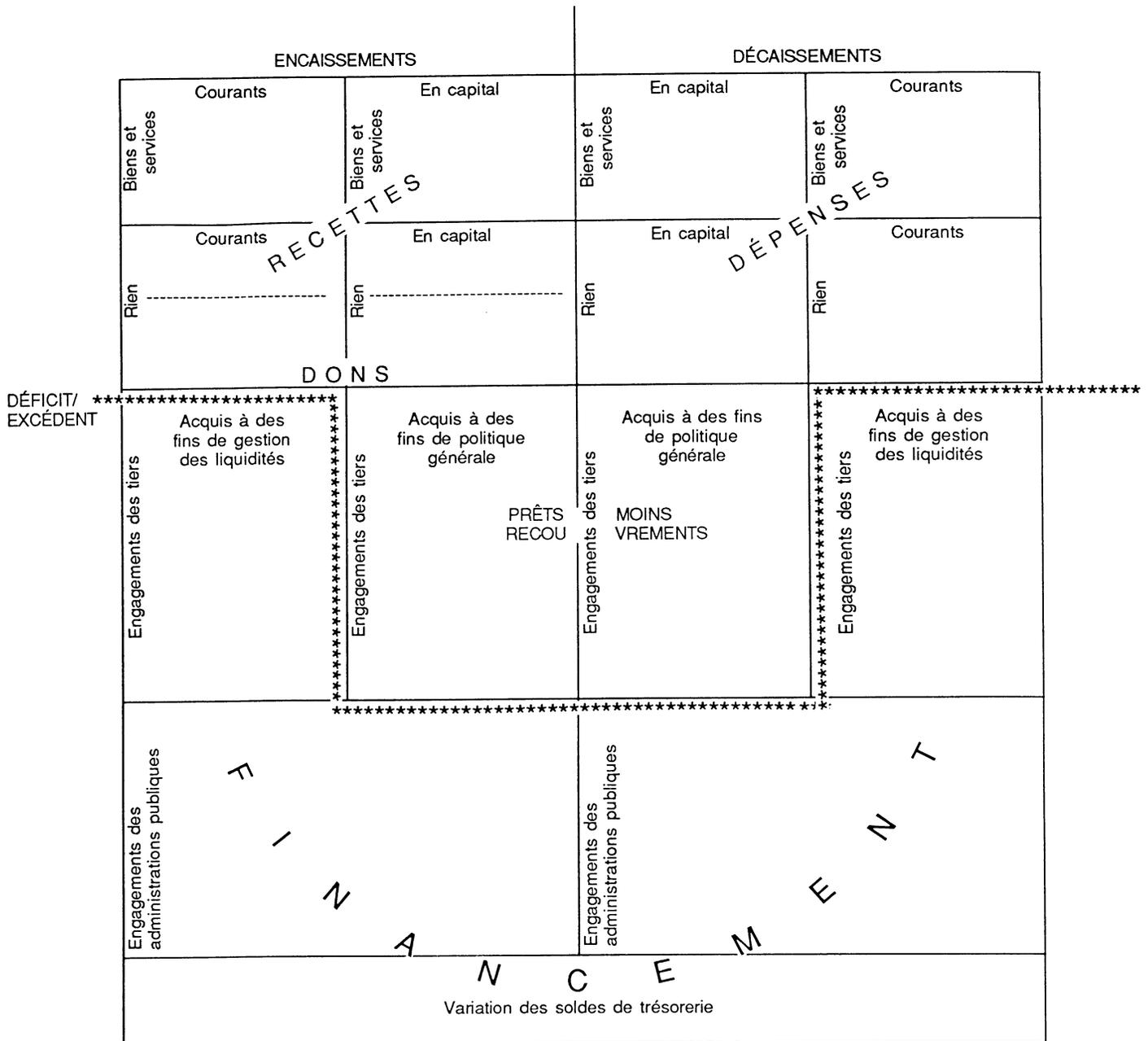
474. Telles sont les principales distinctions sur lesquelles se fonde le cadre d'analyse pour la classification des opérations des administrations publiques. Pour en illustrer l'application, le diagramme 9 a inséré dans ce cadre un certain nombre d'opérations des administrations publiques. En groupant certaines des cases de la matrice qui résultent de ces distinctions, on peut obtenir tous les principaux groupes d'opérations utilisés dans le présent *Manuel*, à l'exception d'un seul. Cette exception concerne les cases des encaissements sans contrepartie et non remboursables, qui comprennent les encaissements au titre des impôts, les recettes non fiscales et les dons en provenance d'autres administrations publiques ou d'institutions internationales. Les dons et la fiscalité portent sur des opérations suffisamment différentes pour justifier la subdivision des cases, les dons étant isolés des impôts et des autres recettes non fiscales.

475. Ces distinctions permettent de classer toutes les opérations des administrations publiques dans les principales composantes — ou agrégats — constituant le cadre d'analyse du présent *Manuel*. Ces agrégats sont les recettes, les dons, les dépenses, les prêts moins recouvrements, le déficit ou l'excédent, et le financement. Leur délimitation sur la base de la nature des flux qui les caractérisent est présentée au diagramme 10. Les sections qui suivent précisent la nature de chaque grande composante, ses limites et les éléments qui la constituent.

[D9] Diagramme 9. Organisation des opérations des administrations publiques selon la nature des flux

	ENCAISSEMENTS		DÉCAISSEMENTS	
REMBOURSABLES	NON	<p><i>Courants</i></p> <p>Droits et redevances</p> <p>Ventes des branches d'activité non marchandes</p> <p>Revenu de la propriété</p> <p><i>Avec contrepartie</i></p>	<p><i>En capital</i></p> <p>Ventes de capital</p> <p><i>Avec contrepartie</i></p>	<p><i>Courants</i></p> <p>Traitements et salaires</p> <p>Achats de biens et services</p> <p>Intérêts</p> <p><i>Avec contrepartie</i></p>
		<p><i>Courants</i></p> <p>IMPÔTS</p> <p>Amendes, confiscations, licences</p> <p>Dons courants</p> <p><i>Sans contrepartie</i></p>	<p><i>En capital</i></p> <p>Transferts en capital de sources autres que les administrations publiques</p> <p>Dons en capital</p> <p><i>Sans contrepartie</i></p>	<p><i>Courants</i></p> <p>Transferts courants</p> <p><i>Sans contrepartie</i></p>
		<p><i>Actifs financiers</i></p> <p>Acquis à des fins de gestion des liquidités</p> <p><i>Actifs financiers</i></p> <p>Acquis à des fins de politique générale</p> <p>Remboursement de prêts antérieurs des administrations publiques</p>	<p><i>Actifs financiers</i></p> <p>Acquis à des fins de politique générale</p> <p>Prêts bruts des administrations publiques</p>	<p><i>Actifs financiers</i></p> <p>Acquis à des fins de gestion des liquidités</p>
REMBOURSABLES		<p><i>Engagements</i></p> <p>Emprunts</p>	<p><i>Engagements</i></p> <p>Amortissement de la dette publique</p>	

[D10] Diagramme 10. Cadre d'analyse pour la classification des opérations des administrations publiques



III.B. Recettes

476. Les recettes comprennent tous les encaissements non remboursables, avec ou sans contrepartie, à l'exception des encaissements non remboursables et sans contrepartie correspondant à des versements non obligatoires et provenant d'autres administrations publiques — intérieures ou étrangères — et d'institutions internationales. Les recettes sont réparties entre recettes courantes et recettes en capital, ces dernières ne comprenant que le produit des ventes de biens de capital et les transferts en capital provenant de sources autres que les administrations publiques. Les recettes courantes englobent donc toutes les recettes fiscales

et les recettes non fiscales courantes. Les recettes non fiscales comprennent les encaissements avec contrepartie — revenu de la propriété, droits et redevances, ventes des branches non marchandes et ventes accessoires, ainsi que les excédents d'exploitation des unités de production marchande des administrations publiques — et certains encaissements sans contrepartie tels que les amendes, les confiscations et les donations privées de caractère courant.

477. On entend par impôts des contributions obligatoires sans contrepartie et non remboursables, prélevées par les administrations publiques pour répondre aux besoins d'intérêt général. Les recettes fiscales comprennent aussi les intérêts perçus sur les arriérés fiscaux et les pénalités pour défaut ou retard de paiement, ainsi que tout droit et redevance dont le montant est hors de proportion avec le coût ou la distribution du service public fourni au payeur. Les impôts sont enregistrés nets des remboursements et des ajustements correctifs effectués pendant la période considérée, mais ils ne sont pas diminués des dépenses publiques occasionnées par la perception et l'administration de l'impôt. Les remboursements ne comprennent que les sommes restituées aux contribuables au titre de versements antérieurs d'impôts jugés injustifiés ou excessifs, tout décaissement en sus du paiement fiscal antérieur étant classé dans les dépenses publiques. „Sont également inclus dans les impôts les bénéfices transférés aux administrations publiques et provenant de monopoles fiscaux, de monopoles à l'exportation et à l'importation et de monopoles sur les opérations en devises, ces monopoles étant assimilés à l'exercice de prérogatives fiscales en vertu desquelles les administrations publiques perçoivent des recettes semblables aux «accises» et provenant du monopole de vente de certains produits ou devises. Le *Manuel* s'écarte sur ce point du *SCN*, qui n'inclut en principe dans les impôts que les «excédents d'exploitation des monopoles fiscaux d'État ... diminués de la marge bénéficiaire normale de ces entreprises» (*SCN*, 7.31).

478. Ne sont pas considérés comme impôts les prélèvements effectués par des organismes ne relevant pas des administrations publiques, comme les églises, les syndicats ou les associations professionnelles, même lorsqu'ils présentent un caractère obligatoire.

479. Lorsqu'une administration perçoit des impôts dont elle reverse la totalité ou une partie à une autre, l'attribution des recettes aux administrations ou aux niveaux d'administration intéressés doit se faire conformément aux directives énoncées à la section II.G.

480. Les recettes doivent figurer sur une base brute, à deux exceptions près, la première se rapportant aux opérations d'ajustement correctif et la seconde aux recettes commerciales des unités de production marchande des administrations publiques. Il y a lieu de déduire des recettes d'exploitation que ces dernières unités tirent de leurs ventes au public leurs dépenses d'exploitation correspondantes; en cas d'excédent net d'exploitation sur la base encaissements-décaissements, celui-ci doit être inscrit dans les recettes non fiscales. Si l'unité dont il s'agit enregistre un déficit d'exploitation sur cette même base, ce déficit doit être compris dans les dépenses (voir section II.H). On trouvera une classification des recettes à la section IV.A.

III.C. Dons

481. Les dons sont des encaissements sans contrepartie et non remboursables, correspondant à des versements non obligatoires au profit des administrations publiques et provenant d'autres administrations publiques ou d'institutions internationales. Dans le présent *Manuel*, le terme dons s'applique uniquement aux décaissements et encaissements entre administrations publiques ou institutions internationales. Les versements sans contrepartie, non remboursables et non obligatoires qui proviennent d'autres sources, ne sont pas classés dans les dons mais dans les recettes.

482. Les dons sont fondamentalement de deux sortes : 1) ceux qui sont liés à une dépense, à un projet ou à un programme particuliers qui ne pourraient être exécutés en leur absence; 2) ceux qui représentent une aide budgétaire pour des dépenses ou des programmes que le bénéficiaire a déjà entrepris ou qu'il entreprendra de toute façon. Les discussions autour de la question de savoir si les dons se rapprochent davantage des recettes ou du financement buttent fréquemment sur la nature contradictoire de ces deux sortes de dons. Pour calculer le déficit ou l'excédent global qui sera étudié plus loin, le présent *Manuel*

groupe les dons avec les recettes et les considère comme des opérations qui réduisent le déficit plutôt que comme un moyen de le financer. C'est la méthode suivie par le SCN et le *Manuel de la balance des paiements* du Fonds monétaire international. Dans le SCN, les transferts courants et les transferts en capital sans contrepartie contribuent à déterminer le besoin de financement. Dans la présentation standard de la balance des paiements, l'un des principaux soldes est celui des biens, services et transferts sans contrepartie (net). Pour assurer la concordance avec le SCN et les statistiques de balance des paiements à cet égard, le *Manuel* regroupe aussi les dons avec les recettes. L'identification séparée des dons est cependant conservée de manière à permettre toute réorganisation qui serait jugée souhaitable.

483. La classification des dons, du point de vue analytique, pose un autre problème lorsqu'il s'agit de calculer l'excédent des opérations courantes — ou épargne — des administrations publiques. L'épargne devrait être comptée sans les dons courants si l'on veut mesurer l'effort d'épargne propre des administrations publiques, indépendamment de l'épargne provenant d'autres sources. Toutefois, les dons courants liés à certaines dépenses réduisent l'épargne ainsi mesurée, car leur utilisation est comptée dans les dépenses courantes. Par ailleurs, il est utile de calculer l'épargne des administrations publiques après inclusion des dons courants pour être à même de la comparer et de l'agréger à l'épargne privée, dont la définition inclut les transferts courants puisque ceux-ci ne sont pas toujours entièrement affectés à la consommation. Pour laisser ouvertes les deux possibilités, l'excédent des opérations courantes des administrations mesuré sans les encaissements au titre des dons courants est dénommé «épargne propre» et les dons courants sont enregistrés dans une catégorie distincte, ce qui permet le calcul de l'épargne des administrations publiques dans sa définition la plus large.

484. Les dons qui ont pour objet de permettre à l'administration bénéficiaire d'acquérir des biens de capital ou des avoirs financiers, ou qui l'indemnisent de l'endommagement ou de la destruction de biens de capital, sont classés en tant que dons en capital.

485. Les dons de l'étranger peuvent être versés en devises ou en monnaie nationale provenant de dépôts de gouvernements étrangers ou d'institutions internationales. Ces dépôts peuvent par exemple être constitués à partir du produit des ventes de denrées alimentaires ou du remboursement de prêts antérieurs et sont parfois désignés par l'expression «fonds de contrepartie». Les dons prélevés sur ces dépôts doivent être enregistrés lorsque l'administration reçoit les fonds prélevés et non à la date où les dépôts sont constitués.

486. Les dons se distinguent des prêts par l'absence d'une obligation de remboursement. Les remises de prêts, assimilées à des dons dans le SCN, ne sont pas classées en tant que dons par le *Manuel*.

487. Les dons reçus d'autres administrations du pays même seront éliminés lors de toute opération de consolidation englobant l'administration donatrice et l'administration bénéficiaire et lors de la consolidation des administrations nationales ou du secteur constitué par l'ensemble des administrations publiques. Les dons reçus des autorités supranationales sont éliminés lors de la consolidation au niveau de l'ensemble des administrations publiques mais non à celui des administrations nationales. Les dons reçus de l'étranger, à l'exception de ceux qui proviennent d'autorités supranationales, ne sont pas éliminés lors de la consolidation.

488. Les dons en nature de biens et services reçus par une administration publique ne sont pas compris dans les statistiques de finances publiques enregistrées sur la base encaissements-décaissements, mais apparaissent néanmoins, à des fins d'analyse, dans des postes pour mémoire annexés au tableau des recettes et dons figurant à la section IV.A (A.28).

III.D. Dépenses

489. Les dépenses comprennent tous les paiements non remboursables des administrations publiques, qu'il s'agisse d'opérations avec ou sans contrepartie et qu'il s'agisse de dépenses courantes ou en capital. Contrairement au traitement retenu pour les encaissements, les versements de dons ou les transferts à d'autres administrations ne constituent pas

une catégorie distincte mais sont compris dans les dépenses. S'il est vrai que les analystes ont parfois intérêt à regrouper les dons reçus avec le financement plutôt qu'avec les recettes, cette question ne se pose pas dans le cas des dons versés.

490. Plusieurs des distinctions économiques que l'on fait entre les dépenses revêtent un intérêt particulier pour divers calculs se rapportant au secteur des administrations publiques et à l'économie. Par exemple, seules les dépenses avec contrepartie sont prises en compte dans les données du *SCN* mesurant, pour les administrations publiques, la consommation, la formation de capital et le produit. La distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital permet de calculer l'épargne publique et, par conséquent, l'épargne de l'économie dans son ensemble.

491. Les dépenses sont enregistrées en termes bruts, à une importante exception près : les dépenses d'exploitation afférentes aux ventes au public de chaque unité de production marchande sont déduites des recettes d'exploitation correspondantes et le solde d'exploitation qui en résulte, sur la base encaissements-décaissements, figure en dépenses s'il est négatif et en recettes s'il est positif (voir section II.H).

492. Les dépenses apparaissent après déduction des sommes recouvrées au titre de dépenses effectuées dans le passé et compte tenu des opérations d'ajustement correctif. Les remboursements d'impôts précédemment acquittés ne sont pas compris dans les dépenses, mais viennent en déduction des recettes fiscales. Cependant, tout paiement effectué au profit de contribuables qui dépasse le montant de l'impôt déjà versé, quelle que soit leur appellation (remboursement d'impôts, crédit d'impôt, etc.) est classé dans les dépenses des administrations publiques.

493. Les achats par les administrations publiques de biens de capital destinés à être utilisés par les entreprises publiques non financières — qui sont en dehors du secteur des administrations publiques — ne sont pas enregistrés comme des dépenses en capital, mais comme des prises de participation des administrations. La dépense en capital est censée avoir été faite par l'entreprise publique non financière au moyen de l'apport de capital reçu des administrations publiques et la formation de capital qui en résulte est attribuée au secteur des entreprises et non à celui des administrations publiques. Les prises de participation sont classées dans les prêts moins recouvrements et non dans les dépenses.

494. Les achats à crédit aux termes de contrats à échéance fixe figurent en tant que dépenses et simultanément en tant qu'opérations d'emprunt (voir section II.A.6).

495. C'est l'absence d'obligation de remboursement qui distingue les dépenses des administrations publiques de leurs prêts. Lorsqu'une administration dispense un de ses débiteurs de l'obligation de remboursement, cette opération est enregistrée comme une dépense ou un transfert de cette administration dans le *SCN*, mais elle n'est pas comptée en tant que dépense dans le présent *Manuel*.

496. Les dépenses se prêtent à une classification à la fois économique, d'après leurs caractéristiques — par exemple, avec ou sans contrepartie, courantes et en capital — et fonctionnelle, d'après leur but ou leur fonction. Ces deux systèmes de classification sont exposés à la section IV.B.

III.E. Prêts moins recouvrements

497. Les prêts moins recouvrements comprennent les opérations des administrations publiques relatives aux créances sur les tiers qu'elles acquièrent pour mettre en oeuvre la politique générale, et non pour gérer leurs liquidités ou pour obtenir un revenu. Cette catégorie recouvre la dette de tiers aussi bien que les participations, et les décaissements aussi bien que les encaissements. On y enregistre donc les prêts des administrations publiques à des fins de politique générale, diminués de leurs recouvrements ultérieurs, et les participations qu'elles prennent aux mêmes fins, diminuées de toute vente ultérieure de participations. Les opérations des administrations publiques portant sur des engagements de tiers acquis à des fins de gestion des liquidités — comme les opérations des caisses d'amortissement, de certains régimes de sécurité sociale et, parfois, d'administrations régionales et locales — sont classées dans le financement et non dans les prêts moins recouvrements. Les

produits reçus au titre du remboursement des prêts ou de la vente de participations détenues par les administrations publiques sont à distinguer du revenu de la propriété tiré de tels avoirs financiers, autrement dit des intérêts ou dividendes, qui sont classés dans les recettes non fiscales.

498. Les prêts des administrations publiques comprennent uniquement les prêts accordés par les unités administratives qui reçoivent la totalité de leurs fonds des administrations publiques et qui ne sont pas autorisées à se procurer des fonds auprès d'autres sources. Les prêts effectués par d'autres unités sont classés dans les opérations du secteur des institutions financières (sections I.J et II.J).

499. Pour le calcul du déficit des administrations publiques, le *Manuel* groupe les prêts moins recouvrements avec les dépenses. Cette méthode diffère de celle utilisée par le *SCN*, qui groupe dans le financement toutes les opérations sur créances. Cependant, étant donné que les pouvoirs publics sont souverains, animés par des motifs de politique générale et non par le désir de réaliser un bénéfice ou de gérer des liquidités, on constate une asymétrie entre l'actif des administrations publiques et le passif des administrations emprunteuses. Les prêts sont effectués non pas pour acquérir des actifs financiers profitables, mais pour réaliser des objectifs de politique économique comme la fourniture de logements, la réparation des dommages de guerre ou la réalisation d'autres projets de développement pour lesquels on peut ne pas trouver de capitaux privés.

500. L'asymétrie qui caractérise la nature des prêts et des emprunts des administrations publiques appelle un traitement comptable asymétrique de ces prêts et de ces emprunts, les prêts étant classés avec les dépenses et entrant dans le calcul du déficit, alors que les emprunts sont classés dans les opérations destinées à financer le déficit. De ce fait, les deux faces d'une opération unique de prêt interadministrations font l'objet d'un traitement asymétrique : en tant que prêt entrant dans le calcul du déficit, dans les statistiques de l'administration prêteuse, et en tant qu'emprunt finançant le déficit, dans les statistiques de l'administration emprunteuse.

501. Bien qu'en général on considère que l'administration centrale n'a pas de problèmes de liquidités intérieures, étant donné qu'elle a accès à la banque centrale, les autres niveaux d'administration publique peuvent se heurter à des problèmes de liquidités et acquérir des actifs financiers pour résoudre ces problèmes. Il est donc nécessaire de faire une distinction entre les actifs financiers qu'ils détiennent selon qu'ils ont été acquis pour des raisons de politique générale — auquel cas ils seront classés dans les prêts moins recouvrements — ou pour des raisons de gestion des liquidités — auquel cas ils doivent figurer dans le financement. Pour pouvoir faire cette distinction, il convient d'appliquer plusieurs critères : 1) les opérations sur actifs financiers non négociables doivent généralement être classées dans les prêts; 2) une déclaration dans laquelle l'administration indique la raison pour laquelle elle a acquis les actifs financiers négociables doit généralement être considérée comme un élément déterminant; 3) en l'absence d'autres indications, les opérations d'une administration sur actifs financiers négociables doivent généralement être classées dans les prêts moins recouvrements s'il s'agit de titres émis par des administrations d'un niveau inférieur, et dans le financement s'il s'agit de titres émis par des administrations de niveau supérieur ou de même niveau.

502. Sont également inclus dans les prêts tous les paiements d'intérêts et d'amortissement effectués par les administrations publiques en qualité de garant ou de caution de débiteurs défaillants, lorsque ces paiements engendrent au profit des administrations publiques des créances d'un montant équivalent sur le débiteur défaillant. Les fonds encaissés par les administrations publiques au titre du recouvrement de ces créances sont classés dans les remboursements de prêts des administrations publiques.

503. Les paiements d'intérêts ou d'amortissement effectués par les administrations publiques à des tiers au titre de la dette d'autres agents, mais qui n'engendrent pas de créance correspondante sur le débiteur, sont classés dans les transferts. Les paiements d'intérêts ou d'amortissement au titre d'une dette que l'administration a assumée sans recours à l'encontre du débiteur initial ou sans créance sur lui sont classés respectivement dans les paiements d'intérêts ou d'amortissement de dettes des administrations publiques.

504. Il convient de noter que le concept des prêts moins recouvrements n'est pas identique au concept de capacité de financement utilisé dans le *SCN*, lequel se rapproche plutôt des prêts bruts des administrations publiques, diminués des remboursements de leurs prêts antérieurs et de leurs emprunts nets.

III.F. Financement

505. Par définition, le financement total est égal, en valeur absolue, au déficit ou à l'excédent. Il représente donc les variations des engagements d'une administration au titre de ses remboursements futurs et celles de ses avoirs liquides, qui lui sont nécessaires pour couvrir la différence entre ses décaissements au titre des dépenses et des prêts et ses encaissements au titre des recettes, des dons et des remboursements de prêts.

506. Le financement recouvre les opérations par lesquelles les administrations publiques contractent des engagements ou acquièrent des créances sur des tiers afin de gérer leurs liquidités, ainsi que celles qui correspondent au remboursement ou à la vente de telles créances. Il comprend aussi la variation nette des avoirs que ces administrations détiennent sous forme de monnaie et de dépôts, résultant de leurs opérations au cours de la période, mais non des ajustements de valeur. Le financement total est égal à la somme algébrique suivante : emprunts des administrations publiques, moins amortissement de dettes payé par celles-ci, moins acquisitions par celles-ci de créances sur des tiers à des fins de liquidité diminuées des ventes ou remboursements des mêmes créances, plus diminution nette des soldes de trésorerie des administrations publiques entre le début et la fin de la période résultant de leurs opérations mais non des ajustements de valeur. Par convention, les excédents portent un signe plus et les déficits un signe moins; ils sont couverts par un financement de même montant mais de signe opposé.

507. Le financement comprend l'amortissement des dettes, c'est-à-dire le remboursement du principal des dettes contractées par les administrations publiques, mais non les intérêts versés en contrepartie de l'utilisation des fonds, qui sont inclus dans leurs dépenses.

508. Le financement englobe toutes les opérations d'emprunt et d'amortissement de dettes du secteur des administrations publiques avec tous les autres secteurs, tant intérieurs qu'extérieurs. Mais le choix du secteur auprès duquel les administrations publiques se procurent leurs ressources d'emprunt peut avoir des effets importants. Ces opérations peuvent avoir une influence sensible sur la demande, selon les moyens de financement utilisés et selon qu'elles absorbent ou non des fonds dont d'autres secteurs de l'économie ont besoin et qu'ils auraient sans cela utilisés. Les effets de contraction ou d'expansion exercés sur l'économie par les moyens de financement plus les dépenses dépendent de l'ensemble des caractéristiques institutionnelles, des habitudes de la population en matière de dépenses, d'épargne et de détention de la monnaie, et des mesures de politique monétaire adoptées. Il ne faut donc attendre d'aucun groupement ni d'aucune classification des moyens de financement qu'ils puissent correspondre à des effets similaires dans toutes les situations; ces groupements ou ces classifications ne peuvent servir qu'à organiser des éléments de financement généralement analogues qui permettront d'élargir l'analyse de l'évolution de la situation financière. Les emprunts, quelle qu'en soit la source, apparaissent donc avec le financement dans le cadre d'analyse utilisé dans le présent *Manuel*, et une ventilation du financement par catégories de créanciers et par catégories d'instruments de la dette figure à la section IV.C. L'utilisation qui peut être faite de ces classifications pour les divers concepts du déficit ou de l'excédent est examinée à la section III.G.

509. La classification des opérations relatives au financement doit aussi prendre en considération les flux qui parviennent aux administrations publiques du fait d'activités classées hors de ce secteur. Par exemple, lorsqu'une administration publique émet de la monnaie et accepte des dépôts à vue, à terme et d'épargne, ces opérations sont considérées comme relevant des institutions financières et éliminées des activités des administrations publiques pour être classées dans le secteur des institutions financières. Toutefois, le financement des administrations publiques doit comprendre tous les fonds remboursables obtenus de ces

sources, qui doivent être classés dans les emprunts des administrations publiques au secteur des institutions financières.

510. Figurent également dans le financement les transferts de la banque centrale aux administrations publiques — qui représentent des bénéfices ou des pertes non réalisés — au titre de la réévaluation des avoirs en devises ou en or. Bien que ces transferts n'augmentent pas nécessairement les engagements des administrations publiques, ils ont un effet économique équivalent à celui d'un crédit de la banque centrale — en ce sens qu'ils ne réduisent pas la demande de ressources et qu'ils ne procurent aucune ressource supplémentaire de l'étranger — et sont classés dans cette catégorie aux fins de l'analyse. Les transferts aux administrations publiques des bénéfices réalisés par la banque centrale sur l'achat et la vente de devises ou d'or sont classés dans les recettes.

III.G. Déficit ou excédent

511. Un élément important de la présentation des opérations des administrations publiques réside dans le choix des encaissements et des décaissements dont il convient de tenir compte pour calculer le déficit ou l'excédent des administrations publiques. Dans tout système comptable fondé sur les encaissements et décaissements, la somme des encaissements et de toute diminution des liquidités monétaires doit être égale à la somme des décaissements et de toute augmentation de ces liquidités. En ce sens, les encaissements plus les retraits de liquidités doivent être égaux aux décaissements plus les accumulations de liquidités et il ne peut y avoir ni excédent ni déficit. Toutefois, les opérations diffèrent à de nombreux égards importants et on peut, en ne retenant que certaines opérations considérées comme causes de déficit et certaines autres opérations considérées comme moyens de financement du déficit, calculer un solde significatif des opérations des administrations publiques au regard de tel ou tel critère d'analyse. Chaque méthode de calcul répond à un but analytique différent et il n'existe pas de concept unique pouvant les satisfaire tous. Bien que, dans le présent *Manuel*, un seul concept ait été utilisé et qu'il constitue le principe de base pour calculer le déficit ou l'excédent, une désagrégation détaillée des postes est prévue qui permet de calculer le déficit ou l'excédent selon d'autres concepts.

512. Le concept de déficit ou d'excédent utilisé dans ce *Manuel* présente les composantes des décaissements et des encaissements comme suit :

513. Déficit ou excédent = Emprunts – Amortissement des dettes + Diminution nette des liquidités

Déficit ou excédent = Dépenses au titre de biens et services et transferts
+ Prêts moins recouvrements
– Recettes – Dons

Déficit ou excédent = Financement
Emprunts nets
Extérieurs
Intérieurs
Secteur non bancaire (y compris les institutions financières non monétaires)
Banques créatrices de monnaie
Banque centrale
Variation des encaisses monétaires et des dépôts
Variation des créances sur les tiers acquises à des fins de gestion des liquidités.

514. Le déficit des administrations publiques représente donc la part des dépenses et des prêts de ces administrations qui dépasse leurs encaissements au titre des recettes, des dons et des recouvrements de prêts, et qu'elles financent en contractant des engagements de remboursement futur et/ou en prélevant sur leurs liquidités. L'excédent des administrations publiques représente la part de leurs encaissements au titre des recettes, des dons et des recouvrements de prêts qui dépasse leurs dépenses et leurs prêts et qu'elles affectent à la

réduction de leurs engagements de remboursement futur et/ou à l'accroissement de leurs liquidités. Le financement total est d'un montant égal au déficit ou à l'excédent, mais de signe opposé.

515. Ce concept du déficit ou de l'excédent permet donc de savoir dans quelle mesure les administrations publiques couvrent le coût de leurs dépenses et de leurs prêts à des fins de politique générale au moyen de leurs encaissements au titre des recettes, des dons et des recouvrements de prêts, sans accroître leurs engagements de remboursement futur ou réduire leurs liquidités. Ce concept a l'avantage supplémentaire de présenter de manière globale la situation financière d'ensemble des administrations publiques et son incidence, dans la plupart des cas, sur la situation monétaire, la demande intérieure et la balance des paiements.

Autres concepts du déficit ou de l'excédent

516. D'autres concepts du déficit ou de l'excédent, mis au point à partir de la désagrégation détaillée des postes prévue dans le présent *Manuel*, peuvent être utilisés dans des circonstances particulières pour mesurer certains aspects significatifs de l'incidence des administrations publiques sur l'économie. Par exemple, lorsque ces administrations accumulent des retards dans le règlement de leurs factures, l'accroissement de leurs impayés est parfois ajouté à leurs dépenses et au déficit de manière à faire également apparaître les opérations qu'elles financent sur les fonds ou les emprunts de leurs fournisseurs.

517. D'autres concepts du déficit mettent essentiellement l'accent sur les composantes du financement. L'un d'eux, qui vise à mesurer l'incidence expansionniste des administrations publiques sur la demande intérieure et la balance des paiements, ne prend en compte que le financement intérieur des administrations publiques, excluant le financement extérieur puisque ce dernier est à même de fournir des ressources extérieures qui contribuent à satisfaire la demande intérieure pendant la période en cours, compte non tenu de l'obligation de remboursement futur.

518. Une autre définition du déficit, particulièrement pertinente lorsque le secteur privé non bancaire est peu actif sur le marché des capitaux et qu'il ne peut prêter aux administrations publiques qu'en réduisant ses propres investissements ou sa consommation, exclut en outre les emprunts des administrations publiques au secteur intérieur non bancaire. Ce déficit représente alors uniquement les emprunts des administrations publiques au système bancaire et les retraits que ces administrations opèrent sur leurs encaisses liquides intérieures. On peut ajuster cette grandeur — parfois désignée par l'expression solde des liquidités — pour mesurer l'incidence des administrations publiques sur la masse monétaire en y ajoutant les bénéfices qu'elles reçoivent de la banque centrale, diminués de leurs paiements d'intérêts au système bancaire et augmentés de leurs ventes de devises à ce dernier (ces ventes correspondant à l'excédent des sommes reçues de l'étranger par les administrations publiques — y compris par mobilisation de leurs créances sur l'étranger — sur leurs dépenses à l'étranger). Pour mesurer l'incidence des administrations publiques sur la monnaie «à forte puissance», ou base monétaire, sur laquelle repose l'expansion monétaire, on exclut du calcul de l'incidence des administrations publiques sur la masse monétaire le financement que celles-ci ont obtenu des banques créatrices de monnaie².

519. Dans certains cas où les marchés de capitaux sont fortement intégrés, il peut être intéressant d'ajouter au financement des administrations publiques le montant de leurs prêts moins recouvrements, y compris leurs ventes de participations, afin de mesurer l'effet global de leurs opérations sur la situation des avoirs et engagements financiers des autres secteurs de l'économie.

520. Toutefois, ces autres définitions du déficit ou de l'excédent des administrations publiques, qui quantifient des aspects importants de l'incidence de ces administrations dans des circonstances déterminées, n'ont pas toujours la même signification dans des situations

²Raja J. Chelliah, «Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit», Fonds monétaire international, *Staff Papers*, vol. 20 (novembre 1973), p. 741–784. (Seul un résumé y figure en français sous le titre «La signification de divers concepts de déficit budgétaire».)

monétaires et dans des contextes institutionnels différents. Dans les pays où le marché des effets publics est inexistant, le financement intérieur ne peut guère être assuré que par des emprunts à la banque centrale. Dans les pays où ce marché est très développé, les variations du volume des effets publics détenus par la banque centrale ou par les banques créatrices de monnaie peuvent résulter de facteurs financiers qui modifient la répartition de ces titres entre les créanciers et qui sont sans rapport avec le financement des administrations publiques. Les définitions du déficit qui ne prennent en compte que certains éléments du financement des administrations publiques ont peu de chance de représenter des effets identiques dans ces circonstances différentes. Une conception globale du déficit ou de l'excédent, qui prend en compte toutes les sources du financement des administrations publiques, aussi bien intérieures qu'extérieures, offre un meilleur point de départ pour mesurer l'incidence de ces administrations sur l'économie. À partir de là, on peut procéder à une analyse plus fine des composantes du financement et de leur signification dans des circonstances déterminées.

521. S'il est vrai que la diversité des situations entrave les efforts qui sont faits pour mesurer avec plus d'uniformité ou plus de précision l'incidence financière des administrations publiques sur le reste de l'économie, elle n'empêche en rien le recours à d'autres méthodes pour évaluer la situation financière des administrations publiques elles-mêmes. Le concept global de déficit ou d'excédent utilisé dans le présent *Manuel* indique le volume net des emprunts et des liquidités dont les administrations publiques ont besoin en plus des montants qu'elles reçoivent au titre des recettes, des dons et des recouvrements de prêts, pour réaliser les objectifs qu'elles ont décidé d'atteindre au moyen de leurs dépenses et de leurs prêts.

522. On peut aisément élargir ce concept pour servir d'autres buts. On peut par exemple grouper l'amortissement des dettes avec les dépenses et les prêts moins recouvrements afin de mesurer le volume des emprunts bruts et des retraits de liquidités auxquels les administrations publiques devront procéder en sus des recettes, dons et recouvrements de prêts qu'elles reçoivent pour rembourser la dette venant à échéance et exécuter en même temps les objectifs qu'elles ont décidé d'atteindre par leurs dépenses et par leurs prêts.

523. On peut grouper aussi les prêts moins recouvrements avec le financement pour calculer les variations de la situation financière nette des administrations publiques — avoirs financiers moins engagements — résultant des opérations effectuées au cours de la période. Les avis peuvent diverger sur la signification à donner aux variations de la situation financière nette des administrations publiques, sur ses effets sur le comportement de ces administrations et du reste de l'économie et sur le point de savoir s'il y a lieu d'y inclure les variations de la valeur des avoirs financiers qu'elles détiennent, tant les créances que les participations.

524. Le calcul de la variation de la situation financière nette des administrations publiques — avoirs financiers moins engagements — résultant des opérations effectuées au cours de la période, est parfois élargi de manière à comprendre également les avoirs en capital non financiers. On groupe ainsi avec le financement et les prêts moins recouvrements, les acquisitions moins les ventes de biens de capital — capital fixe, stocks, terrains et actifs incorporels — par les administrations publiques pour obtenir un chiffre qui, compte tenu de l'ajustement pour les amortissements, représente la variation de la valeur nette des administrations publiques au cours de la période. Toutefois, la notion de valeur nette appliquée aux administrations publiques n'a pas de signification claire pour la politique générale ou la politique économique, et l'ajustement pour réévaluation des biens de capital des administrations publiques pose des problèmes de calcul considérables³. La variation de la valeur nette, hors réévaluation, résultant des opérations effectuées au cours de la période, ne se distingue d'ailleurs de la notion traditionnelle d'épargne que par la prise en compte des encaissements nets au titre des transferts en capital; l'épargne est en effet égale à l'excédent des recettes et dons courants sur les dépenses courantes, qui reste disponible pour l'acquisition nette de biens de capital et d'avoirs financiers, le remboursement net des engagements contractés et

³Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Bureau de statistique, Directives internationales provisoires relatives aux comptes de patrimoine et d'ajustement nationaux et sectoriels du système de comptabilité nationale, Études statistiques, série M, n° 60 (New York, 1977).

les transferts nets en capital. Ce concept de l'épargne ainsi que celui de l'épargne propre sont analysés aux sections III.C et III.H.

525. Un autre concept du solde budgétaire est parfois utilisé lorsque les montants que les administrations publiques encaissent de l'étranger sont sans commune mesure avec leurs paiements à l'étranger. Lorsque les sommes reçues de l'étranger augmentent et dépassent la capacité d'absorption intérieure et la capacité d'importation, par exemple, on peut calculer des budgets séparés pour les opérations intérieures et les opérations extérieures des administrations publiques. Le solde des opérations intérieures du budget sert alors à mesurer l'incidence du secteur des administrations publiques sur la demande intérieure globale et sur la masse monétaire intérieure. Le budget des opérations extérieures des administrations publiques enregistre leurs opérations avec des non-résidents (définis à la section III.J), opérations qui sont par conséquent comptabilisées directement dans la balance des paiements, qu'il s'agisse de recettes, de dons, de dépenses, de prêts, d'emprunts ou des variations des dépôts que les administrations publiques, détiennent à l'étranger. Les autres opérations des administrations publiques effectuées avec des résidents, sont enregistrées dans le budget des opérations intérieures des administrations publiques. La répartition des opérations entre ces deux budgets soulève parfois des problèmes de données et de définition, par exemple celui de savoir si les recettes des administrations publiques liées aux exportations proviennent du produit que les résidents tirent de leurs exportations ou bien de l'extérieur. Les doubles comptabilisations sont cependant évitées dès lors qu'on applique systématiquement des critères cohérents pour répartir entre les administrations publiques et d'autres sources la stimulation externe reçue par l'économie intérieure. Comme le solde global du budget, le solde des opérations budgétaires intérieures est parfois exprimé sous la forme d'un solde des liquidités intérieures : on retranche du solde budgétaire intérieur des administrations publiques leurs emprunts au secteur résident non bancaire⁴. Le calcul de soldes séparés pour les opérations intérieures et extérieures du budget, lorsque les circonstances le justifient, est facilité par la distinction établie dans le présent *Manuel* entre les opérations des administrations publiques avec les résidents et leurs opérations avec les non-résidents qui sont classées séparément dans les catégories dons reçus, transferts payés, intérêts versés, prêts, emprunts et dette et dans des postes pour mémoire indiquant les recettes provenant de l'étranger et les autres dépenses effectuées à l'étranger.

526. On peut donc calculer le déficit ou l'excédent extérieur des administrations publiques de la manière suivante à partir des tableaux du présent *Manuel* :

A.23	Recettes de l'étranger
+ A.17	Dons de l'étranger
– C.2.3	Paiements d'intérêts à l'étranger
– C.3.5	Transferts courants à l'étranger
– C.7.2	Transferts en capital à l'étranger
– C.9	Prêts moins recouvrements à l'étranger
– C.10	Autres dépenses à l'étranger
=	Déficit ou excédent extérieur
= D.III	
ou E.III	Financement extérieur

III.H. Épargne propre

527. L'épargne propre des administrations est égale à l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes. En ne déboursant qu'une partie de leurs recettes courantes pour des usages courants, les administrations publiques épargnent le reste pour d'autres emplois. Comme on l'a vu plus haut à la section III.C, la question se pose de savoir si les dons courants

⁴Sheetal K. Chand, «The Domestic Budget Balance as a Tool of Fiscal Analysis» (non publié, Fonds monétaire international, 1978) et David R. Morgan, «Fiscal Policy in Oil Exporting Countries, 1972–78», Fonds monétaire international, *Staff Papers*, vol. 26 (mars 1979), p. 55–86. (Seul un résumé y figure en français sous le titre «La politique budgétaire des pays exportateurs de pétrole, 1972–78».)

versés aux administrations publiques doivent être inclus dans leur revenu courant lorsqu'on calcule leur épargne et l'excédent de leurs opérations courantes. Dans le *SCN*, l'épargne privée est calculée après inclusion des transferts courants dans le revenu courant, et l'application des mêmes règles à l'épargne des administrations publiques permettrait la comparaison et l'agrégation des données. Il semble cependant que l'on s'intéresse davantage à déterminer l'épargne propre des administrations publiques, compte non tenu des dons courants qu'elles reçoivent, en particulier lorsque ces dons viennent de l'étranger. Il est donc utile de conserver les deux définitions. L'épargne propre — ainsi dénommée pour la distinguer de l'épargne au sens du *SCN* — est calculée sans qu'il soit tenu compte des dons courants encaissés; l'épargne, quant à elle, inclut les encaissements au titre des dons courants, et la désagrégation détaillée prévue dans le cadre d'analyse permet de calculer les valeurs correspondant aux deux définitions. Il convient cependant de ne pas perdre de vue, en ce qui concerne la comparabilité des données, que la consommation de capital fixe — qui n'est pas une opération monétaire — n'apparaît pas dans les statistiques des dépenses courantes établies sur la base encaissements-décaissements, alors que les notions d'épargne nette s'entendent après déduction de la consommation de capital fixe.

528. Deux autres concepts, reposant sur la distinction entre opérations courantes et opérations en capital, sont également très utilisés. La formation brute de capital fixe représente la différence entre les acquisitions et les ventes par les administrations publiques de biens de capital fixe — biens durables d'une valeur supérieure à un certain minimum, utilisables dans le processus de production pendant une période supérieure à un an. La formation brute de capital mesure la formation brute de capital fixe augmentée de la variation des stocks définis, dans le cas des administrations publiques, comme étant les stocks stratégiques et d'urgence, les stocks constitués par les organismes de régulation du marché qui font partie des administrations publiques (autrement dit par des organismes non constitués en sociétés et ne pratiquant pas la vente au public sur une large échelle), et les stocks de céréales et d'autres produits revêtant une importance particulière pour la nation. Les stocks des administrations publiques ne comprennent pas les réserves ou stocks ordinaires destinés à leur consommation interne. Pour obtenir la formation nette de capital et la formation nette de capital fixe, on retranche de la formation brute de l'un et de l'autre la consommation de capital fixe. Les achats ou ventes de terrains et d'actifs incorporels ne sont inclus ni dans la formation de capital ni dans la formation de capital fixe.

529. L'application de ces concepts aux administrations publiques n'est pas sans soulever de controverse. Les critiques adressées aux concepts d'épargne, de formation brute de capital et de formation brute de capital fixe s'articulent autour de quatre thèmes : 1) la contribution que les dépenses effectuées à d'autres fins que l'acquisition d'actifs matériels est susceptible d'apporter à la croissance; 2) le manque de cohérence dans l'application du critère de biens de production durables à la classification des dépenses en capital; 3) le caractère contestable de l'hypothèse selon laquelle il faut obligatoirement accorder une priorité plus élevée aux dépenses en capital qu'aux dépenses courantes; 4) le risque de détourner l'attention du déficit ou de l'excédent global, qui constitue le meilleur moyen de mesurer la situation financière générale des administrations publiques et son incidence, dans la plupart des cas, sur les conditions monétaires, la demande intérieure et la balance des paiements. Si les données disponibles permettent de quantifier les concepts que l'on a mentionnés plus haut, il convient de garder à l'esprit : 1) que le concept de capital représente les adjonctions aux biens de production durables et non pas la croissance; 2) que son calcul peut n'avoir guère de valeur si les critères de classification ne sont pas correctement appliqués; 3) qu'aucune hypothèse donnant la priorité à une catégorie de dépenses plutôt qu'à une autre n'est justifiée sur la base de ces seuls critères; 4) que l'épargne ne peut se substituer à l'excédent ou au déficit global, qui demeure le moyen essentiel de mesurer la situation financière générale des administrations publiques et son incidence sur les conditions monétaires, la demande intérieure et la balance des paiements. Il a été tenu compte de ces considérations dans la classification détaillée des dépenses qui est présentée à la section IV.B.2 et dans les références aux notions d'épargne et de capital que l'on trouvera dans d'autres sections du *Manuel*.

III.I. Dette

530. La dette publique est un autre moyen de mesurer les opérations des administrations publiques. À la différence des opérations examinées dans le reste du présent chapitre, la dette publique n'est pas un flux traversant la ligne qui sépare les administrations publiques du reste de l'économie et du monde. La dette publique est un stock. C'est un stock d'engagements à échéances diverses résultant d'opérations effectuées par les administrations publiques dans le passé et dont l'extinction est prévue à l'avenir du fait de ces administrations. Le stock ou encours de la dette représente néanmoins une sorte de point d'articulation entre les administrations publiques et le reste de l'économie et du monde. S'il est vrai qu'il peut ne rien se passer du côté des administrations publiques tant que la dette n'est pas remboursée, une forte activité peut s'exercer du côté des créanciers. Comme la monnaie, la dette publique peut devenir une composante primordiale de la structure de l'actif de l'économie et être l'instrument de variations importantes des conditions financières, sans rapport avec les emprunts des administrations publiques. Les divers titres de la dette publique émis et en circulation peuvent jouer des rôles nettement différents dans l'économie selon leur degré de liquidité, leurs échéances, leurs détenteurs, leur négociabilité et leur éligibilité à satisfaire certaines contraintes juridiques particulières, comme les réserves obligatoires des banques. Cependant, en ce qui concerne l'enregistrement des opérations sur le marché secondaire d'effets publics, les statistiques de finances publiques cèdent la place aux statistiques des marchés de capitaux. Bien qu'elles intéressent au premier chef les gestionnaires de la dette publique, les opérations sur le marché secondaire d'effets publics ne peuvent être obtenues directement à partir des seules données fournies par les administrations publiques et ne sont pas examinées dans le présent *Manuel*.

531. L'encours de la dette publique présente néanmoins un intérêt pour l'élaboration et la gestion de la politique des administrations publiques à divers égards quantifiables : 1) l'échéancier de la dette indique à quel moment il sera nécessaire de mobiliser des fonds à l'intérieur ou à l'extérieur pour en assurer le remboursement; 2) étant donné que l'encours de la dette n'est pas homogène, la préparation de nouvelles émissions exige des informations supplémentaires sur son encours : les titres sont-ils négociables ou non négociables, au porteur ou nominatifs, acquis à titre obligatoire ou volontaire, vendus par adjudication ou par souscription; l'intérêt est-il payable par coupon ou escompté; la dette est-elle indexée ou non indexée, remboursable uniquement à l'échéance ou avant l'échéance sous réserve d'une décote, et enfin quel en est le taux d'intérêt et qui en sont les créanciers? 3) La planification du service de la dette au titre du paiement des intérêts doit aussi se fonder sur le volume et le taux des coupons dont le service est à assurer. Seules quelques-unes de ces caractéristiques ont été retenues dans les tableaux relatifs à la classification statistique détaillée de la dette qui figurent à la section IV.D, à savoir la ventilation entre emprunts intérieurs et extérieurs, la structure des échéances, la répartition par catégories d'instruments de la dette et par catégories de créanciers.

532. Le champ couvert par les statistiques de la dette doit correspondre à l'administration publique étudiée : administration centrale, ensemble des administrations publiques, etc. Comme les recettes et les dépenses, la dette doit figurer sous une forme consolidée, ce qui élimine des totaux se rapportant à une administration les dettes dues par une partie de cette administration à une autre, des totaux se rapportant à un niveau d'administration les dettes dues par une administration à une autre administration au même niveau, et des totaux se rapportant à l'ensemble des administrations publiques, les dettes dues par une partie de ce secteur à une autre. La dette publique intra-administration due par une partie de l'administration centrale à une caisse de sécurité sociale opérant au niveau de l'administration centrale, par exemple, apparaîtra dans un poste pour mémoire mais ne sera pas comprise dans le total de la dette de l'administration centrale envers le reste de l'économie et le monde. Lorsqu'il existe une caisse d'amortissement chargée de rembourser systématiquement la dette publique, les titres qu'elle détient sont également considérés comme dette intra-administration et ne sont pas inclus dans le total de la dette envers le reste de l'économie et du monde.

533. Seules les obligations financières directes et reconnues des administrations publiques dont le service est assuré par le versement d'intérêts et/ou qui font l'objet d'un remboursement doivent être comprises dans la dette. Il convient d'exclure les garanties des administrations publiques concernant les dettes contractées par des tiers, ainsi que tout autre engagement éventuel, tant que les administrations publiques ne sont pas appelées à les assumer et à en prendre en charge le service. Les engagements éventuels ou actuariels des régimes d'assurances des administrations publiques ou des systèmes de sécurité sociale sont également exclus des totaux de la dette publique directe, reconnue et à échéance fixe. Les obligations des autorités monétaires — les émissions de monnaie par exemple — sont exclues de la dette publique puisque les fonctions des autorités monétaires sont considérées comme ne faisant pas partie du secteur des administrations publiques, mais du secteur des institutions financières. Le montant des impayés des administrations publiques au titre de leurs obligations financières non réglées à l'échéance est également exclu des chiffres de la dette publique, sauf s'il est reconnu et converti en engagements contractuels à échéance fixe. Toutefois, les statistiques se rapportant aux impayés peuvent compléter utilement les données de la dette publique; elles figurent aux postes pour mémoire dans les tableaux relatifs aux dépenses, au financement et à la dette (C.17, D.14 et F.13) et peuvent faire l'objet d'un traitement plus détaillé proposé à la section II.B.

534. Pour plusieurs raisons, il n'est pas nécessaire que les variations de l'encours de la dette publique sur une période donnée correspondent au flux des emprunts nets figurant dans le financement des administrations publiques. L'encours de la dette est calculé sans qu'il soit tenu compte du genre de flux dont il résulte. Il comprend les émissions d'effets publics sans contrepartie monétaire immédiate qui sont exclues du financement sur la base encaissements-décaissements. Il se peut que l'encours de la dette comprenne les dettes résultant de la prise en charge d'engagements contractés par des tiers pour des raisons de politique générale ou en vertu de garanties antérieures, l'émission sans contrepartie monétaire immédiate de titres destinés à constituer le capital d'une entreprise, ou bien la donation de titres à une institution qui bénéficiera ultérieurement des paiements d'intérêts et/ou d'amortissement. Le tableau de financement contient un poste pour mémoire qui fait apparaître le montant des titres de la dette émis sans contrepartie monétaire immédiate (D.12). De même, les réductions de l'encours de la dette peuvent résulter non seulement de remboursements monétaires, mais aussi de répudiations, de rééchelonnements, d'annulations consenties par les créanciers ou d'une prise en charge par une autre administration publique.

535. L'encours de la dette doit être mesuré sur la base des montants que les administrations publiques auront à rembourser et non sur celle des montants reçus au moment où les engagements ont été contractés. Le montant à rembourser peut en effet différer du montant effectif du produit des emprunts publics du fait des décotes ou des primes accordées lors de l'émission. Si les titres sont libellés en devises étrangères, il est parfois nécessaire de réévaluer la dette pour en faire apparaître la nouvelle valeur en monnaie nationale à la suite de modifications du taux de change. De même, il peut être nécessaire d'ajuster le montant de la dette indexée. Le tableau G présente les postes pour mémoire destinés à enregistrer ces ajustements et permettant ainsi de faire concorder les statistiques de la dette et celles du financement.

III.J. Opérations avec l'étranger

536. La distinction entre les opérations intérieures et les opérations avec l'étranger — autrement dit entre les opérations des administrations publiques avec des résidents et leurs opérations avec des non-résidents — est un élément important à prendre en compte lorsque l'on cherche à mesurer l'importance des administrations publiques. Cette distinction peut présenter un intérêt économique considérable. En effet, les flux directs de paiements entre les administrations publiques et l'étranger peuvent exercer des effets différents de ceux des flux intérieurs sur le revenu, l'emploi, la demande, les prix, les conditions monétaires et la balance des paiements. Ces différences peuvent se situer au niveau des effets primaires — à savoir qui effectue ou reçoit le paiement — ou des effets secondaires — à savoir les modifica-

tions des comportements économiques en matière de dépenses, d'épargne, de consommation, d'investissement, d'importations, de détention d'actifs financiers et d'endettement.

537. En raison de ces différences importantes, les opérations des administrations publiques avec les résidents et leurs opérations avec les non-résidents sont enregistrées séparément dans la plupart des catégories d'opérations des administrations publiques — dons reçus et transferts accordés, prêts, emprunts et dette. En outre, des postes pour mémoire sont prévus pour enregistrer les recettes provenant de l'étranger et les autres dépenses à l'étranger, afin de faciliter le calcul de soldes distincts pour les opérations intérieures et les opérations avec l'étranger dans les pays où les circonstances le justifient (voir section III.G).

538. Quelle que soit la catégorie d'opérations des administrations publiques étudiée, on entend par opérations intérieures les opérations avec les résidents et par opérations extérieures les opérations avec les non-résidents, conformément aux définitions des personnes, entreprises et institutions résidentes et non-résidentes données ci-après⁵.

539. Les résidents d'une économie comprennent les administrations publiques (à l'exclusion des autorités supranationales), les particuliers, les institutions privées à but non lucratif au service des particuliers et les entreprises, tous définis en fonction de leur rapport avec le territoire de cette économie. Le territoire d'une économie comprend, en plus du territoire proprement dit, ses eaux territoriales et les eaux internationales situées au-delà des eaux territoriales sur lesquelles l'économie exerce ou revendique une juridiction exclusive.

540. Les organismes des administrations publiques qui sont résidents d'une économie comprennent tous les départements ministériels, établissements et organes de son administration centrale, de ses États s'il s'agit d'une fédération et de ses administrations régionales et locales situées sur son territoire, ainsi que les ambassades, consulats, établissements militaires et autres entités de ses administrations publiques (à l'exclusion des autorités supranationales) situés à l'étranger.

541. La qualité de résident appliquée aux particuliers vaut pour toutes les personnes dont on peut escompter qu'elles consomment des biens et des services, qu'elles participent à la production ou qu'elles exercent d'autres activités économiques, à titre durable, sur le territoire d'une économie, autrement dit aux personnes dont le centre général d'intérêt est réputé se trouver dans l'économie considérée. Plus précisément, on comprend dans les particuliers résidents d'une économie toutes les personnes vivant sur le territoire de cette économie sauf les travailleurs saisonniers, les membres d'équipages de navires ou aéronefs qui ne vivent pas sur le territoire mais y font simplement escale, les agents diplomatiques et consulaires, les membres des forces armées et les autres agents publics d'une économie étrangère qui sont en poste sur le territoire de l'économie considérée et les personnes à leur charge, les visiteurs, les voyageurs d'affaires et les salariés de gouvernements étrangers, d'institutions internationales ou d'entreprises non résidentes qui séjournent sur le territoire de l'économie pour une durée inférieure à un an.

542. Toutes les organisations privées à but non lucratif classées comme étant au service des particuliers sont des entités économiques résidentes de l'économie sur le territoire de laquelle elles ont leur siège ou exercent leurs activités.

543. Les entreprises résidentes sont des unités dotées d'une personnalité physique ou morale qui : 1) produisent des biens et services sur le territoire d'une économie donnée; 2) procèdent à des opérations sur des terrains situés sur le territoire de cette économie; ou 3) effectuent des opérations portant sur des baux, droits, concessions, brevets, droits d'auteur et autres actifs incorporels non financiers accordés ou émis par les administrations publiques de cette économie.

544. Les institutions internationales qui ne sont pas des entreprises selon la définition que l'on en a donnée, c'est-à-dire la plupart des institutions politiques, administratives, économiques, sociales ou financières dont les membres sont des États, sont considérées n'être résidentes d'aucune économie nationale, pas même de celle sur le territoire de laquelle elles ont leur siège ou exercent leurs activités.

⁵Voir Fonds monétaire international, *Manuel de la balance des paiements*, quatrième édition (Washington, 1977).

545. Le lien qui existe entre les statistiques de finances publiques et les statistiques de balance des paiements est examiné à la section V.B.

III.K. Tableau récapitulatif des principales composantes

546. Les principales composantes des opérations des administrations publiques, définies dans ce chapitre selon la nature des flux qui les caractérisent, peuvent être regroupées dans le tableau récapitulatif suivant.

547. Tableau récapitulatif des opérations des administrations publiques

1	Recettes totales et dons (A.I)
2	Recettes totales (A.II)
3	Recettes courantes (A.III)
3.1	Recettes fiscales (A.IV)
3.2	Recettes non fiscales (A.V)
4	Recettes en capital (A.VI)
5	Dons (A.VII)
5.1	Courants (A.17.1 + A.18.1 + A.19.1 + A.20.1)
5.2	En capital (A.17.2 + A.18.2 + A.19.2 + A.20.2)
6	Dépenses totales et prêts moins recouvrements (C.I)
7	Dépenses totales (C.II)
8	Dépenses courantes (C.III)
9	Dépenses en capital (C.IV)
10	Total des prêts moins recouvrements (C.V)
11	Excédent courant avant réception des dons (épargne propre) (3 – 8)
12	Excédent courant après réception des dons courants (épargne) (3 + 5.1 – 8)
13	Formation brute de capital fixe (C.4 – A.13)
14	Formation brute de capital (C.4 + C.5 – A.13 – A.14)
15	Déficit ou excédent global (1 – 6)
16	Financement total (D.I ou E.I)(= –15)
17	Extérieur (D.III ou E.III)
18	Intérieur (D.II ou E.II)
18.1	Secteur non bancaire (D.1 + D.4 + D.5)
18.2	Banques créatrices de monnaie (D.3)
18.3	Autorités monétaires (D.2)

Pour mémoire :

19	Encours total de la dette publique en fin de période (F.I ou G.I)
20	Variation des impayés (D.14)
21	Amortissement de la dette intérieure
22	Amortissement de la dette extérieure

548. Les indications données entre parenthèses renvoient aux postes correspondants des tableaux de classification détaillée figurant au chapitre IV (par exemple, la mention A.III en regard des «recettes courantes» renvoie à la ligne III du tableau A) ou aux lignes du tableau récapitulatif.

549. À l'intérieur de chaque agrégat principal, la classification des flux en catégories relativement homogènes — ou groupes de postes — en vue de mesurer l'incidence des opérations des administrations publiques sur l'économie est étudiée au chapitre IV.