
MANUEL DE STATISTIQUES

DE FINANCES PUBLIQUES 2001

DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

**CHAMP ET CLASSIFICATION
DU SECTEUR PUBLIC**



**PAUL COTTERELL (EXPERT DU FMI)
AVEC ETHAN WEISMAN ET TOBIAS WICKENS
DÉCEMBRE 2006**

I. Introduction	1
II. Unités institutionnelles.....	2
A. Aperçu général	2
B. Résidence.....	3
III. Champ des administrations et du secteur public.....	4
A. Introduction.....	4
B. Identification des administrations publiques et du secteur public	6
Diagramme arborescent des unités des administrations et du secteur public	6
Détermination du contrôle	6
Producteur marchand et non marchand.....	9
Champ, couverture et cohérence.....	11
IV. Composantes du secteur des administrations publiques.....	12
A. Types d'entités de l'administration publique	12
Entités budgétaires	12
Unités de sécurité sociale.....	12
Institutions sans but lucratif.....	13
Autres entités extrabudgétaires	13
B. Sous-sectorisation du secteur des administrations publiques.....	14
Sous-secteur de l'administration centrale	15
Sous-secteur de l'administration d'États fédérés	15
Sous-secteur de l'administration locale	16
Sous-secteur de la sécurité sociale	17
V. Sociétés publiques.....	17
A. Sociétés financières publiques	17
Banque centrale.....	17
Autres institutions de dépôt	18
Sociétés d'assurances et fonds de pension.....	18
Autres intermédiaires financiers	18
Auxiliaires financiers	18
B. Sociétés non financières publiques.....	18
C. Sous-sectorisation du secteur public	19
VI. Illustration du diagramme de décision	19
A. Ministère ou direction d'un service public.....	19
B. Parc automobile d'un État	19
C. Parc automobile d'une société publique.....	20
D. Boutique de produits dérivés/souvenirs d'un musée.....	20
E. Université ayant statut d'institution sans but lucratif	21
F. Sociétés d'économie mixte	21

Graphique 1. Secteur public et relations avec les autres secteurs institutionnels	5
Graphique 2. Classement des entités publiques (administrations publiques et entreprises publiques).....	8
Annexe 1. Facteurs de détermination du contrôle.....	22
Annexe 2. Délimitation des secteurs marchands et non marchands — La notion de prix économiquement significatifs	26

Résumé analytique

Une politique budgétaire saine suppose des statistiques de finances publiques de grande qualité. Le champ et la classification du secteur public en sont les caractéristiques essentielles. Décomposer l'économie en secteurs et sous-secteurs permet d'observer les interactions qui existent entre les différents pans de l'économie, et qui doivent être mesurés et analysés afin d'étayer la prise de décision. L'élaboration, l'exécution et le suivi de la mise en œuvre des politiques imposent précisément aux analystes de disposer d'informations sur les administrations et les entreprises publiques.

Le secteur des administrations publiques distingue utilement les activités non marchandes de ces administrations de celles du reste de l'économie, car les pouvoirs, la motivation et les fonctions des administrations publiques diffèrent de celles des autres secteurs. L'information sur le secteur public en général est aussi utile parce que les administrations publiques s'emploient à atteindre les objectifs de politique générale par le biais des entreprises publiques (chemin de fer, compagnie aérienne, services d'intérêt public et entreprises publiques à caractère financier, par exemple).

La structure du secteur public peut varier d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, un gouvernement peut choisir d'assurer directement les soins hospitaliers alors qu'un autre confiera cette tâche à des établissements publics, tandis qu'ailleurs cette mission sera confiée au secteur privé, lorsque l'État n'opte pas pour un panachage de ces formules. Il importe donc de bien délimiter le champ des administrations publiques et des entreprises que contrôle l'État, non seulement pour les besoins de l'analyse des finances publiques du pays, mais également à des fins de comparaisons internationales.

Ce document décrit le champ des administrations publiques et du secteur public, et en analyse de manière plus détaillée les composantes. Il comporte aussi un diagramme arborescent qui permet de définir les unités des administrations publiques et les autres entités du secteur public à partir des réponses à deux questions fondamentales : i) qui contrôle l'unité? ii) s'agit-il d'un producteur marchand ou non marchand? L'utilisation du diagramme est illustrée par des exemples. Ce document comporte en outre deux annexes. La première présente les facteurs à prendre en compte afin de déterminer qui a le contrôle d'une unité, tandis que la seconde porte sur la délimitation des secteurs marchands et non marchands.

Enfin, le document approfondit l'analyse du champ contenue dans le *Manuel de statistiques de finances publiques de 2001* et s'appuie sur les documents élaborés dans le cadre de la révision de l'édition 1993 du *Système de comptabilité nationale (SCN 1993)*.

Champ et classification du secteur public¹

Le but de ce document d'accompagnement est de fournir des orientations aux compilateurs et aux utilisateurs des statistiques de finances publiques sur la détermination du champ et la classification des entités dont se compose le secteur public, selon les recommandations du Manuel de statistiques de finances publiques 2001 (MSFP 2001).

I. INTRODUCTION

Une politique budgétaire saine suppose des statistiques de finances publiques de grande qualité. Le champ et la classification du secteur public en sont les caractéristiques essentielles. Décomposer l'économie en secteurs et sous-secteurs permet d'observer les interactions qui existent entre les différents pans de l'économie, et qui doivent être mesurés et analysés afin d'étayer la prise de décision. L'élaboration, l'exécution et le suivi de la mise en œuvre des politiques imposent précisément aux analystes de disposer d'informations sur les administrations et les entreprises publiques.

Le secteur des administrations publiques distingue utilement les activités non marchandes de ces administrations de celles du reste de l'économie, car les pouvoirs, la motivation et les fonctions des administrations publiques diffèrent de celles des autres secteurs. Le secteur public a le pouvoir de lever des impôts et taxes, et l'autorité d'édicter les lois qui régissent le comportement des entités économiques. Les pouvoirs publics établissent aussi le cadre réglementaire dans lequel les autres entités économiques déploient leur activité. L'action des pouvoirs publics étant axée sur la fourniture de biens et de services publics plutôt que sur la recherche du profit maximum, les principales activités économiques du secteur public sont les suivantes :

- Fournir des biens et des services d'intérêt général dans une logique non marchande, soit pour la consommation collective (administration publique, défense, ordre public et justice) ou pour la consommation privée (éducation, santé, logement et services culturels).
- Assurer la redistribution des revenus et de la richesse au moyen de transferts (impôts ou prestations sociales).

L'information sur le secteur public en général est aussi utile parce que les administrations publiques s'emploient à atteindre les objectifs de politique générale par le biais des entreprises publiques (chemin de fer, compagnie aérienne, services d'intérêt public et entreprises publiques à caractère financier, par exemple). L'État s'acquitte de ses missions en confiant à une entreprise publique le soin d'intervenir dans un domaine économique qui ne serait pas desservi, autrement et/ou en subventionnant les prix, notamment sous forme de prêts à taux bonifié. Dans ces cas, l'entreprise publique opère avec une

¹ Cette note d'accompagnement traite directement et exclusivement des questions de consolidation des unités institutionnelles du secteur de l'administration centrale. Le *MSFP 2001* recommande aussi la collecte de données sur les regroupements plus généraux du secteur public, c'est-à-dire, le secteur public non financier, le secteur public non monétaire et le secteur public dans son ensemble. Les mêmes principes de consolidation s'appliquent à ces regroupements et feront l'objet d'une note distincte.

marge bénéficiaire réduite ou à perte. Ces activités, liées à un objectif de politique générale, sont appelées activités quasi budgétaires.

Les données budgétaires peuvent être rassemblées séparément pour les sous-secteurs des administrations publiques (administration centrale — budgétaire, extrabudgétaire et caisses de sécurité sociale — administrations publiques décentralisées et collectivités locales). Le secteur public comprend les administrations publiques et les sous-secteurs des entreprises publiques non financières et financières (banque centrale incluse). Ces sous-secteurs peuvent être regroupés en diverses séries pertinentes de données budgétaires. À titre d'exemple, on peut citer les comptes consolidés de l'administration centrale, du secteur public non financier, du secteur public non monétaire (c'est-à-dire, banque centrale exclue) et du secteur public.

La structure du secteur public varie d'un pays à l'autre. L'État peut par exemple décider, dans un pays, d'assurer directement les services hospitaliers, tandis que dans un autre, ces prestations seront confiées à des entreprises publiques ou encore au secteur privé, et qu'ailleurs l'État optera pour un panachage de ces différentes formules. Il importe donc de bien comprendre le champ d'action du secteur public et des entreprises publiques contrôlées par l'État, non seulement à des fins d'analyse interne des finances publiques, mais aussi pour des comparaisons économiques internationales.

Pour faire en sorte que la couverture des statistiques de finances publiques recommandée dans le *MSFP 2001* soit l'objet d'une même compréhension, ce document commence à la section B par une brève description des éléments dont se compose l'économie intérieure. La section C décrit ensuite le champ des administrations publiques et du secteur public. Elle comporte aussi un diagramme arborescent d'aide à la décision qui identifie les entités des administrations et du secteur public à partir des réponses à deux questions fondamentales : i) qui contrôle l'entité? et ii) est-elle engagée dans une production marchande ou non marchande? La section D analyse un peu plus en détail les composantes du secteur des administrations publiques, tandis que la section E porte sur les entreprises publiques. La section F fournit des exemples illustrant la manière d'utiliser l'arbre de décision. Le document comporte aussi deux annexes : la première expose les facteurs à prendre en considération pour déterminer le contrôle, et l'annexe 2 porte sur la délimitation entre activité marchande et non marchande.

II. UNITÉS INSTITUTIONNELLES

A. Aperçu général

La composante de base des statistiques macroéconomiques est l'unité institutionnelle. Elle est l'unité dont l'activité économique fait l'objet de la collecte et de l'accumulation d'informations sous forme de statistiques. Une unité institutionnelle se définit comme *une entité économique capable, de son propre chef, de posséder des actifs, de contracter des engagements et de s'engager dans des activités économiques et dans des transactions avec d'autres unités*. Une unité institutionnelle est donc une entité qui est apte à prendre des décisions économiques par elle-même et qui peut en être tenue directement responsable et redevable en droit. Elle peut en particulier posséder des actifs et prendre des engagements pour son propre compte, et il existe, pour elle, un ensemble complet de comptes (y compris un bilan) ou une série complète de comptes peut être établie de manière significative à cet effet.

Deux grands types d'entités remplissent les conditions requises pour constituer une unité institutionnelle : a) les ménages; b) les entités juridiques et sociales dont l'existence est reconnue par la

loi, indépendamment des personnes ou des entités qui les possèdent ou les contrôlent. Les individus dont se compose un ménage de plusieurs personnes ne sont pas traités comme unités institutionnelles distinctes parce que nombre d'actifs sont en propriété collective, les propriétaires engagés solidairement, les revenus souvent mis en commun et les décisions de dépenses prises collectivement pour le ménage dans son ensemble. Le second type d'unité — entités juridiques et sociales — comprend les entreprises ou sociétés, les institutions non financières et les unités d'administration publique. Les sociétés produisent des biens et des services marchands et peuvent constituer une source de profits pour leurs propriétaires, tandis que les unités d'administration publique produisent des biens et des services principalement à titre non marchand. Les institutions sans but lucratif (ISBL) peuvent être des producteurs marchands et non marchands et ne peuvent constituer une source de profits pour leurs propriétaires².

Certaines entités non constituées en sociétés appartenant à des ménages ou des unités d'administration publique peuvent produire des biens et services marchands dans des conditions qui s'apparentent à celles des sociétés. S'il existe un ensemble complet de comptes ou s'il est possible d'établir de manière significative un ensemble complet de comptes pour ces entités, elles sont considérées comme des quasi-sociétés et traitées comme des sociétés.

B. Résidence

Toutes les statistiques macroéconomiques se rapportent à une *économie*, définie comme comprenant toutes les unités institutionnelles résidentes. Le terme résident sert à désigner les unités institutionnelles qui ont un lien plus étroit avec le territoire économique du pays en question qu'avec toute autre économie. Les unités non résidentes d'une économie donnée sont résidentes du reste du monde et sont appelées non résidentes. La notion de résidence ne repose pas sur la nationalité ou sur la monnaie. Elle se fonde plutôt sur le centre d'intérêt économique de l'unité.

Le territoire économique d'un pays consiste en un territoire géographique administré par les administrations publiques. Sur ce territoire, les personnes, les biens et les capitaux circulent librement. Il comprend l'espace aérien, les eaux territoriales et le plateau continental situé dans les eaux internationales sur lesquelles il jouit de droits exclusifs et sur lesquelles il a ou revendique compétence en matière d'exploitation économique. Il comprend aussi les enclaves territoriales situées dans le reste du monde, tels que les ambassades, consulats et bases militaires.

Une unité institutionnelle a un centre d'intérêt économique dans un pays lorsqu'il existe à l'intérieur du territoire économique de ce pays un emplacement — domicile, lieu de production ou autre locaux — à partir duquel l'unité entreprend des activités économiques d'une ampleur significative, indéfiniment ou pour une période définie mais prolongée, normalement d'un an au moins.

Les unités d'administration publique d'un pays, quel que soit leur niveau (fédéral, états fédérés ou local), sont considérées comme résidentes du pays en question, même lorsqu'elles effectuent leurs activités à l'étranger. Ainsi, les ambassades, consulats, bases militaires et autres unités d'administration

² Les producteurs marchands vendent la totalité ou l'essentiel de leur production à des prix économiquement significatifs (c'est-à-dire à des prix qui exercent une influence déterminante sur le volume que les producteurs sont disposés à offrir et sur celui que les acheteurs sont prêts à acquérir). Les producteurs non marchands fournissent l'essentiel ou la totalité de leur production à d'autres entités à titre gratuit ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs.

publique situés à l'étranger sont considérés comme résidents du pays d'origine comme le sont les ressortissants nationaux affectés à ces entités. En revanche, les ambassades, consulats, etc., établis par un gouvernement étranger dans un pays donné sont non résidents, au même titre que leur personnel non recruté localement. De même, les organisations internationales constituées par des gouvernements sont considérées comme non résidentes du pays dans lequel elles sont établies. Toutefois, la résidence du personnel d'une organisation internationale est déterminée selon le critère appliqué aux autres ménages dans le pays.

Une société (publique ou privée) est résidente d'un pays (territoire économique) lorsqu'elle y effectue un volume significatif de production ou lorsqu'elle y possède des biens fonciers ou immobiliers, même lorsqu'elle appartient, en totalité ou en partie, à des non-résidents. Une succursale ou filiale de société étrangère située dans un pays donné est donc considérée comme résidente de ce pays. En revanche, les succursales et filiales à l'étranger de sociétés résidentes sont considérées comme non résidentes. Les sociétés à régime extraterritorial sont résidentes de l'économie où elles sont installées, qu'il s'agisse de zones spéciales bénéficiant de franchise douanière ou d'un autre régime particulier.

III. CHAMP DES ADMINISTRATIONS ET DU SECTEUR PUBLIC

A. Introduction

Les unités institutionnelles sont groupées en cinq secteurs institutionnels mutuellement exclusifs de l'économie, en fonction de leurs objectifs, fonctions et comportements. Ce sont les suivants :

- secteur des administrations publiques;
- secteur des sociétés financières;
- secteur des sociétés non financières;
- secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBL);
- secteur des ménages.

Le secteur des administrations publiques comprend les unités d'administration publique qui ne sont pas considérées comme des quasi-sociétés et les ISBL non marchandes contrôlées par des unités d'administration publique. Les deux secteurs relatifs aux sociétés comprennent les sociétés, les quasi-sociétés et les ISBL engagées dans des activités de production marchande. Le secteur des ISBL au service des ménages comprennent les ISBL non marchandes qui ne sont pas contrôlées par les administrations publiques. Le secteur des ménages comprend les ménages et les entreprises non constituées en sociétés qui ne sont pas considérées comme des quasi-sociétés.

Le secteur public comprend le secteur des administrations publiques et toutes les entreprises publiques. Le graphique 1 montre les relations qui existent entre le secteur public et les autres secteurs institutionnels qui forment l'économie.

GRAPHIQUE 1. SECTEUR PUBLIC ET RELATIONS AVEC LES AUTRES SECTEURS INSTITUTIONNELS

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	SOCIÉTÉS FINANCIÈRES	SOCIÉTÉS NON FINANCIÈRES	INSTITUTIONS SANS BUT LUCRATIF AU SERVICE DES MÉNAGES	MÉNAGES
PUBLIC	PUBLIC	PUBLIC	PRIVÉ	PRIVÉ
	PRIVÉ	PRIVÉ		

L'une des conditions préalables à l'élaboration des comptes du secteur des administrations publiques et du secteur public est de préciser la délimitation entre le secteur public et le secteur privé; il s'agit ensuite de distinguer, au sein du secteur public, les unités d'administration publique des autres unités dont se compose le secteur public.

La distinction entre le secteur public et le secteur privé est fonction de qui exerce le contrôle de l'unité. Le secteur public se compose des entités publiques qui sont des unités institutionnelles qui constituent elles-mêmes des unités d'administration publique ou qui sont directement ou indirectement contrôlées par une ou plusieurs unités d'administration publique. Le secteur privé se compose des unités institutionnelles qui ne sont pas contrôlées par les administrations publiques.

La distinction entre le secteur des administrations publiques et le reste du secteur public découle de la distinction entre activités de production marchandes et non marchandes. Une unité des administrations publiques est un type particulier de producteur non marchand, c'est-à-dire qui n'est financé, ni directement ou indirectement, par l'impôt et/ou par des cotisations sociales obligatoires. Les unités du secteur des administrations publiques comprennent aussi les ISBL engagées dans des productions non marchandes et contrôlées par les unités d'administration publique ou du secteur public. Le secteur des administrations publiques peut donc être défini comme l'ensemble des unités institutionnelles publiques qui effectuent des productions non marchandes. Il convient de noter cependant qu'il est tout à fait possible qu'un producteur non marchand ait une part de production marchande à titre d'activité secondaire. Par contre, si la totalité ou la majeure partie de la production de l'unité est marchande, l'unité est considérée comme un producteur marchand et devient une entreprise publique, appartenant au secteur des sociétés financières ou des sociétés non financières.

Les questions de fond que pose la détermination de la composition du secteur des administrations publiques et du secteur public sont donc les suivantes :

- qu'est-ce qui représente le contrôle d'une unité institutionnelle;
- quelle est la frontière entre un producteur marchand et un producteur non marchand.

Les sections suivantes traitent de ces aspects.

B. Identification des administrations publiques et du secteur public

Diagramme arborescent des unités des administrations et du secteur public

La ventilation d'une économie par secteurs commence par la détermination de la résidence des entités qui opèrent dans l'économie. Pour chaque entité résidente, il s'agit donc de suivre les étapes suivantes :

- Déterminer si l'entité constitue une unité institutionnelle — c'est-à-dire établir qu'elle a la capacité intrinsèque de posséder des actifs, de prendre des engagements et d'effectuer des activités économiques, et des transactions avec d'autres entités. Si tel n'est pas le cas, l'entité devrait être classée avec l'unité qui la contrôle.
- Déterminer si l'unité institutionnelle appartient au secteur privé ou au secteur public. Il s'agit d'établir que l'unité est une unité d'administration publique, est contrôlée par une unité d'administration publique ou est une entreprise publique. Si tel est le cas, il s'agit d'une unité d'administration publique ou appartenant au secteur public. Dans le cas contraire, l'unité relève du secteur privé.
- Déterminer, pour chaque unité du secteur public, s'il s'agit d'un producteur marchand ou non marchand, c'est-à-dire qu'elle écoule la totalité ou la majeure partie de sa production à des prix économiquement significatifs.
 - S'il s'agit d'un producteur marchand, il est considéré comme société publique.
 - S'il s'agit d'un producteur non marchand, il est nécessaire de déterminer si l'unité effectue une activité non légalement constituée en société, auquel cas elle devrait être considérée comme une quasi-société.
 - Dans ce cas, la quasi-société devrait être classée comme société publique.
 - Dans le cas contraire, l'unité est une unité d'administration publique et devrait être classée dans le secteur des administrations publiques.
- Déterminer, pour chaque société publique (et quasi-société publique), si elle fournit ou pas des services financiers.
 - Si c'est le cas, la quasi-société est classée comme société publique.
 - Si tel n'est pas le cas, elle est classée comme société publique non financière.

Le procédé d'évaluation des entités économiques dans une économie et leur classement dans le secteur public ou en dehors de ce secteur ou dans ses sous-secteurs sont présentés sous forme d'un arbre de décision au graphique 2 et de précisions sur les étapes à suivre qui figurent ci-après.

Détermination du contrôle

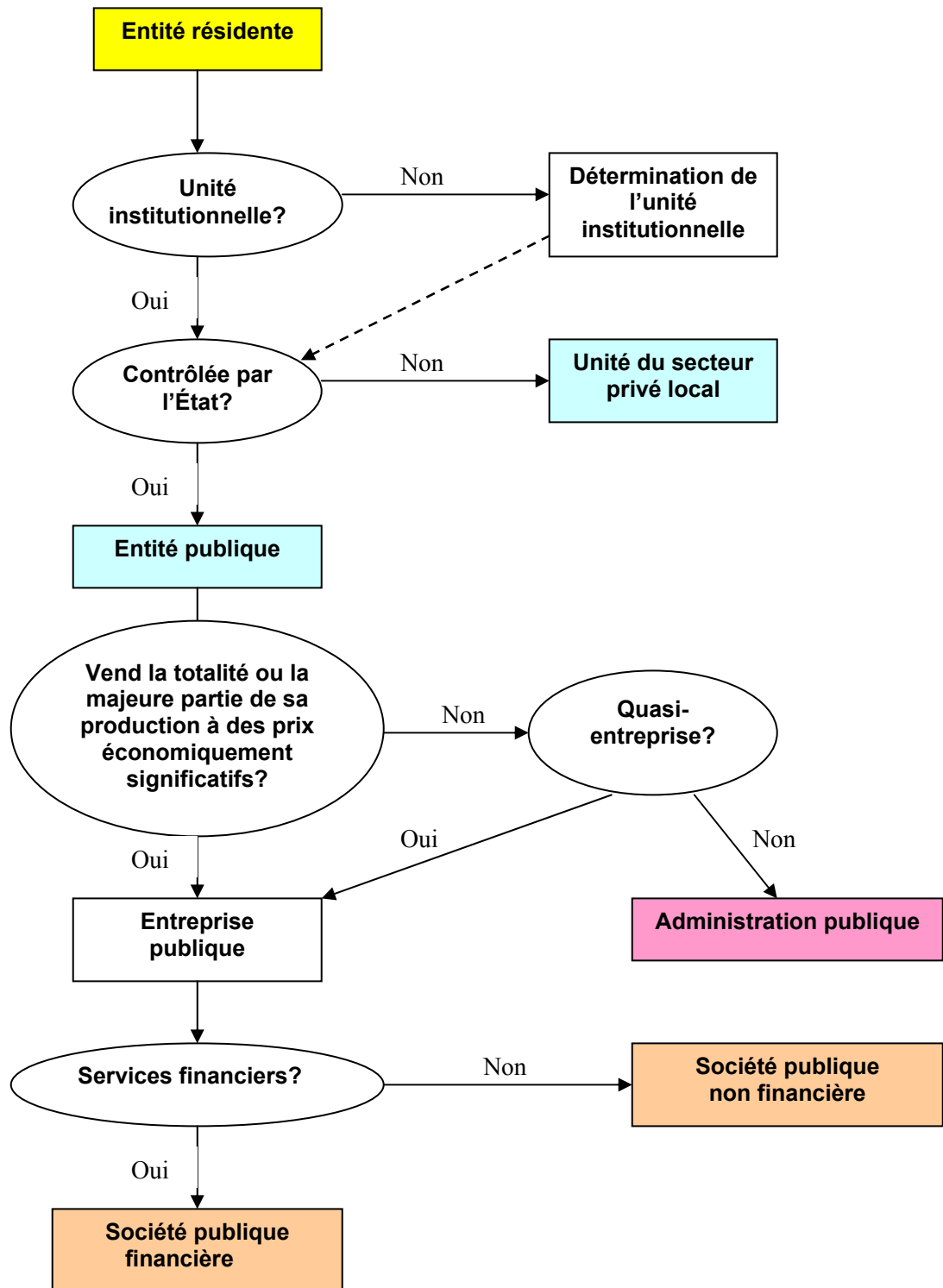
L'une des étapes essentielles de l'arbre de décision est de déterminer si l'unité institutionnelle appartient au secteur public ou au secteur privé. La décision de classer une unité dans l'un ou l'autre de ces secteurs consiste à déterminer si cette unité est elle-même une unité d'administration publique ou si elle est contrôlée directement (ou indirectement par une autre unité du secteur public) par l'administration publique.

Les unités d'administration publique sont des entités juridiques issues de processus politiques qui exercent un pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif sur d'autres unités institutionnelles sur un territoire donné. Comme indiqué à la section IV ci-après, il existe plusieurs entités publiques qui n'ont pas le caractère d'unité institutionnelle distincte mais sont intégrées à une unité institutionnelle primaire tirant ses ressources du budget. De même, certaines entités extrabudgétaires peuvent ne pas être des unités institutionnelles. Pour être considérée comme une unité institutionnelle, l'entité publique doit répondre aux critères généraux d'une unité institutionnelle indiquée précédemment, notamment avoir le contrôle de ses ressources financières et être capable de posséder des actifs et de contracter des engagements pour son propre compte.

Le contrôle de l'administration publique peut prendre l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes : 1) participation majoritaire de l'État au capital (ou contrôle similaire par l'intermédiaire de sociétés holdings; 2) pouvoir de nomination des membres du Conseil d'administration ou de la direction; 3) participation directe des représentants de l'État dans ces organes directeurs; 4) pouvoir de décision en matière d'exploitation, d'investissement ou de financement détenu par un représentant de l'État (ministre des finances par exemple). Un de ces facteurs pris isolément ou une combinaison de plusieurs peut suffire à établir le contrôle des pouvoirs publics sur la production et les diverses activités opérationnelles ainsi que sur les décisions d'investissement et de financement de l'entité. Toutefois, la simple réglementation d'une activité ne constitue pas en soi un facteur de contrôle, notamment lorsque des unités du secteur privé et du secteur public participent à l'activité en question. Pour plus de précisions sur les considérations qui déterminent le contrôle, voir annexe 1³.

³ Auparavant, pour qu'une ISBL non marchande soit considérée comme une unité d'administration publique, l'État devait en avoir le contrôle et en assurer principalement le financement. Le critère de financement est désormais considéré comme l'un des indicateurs du contrôle.

**GRAPHIQUE 2. CLASSEMENT DES ENTITÉS PUBLIQUES
(ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET ENTREPRISES PUBLIQUES)**



Producteur marchand et non marchand

La deuxième étape cruciale de l'arbre de décision est de déterminer si l'unité est un producteur marchand ou non marchand. La démarche consiste premièrement à déterminer si l'unité vend des biens et services au grand public :

- Si elle ne vend pas de biens ou services, il s'agit d'un producteur non marchand qui est classé dans le secteur des administrations publiques.
- Si elle vend la totalité des biens ou services qu'elle produit exclusivement à sa société mère ou à des unités d'administration publique (c'est-à-dire qu'elle assure des prestations de services annexes de transport, de commercialisation ou de comptabilité), elle est alors une unité auxiliaire et devrait être incluse dans sa société mère⁴.

Par contre, si l'entité vend ses biens et services au grand public, il s'agit alors de savoir si elle vend la totalité ou la majeure partie de sa production à des prix économiquement significatifs. La question est double, en ce qu'elle vise à déterminer si une partie quelconque de la production est vendue à des prix économiquement significatifs et, si c'est le cas, à mesurer la part de la production ainsi vendue. Ces deux aspects sont abordés séparément.

Des *prix économiquement significatifs* sont des prix qui ont une influence déterminante sur la quantité de biens que les producteurs sont disposés à produire et sur les montants auxquels les acquéreurs sont prêts à les payer. La difficulté à déterminer, concrètement, ce qu'est un prix économiquement significatif peut imposer de procéder à de vastes consultations. De manière générale, des prix sont économiquement significatifs lorsqu'ils orientent le marché de ces biens et services vers l'équilibre de l'offre et de la demande, c'est-à-dire qu'ils ont un impact sur le comportement du marché. Pour plus de précisions, voir annexe 2.

Si la production d'une unité institutionnelle est vendue, en totalité ou en partie, à des prix économiquement significatifs, l'unité est un producteur marchand et est classée comme société publique.

Le cas des unités engagées dans des activités financières mérite une attention particulière. Dans certains cas, les institutions financières facturent directement leurs services, et les frais y afférents représentent le prix de ces services. Toutefois, en matière d'intermédiation financière, l'institution facture indirectement ses prestations par l'écart de taux d'intérêt. L'intermédiation financière est considérée comme une activité marchande et les intermédiaires financiers sont classés dans le secteur des sociétés financières. L'intermédiaire financier présente cependant une caractéristique importante; il ne se borne pas à agir comme agent d'autres unités institutionnelles mais prend des risques en contractant des engagements en son nom propre. Dans ce contexte, si une unité financière publique n'assume pas elle-même le risque de contracter des engagements pour son propre compte, elle n'est pas considérée comme intermédiaire financier et n'est pas classée dans le secteur des administrations publiques, mais plutôt dans le secteur des sociétés financières.

⁴ Il est probable que la révision du SCN aboutisse à une modification du traitement des sociétés auxiliaires qui répondent aux critères d'une unité institutionnelle. Elle seront traitées comme des unités institutionnelles distinctes et classées comme telles. Les établissements auxiliaires seront classés avec l'unité institutionnelle à laquelle ils appartiennent.

Un exemple particulier des caractéristiques du risque financier est illustré par les restructurations effectuées par des unités du secteur public. Cette activité peut être liée à la restructuration du secteur public (comme une privatisation) ou à la cession d'actifs dépréciés (crise bancaire par exemple). Dans les deux cas, si l'organisme de restructuration agit uniquement pour appliquer la politique gouvernementale sans prendre le moindre risque lié à la transformation des instruments financiers associés à la restructuration, il est considéré comme une unité non marchande appartenant au secteur des administrations publiques. Si par contre l'organisme chargé de la restructuration s'expose lui-même à des risques dans le cadre de cette transformation, il est traité comme une société financière publique.

Entités ou sociétés *ad hoc* (également appelées structures à usage spécial (SUS)) sont créées pour entreprendre des activités directement liées à un objet précis. En règle générale, elles sont engagées dans des activités telles que la gestion d'actifs, les services de trésorerie d'entreprise, les trusts, les partenariats public-privé et les programmes de titrisation. La plupart des SUS ont peu ou pas d'employés ni de présence physique. Le *SCN 1993* ne fixe pas d'orientation explicite sur le traitement des SUS, encore que l'on puisse estimer qu'elles sont considérées comme des sociétés auxiliaires au service d'autres entreprises, du secteur public ou des ménages. Elles ne devraient donc pas être traitées comme des unités institutionnelles distinctes. Tel est le traitement qui leur est réservé dans le *Manuel de statistiques monétaires et financières*. Toutefois, le processus de révision du SCN pourrait aboutir à recommander qu'elles soient considérées comme des unités institutionnelles et classées dans un secteur économique distinct, au même titre que d'autres unités institutionnelles⁵.

Si la majeure partie de la production de l'unité n'est pas vendue à des prix économiquement significatifs, l'unité n'est pas un producteur marchand. Il convient cependant de garder à l'esprit qu'un producteur non marchand a la faculté de vendre une partie de sa production à des prix économiquement significatifs. Si tel est le cas, la question à laquelle il faut répondre est la suivante : l'entité vendeuse est-elle une quasi-société ou un établissement marchand d'une unité de l'administration centrale? C'est peut-être l'une des questions les plus difficiles à résoudre pour le classement du secteur public.

Quasi-sociétés : un établissement (ou groupe d'établissements) du secteur public effectuant le même type de production sous une direction commune devrait être traité comme une quasi-société s'il

- facture sa production à des prix économiquement significatifs;
- est exploité et géré dans les mêmes conditions qu'une entreprise;
- dispose d'une série complète de comptes qui permet de distinguer et de quantifier séparément ses soldes en compte, son épargne, ses avoirs et engagements, ou s'il serait possible d'établir cette série de comptes.

L'idée qui sous-tend la notion de quasi-société est de distinguer de leurs propriétaires les entreprises non constituées en sociétés qui sont suffisamment séparées et autonomes pour se comporter comme des sociétés. Si elles fonctionnent comme des sociétés, elles doivent tenir une série complète de comptes. En effet, l'existence ou la possibilité d'établir une série complète de comptes, y compris les bilans, est

⁵ Si l'administration publique crée une structure à usage spécial (SUS) ou entité *ad hoc* à l'étranger, celle-ci est considérée comme une unité institutionnelle non résidente. Ainsi, la SUS n'est pas intégrée à l'économie intérieure, ce qui impose de faire preuve de prudence pour veiller à ce que les positions des stocks et des flux entre l'administration publique et l'entité soient correctement comptabilisées.

une condition nécessaire pour considérer l'entreprise comme une quasi-société. À défaut, il ne serait pas possible de distinguer, d'un point de vue comptable, la quasi-société de son propriétaire.

Pour être considérée comme une quasi-société, l'administration publique doit accorder à la direction de l'entreprise une large autonomie, tant en matière de gestion de son procédé de production que d'utilisation de ses fonds. Les quasi-sociétés publiques doivent être capables de gérer leurs fonds de roulement et leur crédit bancaire, et de pouvoir financer une partie ou la totalité de leur formation de capital à partir de leur propre épargne, de leurs réserves d'amortissement ou par l'emprunt. Les flux de revenus et de capitaux entre les quasi-sociétés et l'administration publique doivent être identifiables, bien qu'elles ne constituent pas des entités juridiques distinctes.

Les quasi-sociétés sont par conséquent des entreprises non constituées en sociétés qui fonctionnent comme des sociétés. La distinction entre une société et une quasi-société tient simplement au caractère juridique de la constitution en société. Les quasi-sociétés sont considérées comme des unités institutionnelles distinctes des unités auxquelles elles sont juridiquement rattachées. Ainsi, les quasi-sociétés appartenant à des unités d'administration publique sont regroupées avec les sociétés dans les secteurs des sociétés financières ou non financières.

Les établissements marchands d'une unité d'administration publique qui ne peuvent être considérés comme des quasi-sociétés restent des composantes des administrations publiques. Les ventes qu'elles effectuent représentent une activité secondaire de l'unité d'administration publique (vente de T-shirts dans un parc national par les services de gestion du parc). Il n'est pas nécessaire de les distinguer pour les besoins de la comptabilité nationale.

Champ, couverture et cohérence

La sectorisation devrait aboutir à une liste unique des unités institutionnelles du secteur public qui soit identique à celle qu'utilisent les responsables de l'établissement des comptes nationaux pour l'ensemble de l'économie. Une liste des unités dont se compose le secteur public, ventilée par secteur, devrait être établie et mise à jour au moins une fois par an. Si un organisme peut être responsable de cette tâche, tous les organismes qui établissent des statistiques macroéconomiques devraient utiliser la même liste pour établir leurs données. La cohérence de la liste des secteurs de tous les organismes sera de nature à renforcer la concordance des statistiques macroéconomiques du pays.

Cette liste donne des informations sur le champ du secteur public. En outre, les compilateurs des statistiques de finances publiques devraient fournir des informations sur la couverture réelle de ces unités dans les données établies. Les tableaux institutionnels présentés dans *Government Finance Statistics Yearbook* (Annuaire de statistiques de finances publiques) publié par le FMI, par exemple, donnent des précisions sur le champ et la couverture aux pays dont les données sont reprises dans l'annuaire.

Il importe tout autant de veiller à une certaine stabilité de cette sectorisation dans le temps. S'il est vivement recommandé de procéder à une revue périodique de la liste des secteurs, la stabilité de la définition de chaque niveau du secteur public devrait être prise en considération lorsque la liste fait l'objet d'une révision. Transférer une unité du secteur des administrations publiques à celui des sociétés publiques non financières une année, puis faire l'inverse un ou deux ans après serait une source de complication. Bien évidemment, si l'État entreprend un programme de privatisation ou qu'il restructure le fonctionnement des organismes publics, ces changements devraient être répercutés sur la liste lorsqu'ils interviennent.

IV. COMPOSANTES DU SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

A. Types d'entités de l'administration publique

Une unité d'administration publique est une entité publique dont la production est fondamentalement non marchande. Toute unité institutionnelle principalement engagée dans la redistribution du revenu et de la richesse devrait être considérée comme une unité d'administration publique. Les unités d'administration publique présentent la caractéristique importante d'être principalement financée par des unités appartenant à d'autres secteurs par le biais de la collecte d'impôts, de cotisations sociales obligatoires ou par des transferts d'autres unités de l'administration publique.

On distingue, en règle générale, quatre types d'entités des administrations publiques : les entités budgétaires, les unités de sécurité sociale, les ISBL et les autres entités extrabudgétaires.

Entités budgétaires

Il existe des unités budgétaires primaires dans tous les pays. Elles constituent une importante unité institutionnelle du secteur des administrations publiques par leur taille et leurs pouvoirs, notamment celui d'exercer un contrôle sur plusieurs autres unités. Au niveau de l'administration centrale, il s'agit d'une unité unique qui exerce les activités fondamentales des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Ses recettes comme ses dépenses sont normalement réglementées et contrôlées par le ministère des finances ou son équivalent fonctionnel, par le biais des ressources du budget général approuvé par le législatif⁶. La plupart des ministères, directions, agences, offices et commissions, les autorités judiciaires, les organes législatifs et les autres entités de l'administration centrale ne constituent pas des unités institutionnelles distinctes, mais font partie de l'unité budgétaire primaire de l'administration centrale parce que aucune d'elles n'a, en règle générale, la capacité de posséder des actifs, de contracter des engagements ou d'effectuer des transactions en son nom propre⁷. Lorsqu'il existe des administrations à l'échelon d'États fédérés et/ou local, selon la définition de la sous-section IV. B ci-après, il est fort probable que chacune de ces administrations dispose d'une unité budgétaire primaire dotée des prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Unités de sécurité sociale

Une unité de sécurité sociale est un type particulier d'unité d'administration publique qui est chargée de la gestion d'un ou plusieurs régimes de sécurité sociale. Les régimes de protection sociale sont une forme de protection sociale qui fait appel à des cotisations obligatoires et couvre la totalité ou la majeure partie de la population. Une cotisation sociale diffère d'un impôt en ce sens qu'elle ouvre au cotisant (ou à ses ayant-droits) un droit à recevoir des prestations. Par contre, les prélèvements obligatoires affectés aux allocations sociales mais qui n'ouvrent pas un droit à prestation sont des impôts. Une unité de sécurité sociale doit satisfaire aux critères généraux d'une unité institutionnelle,

⁶ Ces unités sont souvent appelées administration nationale ou compte budgétaire principal.

⁷ Dans la plupart des pays de tradition comptable française, la distinction entre unité budgétaire et extrabudgétaire s'opère en fonction des opérations plutôt que des entités proprement dites. Le terme «budgétaire» fait référence aux opérations du Trésor et peut comprendre des opérations d'entités extrabudgétaires, tout en excluant certaines transactions d'entités budgétaires.

c'est-à-dire qu'elle doit avoir une structure administrative distincte des activités d'autres unités d'administration publique, la capacité de détenir des actifs et des engagements de façon autonome et d'effectuer des opérations financières pour son propre compte.

En qualité d'employeurs, les administrations publiques peuvent créer des caisses d'assurance sociale dont la couverture est limitée à leurs employés. On distingue en gros, trois types de caisses patronales : celles dont la gestion est confiée à une société d'assurance, celles qui sont gérées par l'administration sous forme d'un fonds autonome, et celles qui sont gérées par l'administration sous forme d'un fonds non autonome. Ces caisses ne sont pas des unités de sécurité sociale. Les compagnies d'assurances sont classées dans les sociétés financières (qui sont publiques ou privées selon l'entité qui en exerce le contrôle); une caisse de retraite autonome est considérée comme une société financière privée (étant donné que les employés sont les bénéficiaires et que l'administration se borne à jouer le rôle de fiduciaire ou de mandataire); et un fonds non autonome sera classé dans le secteur des administrations publiques.

Institutions sans but lucratif

Une institution sans but lucratif (ISBL) est une entité juridique ou sociale créée dans le but de produire des biens et des services, mais dont le statut ne lui permet pas de constituer une source de revenus, de profits ou de plus-value financière pour l'unité qui l'a créée, la contrôle ou en assure principalement le financement.

Les institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont des producteurs non marchands et sont contrôlées par l'administration publique sont des unités du secteur des administrations publiques. Même si elles peuvent être constituées de manière à être indépendantes de l'administration publique, elles sont considérées comme exécutant une politique publique et donc, partie intégrante du secteur public. Les administrations publiques peuvent opter pour des ISBL plutôt que des agences publiques pour la mise en œuvre de politiques publiques parce qu'une ISBL peut être considérée comme distincte, objective et à l'abri de pressions politiques. À titre d'exemple, les activités de recherche et développement, et de normalisation ou de suivi de la conformité à des normes dans des domaines tels que la santé, la sécurité, l'environnement et l'éducation sont des domaines dans lesquels les ISBL peuvent être plus efficaces que les organismes publics.

Les institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont des producteurs marchands et sont contrôlées par le secteur public sont classées avec les sociétés publiques. Les écoles, les universités, les hôpitaux, les centres de santé, etc., qui sont constitués en ISBL, sont considérés comme des producteurs marchands lorsqu'ils facturent des frais sur la base de leurs coûts de production et qui sont suffisamment élevés pour induire une forte demande de leurs services.

Autres entités extrabudgétaires

Les entités des administrations publiques qui sont dotées d'un budget propre et ne dépendent pas exclusivement du budget de l'État sont considérées comme des entités publiques extrabudgétaires. Ces entités sont sous la tutelle ou le contrôle de l'administration centrale, décentralisée ou locale. En général, elles disposent de sources de revenus propres qui peuvent être complétées par des dons (transferts) provenant du budget général ou d'autres sources, et elles ont le pouvoir de déterminer le volume et la composition de leurs dépenses. Ces entités sont souvent créées pour remplir des missions spécifiques, la construction de routes ou les productions non marchandes de santé et d'éducation, par exemple. Les dispositifs budgétaires varient considérablement entre les pays et différents termes sont utilisés pour décrire ces entités, mais elles sont généralement appelées entités extrabudgétaires.

La grande diversité des entités extrabudgétaires tient à la diversité des pratiques des pays en matière de champ du budget général des administrations centrale, provinciale/décentralisée ou locale. D'autres dispositifs institutionnels relatifs au degré d'autonomie et au financement de ces entités par exemple contribuent aussi à cette diversité. S'agissant de la transparence, il est souhaitable d'inclure autant d'entités extrabudgétaires que possible dans le budget général de l'État.

Ces entités extrabudgétaires sont classées dans le secteur des administrations publiques lorsqu'elles effectuent des productions non marchandes et sont contrôlées par une autre entité d'administration publique. Plus spécifiquement, elles sont classées avec le niveau d'administration qui les contrôle (voir section suivante). De même, à tout niveau d'administration peuvent exister des entités d'administration publique qui sont des producteurs marchands et répondent aux critères d'une quasi-société. Ces unités ne devraient pas être classées dans le secteur des administrations publiques, mais dans le secteur des sociétés non financières ou financières, selon le cas. Étant des unités publiques, elles font partie du secteur public.

B. Sous-sectorisation du secteur des administrations publiques

Selon le dispositif administratif ou légal qui les régit, il peut y avoir plus d'un niveau d'administration publique dans un pays. Le *MSFP 2001* fait état de trois niveaux d'administrations publiques : l'administration centrale, l'administration d'États fédérés et l'administration locale. Tous les pays ne présentent pas nécessairement ces trois niveaux d'administration; certains peuvent n'avoir qu'une administration centrale ou une administration centrale et un niveau d'administration infranational. D'autres pays peuvent avoir plus de trois niveaux d'administration. Dans ce cas, aux fins de l'établissement des statistiques de finances publiques, les différentes unités devraient être classées dans l'un des niveaux évoqués ci-dessus.

La classification des unités d'administration publique selon leur niveau dans le découpage administratif du pays peut correspondre à deux variantes de sous-sectorisation, selon le traitement qui est réservé à la sécurité sociale. Premièrement, toutes les unités de sécurité sociale peuvent être regroupées en un sous-secteur distinct tandis que toutes les autres unités d'administration publique seraient rattachées au niveau d'administration auquel elles sont reliées dans la structure administrative du pays. Dans ce cas, les sous-secteurs des administrations centrale, d'États fédérés et locales se composeraient de toutes les unités d'administration publique autres que la sécurité sociale. Dans un autre cas de figure, toutes les unités de sécurité sociale pourraient être classées selon le niveau d'administration qui assure leur gestion puis regroupées avec les autres unités d'administration publique du même niveau.

Les deux variantes de sous-sectorisation sont conçues pour répondre à des besoins d'analyse différents. Le choix de la variante la plus appropriée à la situation d'un pays est fonction de l'importance de la sécurité sociale et de son degré d'autonomie de gestion par rapport à l'administration publique à laquelle elle est rattachée. Il peut arriver que la gestion de la sécurité sociale soit si étroitement liée aux impératifs à court et à moyen terme de la politique économique générale de l'État que les cotisations, et les prestations sont délibérément adaptées aux objectifs de cette politique. Dans ce cas, il devient difficile, sur le plan conceptuel, d'opérer une distinction précise entre la gestion de la sécurité sociale et les autres fonctions économiques de l'administration. Dans d'autres cas, la sécurité sociale peut n'exister que sous une forme très rudimentaire. Dans l'un comme l'autre des cas, il est difficile de justifier le traitement de la sécurité sociale en tant que sous-secteur à part entière, au même titre que les administrations centrale, d'États fédérés ou locales.

Sous-secteur de l'administration centrale

Le **sous-secteur de l'administration centrale** se compose de toutes les unités d'administration publique et des ISBL non marchandes qui ont une portée nationale (à l'exception, le cas échéant, des unités de sécurité sociale). Les pouvoirs de l'administration centrale s'étendent sur la totalité du territoire national. L'administration centrale peut prélever des impôts sur toutes les unités institutionnelles résidentes et non résidentes engagées dans des activités économiques dans le pays. L'administration centrale assure normalement les prestations de service d'intérêt général à l'ensemble de la population, notamment la défense nationale, les relations avec les gouvernements étrangers, le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, ainsi que le bon fonctionnement des structures économiques et sociales du pays. En outre, l'administration centrale peut engager des dépenses pour assurer des prestations de service comme l'éducation et la santé, principalement au profit des ménages, de même qu'elle peut effectuer des transferts en faveur d'autres unités institutionnelles, y compris aux autres niveaux d'administration.

L'établissement de statistiques de l'administration centrale revêt une importance particulière en raison de leur rôle essentiel dans l'analyse de la politique économique. C'est principalement à travers les finances de l'administration centrale que la politique budgétaire agit sur les pressions inflationnistes ou déflationnistes qui s'exercent dans l'économie. C'est généralement au niveau de l'administration centrale qu'un organe de décision peut formuler ou mettre en œuvre des politiques visant des objectifs économiques de portée nationale. D'autres niveaux d'administration ne visent pas des objectifs de politique économique de portée nationale.

Le sous-secteur de l'administration centrale est, dans la plupart des pays, vaste et complexe. Il se compose en règle générale d'un groupe central de directions et de ministères qui forment une unité institutionnelle unique, auquel s'ajoutent, dans bien des pays, divers organismes fonctionnant sous la tutelle de l'administration centrale mais qui sont dotés d'une personnalité juridique distincte et sont suffisamment autonomes pour constituer des unités supplémentaires de l'administration centrale.

Les entités de l'administration centrale qui relèvent entièrement du budget forment les *entités budgétaires de l'administration centrale*, c'est-à-dire les «entités budgétaires» décrites précédemment. En règle générale, ces entités peuvent comprendre les tribunaux, les ministères, les directions de service et le Parlement. L'*administration centrale extrabudgétaire* comprend toutes les ISBL non marchandes et autres entités extrabudgétaires sous la tutelle de l'administration centrale. La *sécurité sociale* comprend les entités de sécurité sociale relevant de l'administration centrale (à moins qu'un sous-secteur distinct ne soit chargé des activités de sécurité sociale à l'échelle nationale). L'administration centrale peut aussi contrôler des sociétés financières ou non financières qui sont toutefois classées en dehors du sous-secteur de l'administration centrale (et donc, en dehors des administrations publiques), mais font partie du secteur public.

Sous-secteur de l'administration d'États fédérés

Le **sous-secteur de l'administration d'États fédérés** se compose de toutes les unités d'administration publique qui ont compétence à l'échelle d'un État (encore une fois, à l'éventuelle exception des unités de sécurité sociale). Un État est la plus grande zone géographique de subdivision d'un pays pour des raisons politiques ou administratives. Ces zones peuvent porter d'autres appellations telles que provinces, länders, cantons, républiques, préfecture ou région administrative. Les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif de l'administration d'un État s'étendent à toute la zone géographique de cet État, qui comprend généralement plusieurs localités mais ne s'étend pas à d'autres États. Dans certains pays, il n'existe pas d'État ou d'administration à l'échelle de l'État. Dans d'autres encore, en particulier ceux

qui sont constitués en fédérations, les administrations des États peuvent être dotés de pouvoirs et de prérogatives étendues.

L'administration d'un État a le pouvoir de lever des impôts sur les unités institutionnelles qui résident sur son territoire ou qui sont engagées dans des activités économiques sur ce territoire. Pour être considérée comme une unité d'administration de l'État, l'entité doit avoir la capacité de posséder des actifs, de lever des fonds et de prendre des engagements en son nom propre, de même qu'elle doit être habilitée à dépenser ou à affecter au moins une partie des impôts et autres ressources qu'elle reçoit en fonction de ses propres politiques. Cette entité peut néanmoins recevoir des transferts de l'administration centrale qui sont affectés à des objectifs spécifiques. L'administration d'un État doit aussi être capable de nommer ses fonctionnaires en dehors d'un contrôle administratif externe. Si une entité d'administration publique opérant dans un État dépend entièrement des fonds qu'elle reçoit de l'administration centrale et si celle-ci régit aussi l'affectation de ces fonds, cette entité doit alors être considérée comme une agence de l'administration centrale.

À l'instar de l'administration centrale, les administrations des États peuvent avoir des entités budgétaires et extrabudgétaires (y compris des ISBL non marchandes qu'elles contrôlent) et peuvent comprendre des agences de sécurité sociale. Les administrations des États peuvent contrôler des sociétés financières et non financières, mais ces sociétés seront toutefois classées en dehors du sous-secteur des administrations d'État (et, partant, en dehors des administrations publiques).

Sous-secteur de l'administration locale

Le **sous-secteur des administrations locales** se compose de toutes les unités d'administration publique qui ont une compétence locale (une fois encore, à l'exception, le cas échéant, des unités de sécurité sociale). Les administrations locales assurent, en règle générale, une série de prestations de services aux résidents locaux, dont certaines peuvent être financées par des dons de niveaux supérieurs d'administration. Les statistiques des administrations locales peuvent porter sur un large éventail d'unités d'administration publique telles que les districts, contés, municipalités, villes, communes, quartiers, zones scolaires et zones de distribution d'eau ou d'assainissement. Souvent, les unités d'administration publique ayant des rôles fonctionnels différents exercent leurs prérogatives sur les mêmes zones géographiques. À titre d'exemple, des unités d'administration publique distinctes représentant une ville, un conté ou une zone scolaire peuvent avoir compétence sur la même aire géographique. Par ailleurs, deux ou plusieurs administrations locales contiguës peuvent mettre en place une unité d'administration avec le niveau d'administration qui leur est supérieur, qui relèvera toutefois des administrations locales. Ce type d'unité devrait faire partie du sous-secteur des administrations locales.

Les compétences législatives, judiciaires et exécutives des unités d'administration locale s'exercent sur la plus petite zone géographique établie à des fins administratives et politiques. Le champ des compétences d'une administration locale est en général beaucoup plus réduit que celui de l'administration centrale ou des administrations d'État, et l'administration locale peut avoir ou pas la capacité de lever des impôts sur les unités institutionnelles ou sur les activités économiques effectuées dans leur zone géographique. Elles sont souvent largement tributaires des dons des niveaux d'administration plus élevés et peuvent aussi agir, dans une certaine mesure, en qualité d'agents de l'administration centrale ou des administrations régionales. Toutefois, pour être considérées comme unités institutionnelles, elles doivent être capables de posséder des actifs, de lever des fonds et de contracter des engagements en empruntant pour leur propre compte. Une administration locale doit avoir une certaine latitude dans l'utilisation de ces fonds et être habilitée à choisir leurs propres fonctionnaires indépendamment d'un contrôle administratif externe.

Comme l'administration centrale et les administrations régionales, les administrations locales peuvent avoir des entités budgétaires et extrabudgétaires (y compris des ISBL non marchandes placées sous leur contrôle) et peuvent comporter des agences de sécurité sociale. Les administrations locales peuvent aussi contrôler des sociétés financières et non financières; toutefois, ces sociétés sont classées en dehors du sous-secteur des administrations locales (et donc en dehors des administrations publiques).

Sous-secteur de la sécurité sociale

Dans les pays qui distinguent la sécurité sociale du niveau d'administration qui la contrôle, le **sous-secteur de la sécurité sociale** se compose de toutes les unités de sécurité sociale, quelque soit le niveau d'administration publique où elles opèrent ou qui les gère. Lorsqu'un régime de sécurité sociale ne remplit pas les conditions requises pour constituer une unité institutionnelle, il doit être classé dans l'unité qui assure sa tutelle dans l'un des sous-secteurs du secteur des administrations publiques.

V. SOCIÉTÉS PUBLIQUES

A. Sociétés financières publiques

Les sociétés financières publiques sont des sociétés ou quasi-sociétés directement ou indirectement contrôlées par des administrations publiques et exerçant principalement des activités d'intermédiation financière ou d'auxiliaires financiers qui y sont liées. L'intermédiation financière se définit comme une activité productive dans laquelle l'unité institutionnelle lève des fonds en contractant des engagements pour son propre compte, dans le but de transmettre ces fonds à d'autres unités sous forme de prêts ou par l'acquisition d'actifs financiers. Les services d'auxiliaires financiers qui s'y rapportent peuvent être fournis à titre d'activité secondaire par les intermédiaires financiers ou être assurés par des agences ou des courtiers spécialisés.

Certaines sociétés ou quasi-sociétés interviennent peu dans la fourniture de services financiers. Il s'agit par exemple d'industriels ou de détaillants qui accordent des crédits à la consommation à leurs clients. Ces unités sont toutes classées dans les sociétés non financières pour autant qu'elles sont principalement engagées dans la production de biens et de services non financiers.

Les sociétés publiques financières comprennent la banque centrale, les autres sociétés de dépôt, les compagnies d'assurance publiques et les fonds de pension, les autres intermédiaires financiers publics et les auxiliaires financiers publics. Chacun de ces types d'unité est brièvement présenté ci-après.

Banque centrale

La banque centrale est l'institution (ou l'ensemble des institutions) financière nationale qui exerce le contrôle des aspects essentiels du système financier et qui est chargée notamment d'émettre la monnaie, de gérer les réserves de change, d'effectuer les transactions avec le FMI et de fournir des crédits aux autres sociétés de dépôt. Elle comprend la banque centrale proprement dite, les caisses d'émission et autres unités institutionnelles publiques principalement engagées dans les activités de banque centrale.

Autres institutions de dépôt

Les autres institutions de dépôt sont toutes les autres sociétés et quasi-sociétés financières publiques résidentes (hormis la banque centrale) qui sont principalement engagées dans des activités d'intermédiation financière et qui contractent des engagements en émettant des instruments financiers qui entrent dans le calcul de la masse monétaire au sens large. Il s'agit de sociétés telles que les banques commerciales, les banques d'affaires, les caisses d'épargne, les mutuelles d'épargne et de crédit, les caisses de crédit mutuel et les établissements de crédit hypothécaire.

Sociétés d'assurances et fonds de pension

Les sociétés et quasi-sociétés publiques d'assurances résidentes et les fonds de pension forment un autre groupe de sociétés financières publiques. Les sociétés d'assurance sont les entités dont la fonction principale est de fournir une assurance vie, contre les accidents, la maladie et diverses formes d'assurances à d'autres unités institutionnelles. Les fonds de pension sont créés pour assurer des prestations de retraite⁸. Ils disposent de leurs propres actifs et passifs et effectuent des opérations financières pour leur propre compte.

Autres intermédiaires financiers

Ces unités comprennent une vaste gamme d'institutions qui lèvent généralement des fonds en recueillant des dépôts à long terme ou des types de dépôt spécifiques et en émettant des titres ou des actions. Elles se spécialisent souvent dans les prêts à des types d'emprunteurs particuliers et utilisent des instruments financiers spécifiques comme le crédit-bail, les prêts titrisés et les opérations sur produits financiers dérivés. Il s'agit notamment d'institutions comme les sociétés de financement, les sociétés de crédit-bail, les sociétés de placement, les sociétés spécialisées en prise ferme de titres et les autres intermédiaires financiers spécialisés.

Auxiliaires financiers

Ces institutions se composent des sociétés financières engagées dans des activités étroitement liées à l'intermédiation financière mais qui ne jouent pas le rôle d'intermédiaires. Il s'agit de sociétés comme les sociétés de bourses et de valeurs mobilières, les courtiers et agents, les sociétés de change et des sociétés de garantie financière.

B. Sociétés non financières publiques

Les sociétés non financières sont les sociétés et quasi-sociétés dont l'activité principale consiste à produire des biens et services non financiers. Il s'agit notamment des sociétés engagées dans des activités de production agricole, minière, manufacturière, dans la production d'électricité, dans le bâtiment et les travaux publics, dans les services de distribution de gros et de détail, de transport, dans les communications, la santé, l'éducation et d'autres services non financiers aux personnes et aux entreprises.

⁸ Un fonds de pension autonome créé par une administration publique uniquement pour ses employés est considéré comme une institution financière privée parce que ces employés en sont les seuls bénéficiaires, et que l'administration publique n'intervient qu'en qualité d'administrateur ou de fiduciaire.

Comme indiqué précédemment, les institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont contrôlées par l'administration publique et qui sont des producteurs de biens et de services non financiers marchands sont classées ici. Pour citer quelques exemples, les écoles, universités, hôpitaux, centres de santé, etc., constitués en ISBL sont des producteurs marchands lorsqu'ils facturent leurs prestations sur la base de leurs coûts de production et à un niveau suffisamment élevé pour avoir un impact significatif sur la demande de ces services. Ces ISBL ne sont pas des organisations caritatives, leur objectif réel étant de fournir des services d'éducation, de santé et autres.

C. Sous-sectorisation du secteur public

On peut établir diverses variantes de sous-sectorisation du secteur public à des fins d'analyse. Deux types de sous-sectorisation viennent immédiatement à l'esprit, encore que d'autres combinaisons puissent présenter un intérêt analytique. Premièrement, le secteur public peut être subdivisé en un sous-secteur des administrations publiques, d'une part, et en un sous-secteur regroupant toutes les sociétés publiques, d'autre part. Les sociétés publiques peuvent être à leur tour subdivisées pour distinguer les sociétés non financières publiques, les sociétés financières publiques à l'exception de la banque centrale et la banque centrale.

En outre, le secteur public peut être scindé par niveau d'administration. Dans ce cas, les sous-secteurs correspondent au secteur de l'administration centrale, au secteur public des administrations régionales ou d'États fédérés et au secteur public des administrations locales. Chacun de ces sous-secteurs se composerait du sous-secteur correspondant du secteur des administrations publiques, auquel s'ajouteraient toutes les sociétés publiques contrôlées par une unité du même niveau d'administration. Les unités de sécurité sociale pourraient constituer un sous-secteur distinct ou être incluses au niveau d'administration auquel elles sont liées. Il convient de rappeler (voir section V. A ci-dessus) que les fonds de pension autonome d'employés d'une administration publique sont considérés comme des institutions financières, et non comme des unités de sécurité sociale du secteur public.

VI. ILLUSTRATION DU DIAGRAMME DE DÉCISION

Cette section présente des exemples de classification des entités résidentes à partir de l'arbre de décision décrit précédemment. Ces exemples ont été schématisés et ne se veulent pas exhaustifs. Ils permettent néanmoins d'illustrer la démarche proposée.

A. Ministère ou direction d'un service public

Le ministère des finances est intégralement couvert dans le budget général de l'administration centrale. Il est à l'évidence une entité résidente contrôlée par l'État, c'est-à-dire, une entité publique. Toutefois, les services qu'il fournit ne sont pas marchands. Il est un producteur non marchand. Il n'est pas une entité auxiliaire assurant des prestations de services à une société mère. Il est donc une entité des administrations publiques, plus exactement une entité budgétaire de l'administration centrale.

B. Parc automobile d'un État

L'administration publique d'un État centralise sa flotte de voitures dans un parc unique d'où les véhicules peuvent être utilisés par le personnel d'un ministère ou d'un autre. L'utilisation de ces

véhicules est exclusivement réservée à l'usage des fonctionnaires de cette administration. Des frais d'utilisation sont facturés au service auquel appartient l'utilisateur. Le produit de ces frais d'utilisation sert à l'entretien des voitures et au paiement des salaires des chauffeurs, ainsi qu'à des frais de fonctionnement divers.

Il s'agit d'une entité publique, car bien que des frais d'utilisation soient facturés, elle n'est pas un producteur marchand étant donné que ses services sont exclusivement fournis à l'administration. Cette entité assure des services auxiliaires à l'administration publique, et non à une société. Elle est par conséquent une entité des administrations publiques. Son classement dans un sous-secteur obéira à la question de savoir si elle est entièrement couverte ou non par le budget; si tel est le cas, elle est une entité budgétaire de l'administration de l'État concerné.

C. Parc de véhicules d'une société publique

Une société industrielle publique centralise sa flotte de camions et autres véhicules dans un parc unique qui assure le transport des marchandises entre les différents établissements dont se composent la société et les lieux de vente au détail.

a. Elle ne facture pas séparément le transport de ces marchandises. Il s'agit d'une entité qui est un producteur non marchand. Elle fournit un service auxiliaire à une société et devrait être classée avec cette société.

b. Si le parc de véhicules facturait le transport des marchandises, il pourrait être considéré comme un producteur marchand. Dans le cas d'espèce, il devrait être considéré, soit comme une unité institutionnelle ou un établissement marchand d'une société et, par conséquent, être classé aussi dans le secteur des sociétés non financières publiques.

D. Boutique de souvenirs d'un musée

Un musée municipal public est ouvert gratuitement au public et comprend une boutique qui vend des livres et autres objets-souvenirs au détail. La classification du musée ne présente aucune difficulté. Il s'agit d'un producteur non marchand qui devrait être inclus dans le secteur des administrations publiques. Le classement de la boutique dépend de son degré d'autonomie selon les critères suivants.

a. Elle n'a quasiment aucune autonomie et emploie le personnel du musée comme vendeurs. Ses recettes sont versées dans les comptes du musée, et ses frais de fonctionnement sont couverts par le musée et ne sont pas comptabilisés séparément. La boutique n'est pas dans ce cas une entité distincte, mais est partie intégrante du musée. Les ventes sont une activité annexe du musée qui fait partie de l'unité d'administration municipale (secteur des administrations locales).

b. La boutique a une certaine autonomie. Elle a son propre personnel et tient une comptabilité distincte. Elle ne peut toutefois pas contracter d'engagement en son nom propre. Elle devrait être considérée comme un producteur marchand, mais non comme une entité institutionnelle ou une quasi-société. Elle serait classée comme établissement marchand du musée dans le secteur des administrations locales.

c. La boutique dispose d'une grande autonomie. Elle fonctionne indépendamment du musée et tient une comptabilité complète. Elle a le droit de contracter des engagements pour son propre compte. Elle serait donc un producteur marchand. Si elle n'est pas constituée en société à part entière, elle serait une quasi-société. Dans ce cas, elle appartiendrait au secteur des sociétés non financières publiques.

E. Université ayant statut d'institution sans but lucratif

Une université a été créée avec le statut d'institution sans but lucratif, ce qui signifie qu'elle ne peut réaliser de bénéfice pour ceux qui l'ont créée et doit conserver tout profit pour son propre usage.

La première étape du classement de l'université consiste à déterminer si elle est contrôlée par le secteur public ou par le secteur privé. Si elle est contrôlée par le secteur public, elle est alors une unité institutionnelle publique ou, dans le cas contraire, une entité privée.

Si elle est une unité du secteur public, la question suivante est de savoir si elle est un producteur marchand de services d'éducation. (Bien qu'établie en ISBL, elle peut être un producteur marchand et dégager un profit — qui ne peut simplement pas être reversé à l'administration.)

- a. Si l'université n'impose pas de frais d'inscription ou si ces frais sont modiques, elle est considérée comme un producteur non marchand et classée dans le secteur des administrations publiques.
- b. Si elle impose des frais qui sont basés sur ses coûts de production et sont suffisamment élevés pour avoir une incidence significative sur la demande des services qu'elle fournit, elle est considérée comme un producteur marchand. Elle est à l'évidence une entité institutionnelle et serait donc classée dans les sociétés non financières.

F. Sociétés d'économie mixte

Plusieurs unités du secteur public concluent des accords avec des entités privées ou d'autres entités publiques pour effectuer conjointement diverses activités. Ces activités peuvent déboucher sur une production marchande ou non marchande. Ces structures sont généralement de deux types : elles peuvent être gérées par une unité contrôlée conjointement (appelée ici société d'économie mixte) ou par un contrôle conjoint des opérations et des actifs.

- a. Une société d'économie mixte résulte de la création d'une société, d'un partenariat ou d'une autre unité institutionnelle dont chaque partie exerce juridiquement le contrôle des activités. Ces unités fonctionnent de la même manière que d'autres unités sauf qu'un accord juridique régit les relations entre les parties qui en ont le contrôle. En tant qu'unité institutionnelle, les sociétés d'économie mixte peuvent conclure des contrats en leur nom propre et lever des fonds pour leurs besoins propres. Une société d'économie mixte établit ses propres comptes. La question de fond est de savoir si le contrôle économique effectif de la société en fait une unité du secteur public ou du secteur privé.

Les mêmes indicateurs que ceux figurant à l'annexe 1 devraient servir à déterminer quelle unité contrôle la société d'économie mixte. Normalement le pourcentage de parts de capital suffit à déterminer le contrôle. Si chaque propriétaire dispose de parts égales, d'autres indicateurs du contrôle devraient être pris en considération.

- b. Les unités publiques peuvent aussi conclure un accord de gestion conjointe qui ne crée pas une unité institutionnelle distincte. Dans ce cas, il n'y a pas d'unité supplémentaire à classer, mais il faut veiller à répertorier le véritable propriétaire des actifs et faire en sorte que tout accord de répartition des recettes et dépenses s'effectue selon les termes de la convention qui lie les parties. Les opérations et les actifs devraient être attribués respectivement aux unités qui les réalisent ou qui en ont la propriété.

ANNEXE 1. Facteurs de détermination du contrôle

Le secteur public comprend toutes les unités des administrations publiques et toutes les sociétés publiques. Pour être classée dans les sociétés publiques, une unité institutionnelle doit être contrôlée par une autre unité publique et vendre la majeure partie de sa production à des prix économiquement significatifs. Le contrôle se définit comme la capacité à définir la politique générale ou le programme d'une unité institutionnelle. Le secteur public a la capacité d'exercer le contrôle de plusieurs types d'unités : les diverses agences extrabudgétaires, les institutions sans but lucratif et les sociétés (non financières ou financières).

Contrôle d'institutions sans but lucratif par le secteur public⁹

Le contrôle d'une ISBL se définit par la capacité à en déterminer la politique générale ou le programme d'activités. Les ISBL contrôlées par le secteur public doivent figurer dans les statistiques consolidées des administrations publiques. Néanmoins, toutes les ISBL classées dans le secteur des administrations publiques devraient conserver leur identité d'ISBL dans les données statistiques, afin de faciliter l'analyse de l'ensemble des ISBL. Pour établir qu'une ISBL est contrôlée par le secteur public, les cinq indicateurs ci-après doivent être pris en considération :

- Nomination des fonctionnaires. L'État peut avoir le droit de nommer les fonctionnaires qui gèrent l'ISBL, par disposition statutaire ou par tout autre instrument d'habilitation.
- Autres dispositions de l'instrument d'habilitation. Cet instrument peut contenir d'autres dispositions qui autorisent effectivement l'administration publique à régir des aspects importants de la politique générale ou du programme d'activités de l'ISBL. L'instrument peut, par exemple, accorder à l'administration publique le droit de révoquer du personnel de haut rang ou un droit de veto sur les nominations ou encore soumettre les budgets, placements ou accords financiers à son approbation préalable.
- Conventions contractuelles. L'existence d'une convention contractuelle entre une administration publique et une ISBL peut autoriser l'administration à déterminer des aspects essentiels de la politique générale et du programme d'activités de l'ISBL.
- Degré de financement. En l'absence des critères ci-dessus, une ISBL principalement financée par le secteur public peut être considérée comme contrôlée par l'administration publique. Toutefois, un financement majoritaire ne donne pas nécessairement le contrôle de même qu'un financement inférieur à la majeure partie des ressources n'empêche pas d'exercer le contrôle.
- Exposition au risque. Si une administration publique s'expose de son plein gré à tous ou à la majeure partie des risques financiers liés aux activités d'une ISBL, ce dispositif constitue intrinsèquement un facteur de contrôle.

Combinaison de tous les indicateurs. Un seul de ces indicateurs peut suffire à établir le contrôle dans certains cas, mais dans d'autres, un certain nombre d'indicateurs distincts peuvent être combinés pour indiquer le contrôle. Une détermination du contrôle fondée sur la totalité des indicateurs comportera nécessairement une part d'appréciation discrétionnaire. Si l'ISBL est capable, en dernière analyse, de fixer dans une large mesure sa politique et son programme, elle ne sera pas considérée comme contrôlée par l'administration publique.

⁹ Les critères élaborés pour les institutions sans but lucratif (ISBL) s'appliquent aussi à d'autres entités à but non lucratif comme les agences extrabudgétaires.

Sociétés contrôlées par l'administration publique

Une société est dite publique lorsqu'une unité d'administration publique, une autre société publique ou une combinaison d'unités d'administration publique et de sociétés publiques en exercent le contrôle, qui se définit comme la capacité de déterminer la politique générale de l'entreprise. L'expression «politique générale de l'entreprise» est prise ici dans son acception large et correspond aux grandes politiques financières et opérationnelles liées aux objectifs stratégiques de la société en tant que producteur marchand.

Étant donné que les administrations publiques exercent des pouvoirs souverains par la législation, la réglementation, les ordonnances et autres textes, il convient de faire preuve de prudence en déterminant si l'exercice de tels pouvoirs équivaut à fixer la politique générale d'entreprise d'une société en particulier et par conséquent à en exercer le contrôle. Les lois et règlements applicables à toutes les unités d'un secteur ou à une branche d'activité donnée ne devraient pas être considérés comme donnant automatiquement le contrôle de ces unités.

La capacité à fixer la politique générale de l'entreprise n'exige pas nécessairement le contrôle direct des activités au quotidien ou du fonctionnement d'une société. Les dirigeants de ce type de société sont normalement supposés les gérer selon et dans l'optique des objectifs globaux de l'entreprise.

La capacité à déterminer la politique générale d'entreprise d'une société n'exige pas non plus le contrôle direct des décisions professionnelles, techniques ou scientifiques, qui sont normalement perçues comme relevant de la compétence de la société elle-même. À titre d'exemple, les décisions de nature professionnelle ou technique prises par une société de certification des aéronefs ne seraient pas considérées comme un facteur de détermination du contrôle, bien que la politique opérationnelle et financière générale de la société, y compris les critères de navigabilité, puissent être fixés par une unité d'administration publique dans le cadre de la politique d'entreprise de la société.

La détermination de la politique générale d'entreprise dans l'exercice de fonctions d'administrateur n'implique pas le contrôle. Ceci parce que le fiduciaire, dans l'exécution de son mandat, sera tenu d'agir strictement selon les termes de ce mandat. Le fiduciaire est censé agir dans l'intérêt des bénéficiaires et non de l'entité qui le contrôle. Les fonds de pension autonomes de fonctionnaires et les curateurs publics sont deux cas où ce principe peut s'appliquer.

Les dispositifs de contrôle des sociétés varient considérablement, il n'est ni souhaitable ni viable de dresser une liste définitive des facteurs à prendre en compte. Le huit indicateurs suivants sont toutefois les facteurs les plus importants qu'il conviendrait de prendre en considération :

- Détention de la majorité (ou de la plupart) des droits de vote. Détenir la majorité des parts de capital donne normalement le contrôle lorsque les décisions sont prises en fonction du nombre de parts. Être le principal détenteur de parts de capital ou être chef de file d'un groupe d'actionnaires qui détiennent la plupart des droits de vote peut effectivement donner le même degré de contrôle. Les parts qui peuvent être détenues directement ou indirectement par le secteur public et celles de toutes les entités publiques devraient être agrégées. Si les décisions ne sont pas prises en fonction du nombre de voix, la classification devrait être déterminée par le fait que les voix des autres entités publiques donnent la majorité (ou le contrôle) des voix.
- Contrôle du Conseil d'administration et d'autres organes directeurs. La capacité de nommer ou de révoquer la majeure partie du Conseil d'administration ou des autres organes directeurs, en raison de la législation et de la réglementation en vigueur, des dispositions contractuelles ou

autres, équivaldra probablement au contrôle. Même un droit de veto sur les nominations proposées peut être assimilé à une forme de contrôle s'il influence les choix définitifs. Lorsque la nomination des administrateurs relève d'un autre organe, il est nécessaire d'examiner la composition de l'influence exercée par le secteur public. Si l'État nomme le premier groupe d'administrateurs mais ne contrôle pas leur remplacement, ce facteur devra n'être pris en compte qu'à l'expiration du mandat des premiers administrateurs nommés.

- Contrôle de la nomination et de la révocation du personnel essentiel. Si le contrôle exercé sur le Conseil d'administration et les organes directeurs est faible, la nomination du personnel essentiel comme le directeur général, le président et le directeur financier peut jouer un rôle déterminant. Les administrateurs non dirigeants peuvent jouer un rôle pertinent s'ils siègent dans des organes clés comme le comité chargé de fixer la rémunération du personnel de haut rang.
- Contrôle des organes essentiels de l'entité. Les sous-comités du Conseil d'administration ou un autre organe directeur peuvent arrêter les politiques opérationnelles et financières clés de l'entité. Une représentation majoritaire du secteur public dans ces sous-comités peut constituer un contrôle. Cette représentation peut être statutaire ou résulter de tout autre instrument d'habilitation de la société.
- Droit de veto et option. L'administration publique peut avoir un «droit de veto», en particulier dans une société privatisée. Dans certains cas, ce droit de veto donne à l'administration publique des droits résiduels de protection des intérêts du secteur public, en permettant par exemple d'éviter que la société ne cède certaines catégories de ses actifs ou ne nomme un administrateur spécial doté de pouvoirs étendus dans certaines circonstances. Un droit de veto n'est pas une indication de contrôle. Si toutefois les pouvoirs que confère ce droit de veto donnent à l'administration publique la capacité de déterminer la politique générale de l'entreprise dans des conditions particulières et que ces conditions sont réunies, l'entité est alors classée dans le secteur public à partir de la date à laquelle ces conditions sont constatées. L'existence d'une option de rachat de part au profit d'une entité ou d'une société publique sous certaines conditions peut être assimilée à la notion de droit de veto susmentionnée. Il est nécessaire de savoir si la réalisation de cette option a pour effet de donner à l'administration publique «la capacité de déterminer la politique générale d'entreprise de l'entité». Il s'agit de déterminer que les conditions de déclenchement de l'option sont réunies, ainsi que le volume d'actions qui peut être acquis dans le cadre de cette option. Le classement d'une entité, de manière générale, devrait être apprécié en fonction de la capacité de l'administration publique, à un moment donné, de déterminer la politique de l'entreprise dans des conditions normales plutôt que dans des situations économiques ou autres exceptionnelles, comme les situations de guerre, de troubles civils ou de catastrophes naturelles.
- Régulation et contrôle. La frontière entre la réglementation applicable à toutes les entités d'un secteur ou d'une branche d'activité et le contrôle d'une société donnée peut être difficile à apprécier. Il existe de nombreux cas où le secteur public intervient comme organe de régulation, en ce qui concerne notamment les monopoles et les sociétés de service public privatisées. Il est possible que les pouvoirs de régulation touchent des domaines importants comme la détermination des prix, sans que l'entité renonce pour autant au contrôle de sa politique générale. Choisir d'entrer ou de continuer à intervenir dans un environnement fortement régulé ne signifie pas que l'entité soit soumise au contrôle de l'administration publique. Toutefois, si la régulation est si contraignante qu'elle dicte à l'entité son mode de fonctionnement, il peut alors y avoir une forme de contrôle. Si l'entité conserve le droit de fixer unilatéralement ses prix, de décider d'emprunter au secteur public ou d'entretenir avec lui

des relations commerciales ou autres, elle conserve en définitive la capacité de déterminer sa propre politique d'entreprise et n'est donc pas contrôlée par une entité publique.

- Contrôle par un monopsonne/client dominant. Lorsque toutes les ventes d'une société sont destinées à un client public unique ou à un même groupe de clients publics, il y a, à l'évidence, une possibilité d'influence dominante. La présence d'un client privé minoritaire indique en général que la société dispose d'une certaine marge de manœuvre dans ses prises de décision, et que l'entité ne devrait donc pas être considérée comme contrôlée. En règle générale, s'il est évident que la société ne peut choisir de traiter avec des clients autres que le secteur public en raison de l'influence du secteur public, on peut en déduire qu'il y a contrôle du secteur public.
- Contrôle lié aux prêts accordés par l'administration publique. Les créanciers imposent souvent leur contrôle par les conditions dont sont assortis leurs prêts. Si l'administration publique impose son contrôle en consentant des crédits ou en garantissant des prêts qui vont au-delà de ce qui serait le cas quand une entité privée saine emprunte à une banque, il peut y avoir une indication de contrôle. De même, le contrôle peut être induit si seule l'administration publique est disposée à consentir le prêt.

Combinaison de tous les indicateurs. Un seul de ces indicateurs peut suffire à établir le contrôle dans certains cas, mais, dans d'autres, un certain nombre d'indices distincts peuvent constituer un faisceau d'indicateurs du contrôle. Une détermination du contrôle fondée sur la totalité des indicateurs comportera nécessairement une part d'appréciation discrétionnaire. Bien évidemment, les avis des compilateurs des statistiques de finances publiques doivent concorder lorsqu'ils doivent porter une appréciation de cette nature.

ANNEXE 2. Délimitation des secteurs marchands et non marchands — La notion de prix économiquement significatifs

Des prix économiquement significatifs sont des prix qui ont une influence significative sur les volumes de l'offre et de la demande du bien auquel ils se rapportent. C'est le critère retenu pour déterminer si des produits ou des producteurs sont marchands ou non marchands. Les producteurs marchands écoulent la totalité ou la majeure partie de leur production à des prix économiquement significatifs. Les producteurs non marchands vendent la totalité ou la majeure partie de leur production gratuitement ou à des prix qui ne sont pas économiquement significatifs. Ainsi ce critère sert à déterminer, le cas échéant, qu'une unité créée par l'administration publique ou sur laquelle le secteur public exerce son contrôle, doit être considérée comme une société publique marchande ou non marchande et classée dans le secteur des administrations publiques.

On peut supposer que des prix sont économiquement significatifs lorsque les producteurs sont des entreprises privées. Lorsque l'entreprise est contrôlée par le secteur public, les prix qu'elle pratique peuvent être modifiés à des fins de politique générale, ce qui peut présenter des difficultés pour déterminer le caractère économiquement significatif de ces prix. Les sociétés publiques sont souvent créées pour fournir des biens que le marché ne produirait pas en quantité ou aux prix souhaités. Les ventes réalisées par ces sociétés peuvent couvrir une part importante de leurs coûts, mais on peut s'attendre à ce qu'elles réagissent aux forces du marché autrement que les sociétés privées.

Les sociétés qui reçoivent un appui financier massif du secteur public et qui bénéficient de divers facteurs de réduction des risques comme des garanties de l'État auront, à n'en pas douter, des réactions très différentes des sociétés qui n'en bénéficient pas, étant donné qu'elles auront des contraintes budgétaires moindres. Les sociétés publiques peuvent aussi produire des biens et services dont les marchés sont concentrés (monopoles et monopsones). Ces sociétés pratiquent parfois un prix inférieur au niveau du marché et subventionnent effectivement leurs clients, ou un prix supérieur au niveau du marché, auquel cas elles prélèvent un impôt sur leurs clients.

La différence entre un producteur marchand et un producteur non marchand qui vendent leur production à un prix donné dépend dans une large mesure de la manière dont le producteur réagit aux variations des conditions du marché. Pour répondre à cette question intrinsèquement difficile, il est utile de se pencher sur une taxinomie des unités qui sont consommatrices des biens et services en question et de se demander si le producteur a le monopole de la production.

La production est vendue principalement aux entreprises et aux ménages

Les prix sont économiquement significatifs lorsqu'ils stimulent l'offre — en couvrant par exemple la majeure partie des coûts de production (y compris la consommation de capital fixe et le rendement du capital) — et que les choix du consommateur sont largement déterminés par les prix pratiqués. Il n'y a pas de ratio chiffré absolu entre la valeur de la production et les coûts de production pour qu'un prix soit considéré comme celui du marché. Si aucun seuil précis ne fait l'unanimité au plan international, Eurostat préconise que la valeur des biens et services vendus correspondent au moins à la moitié des coûts moyens de production mesurés sur plusieurs années consécutives.

Étant donné que les conditions économiques varient considérablement, il peut être souhaitable d'accepter un seuil différent dans un souci de calcul économique cohérent sur la durée, entre les branches d'activités et entre pays. Pour les mêmes raisons, la distinction entre production marchande et

non marchande peut être établie pour un groupe d'entités effectuant des activités similaires (institutions universitaires ou réseaux de transport, par exemple) plutôt que cas par cas.

L'une des méthodes d'évaluation du caractère économiquement significatif d'un prix consiste à comparer la production d'une unité du secteur public qui vend des biens et services avec ses coûts de production. La production aux prix de base de l'unité est considérée comme égale au volume de biens et services vendus (les «ventes»), plus les variations des stocks de produits finis ou en cours de transformation (si elles sont significatives), moins les taxes sur les produits et les subventions des produits (à l'exception des subventions accordées à tous les producteurs privés exerçant le même type d'activité). Dans tous les cas, les subventions ou transferts couvrant un déficit global sont exclus. La production pour compte propre n'entre pas dans cette définition des ventes. Les coûts de production représentent la somme de la consommation intermédiaire, de la rémunération des employés, du coût du capital et des taxes diverses sur la production.

La production est exclusivement vendue aux administrations publiques

Certains des prestations de service nécessaires à toutes les unités sont fournies à titre de services auxiliaires par une unité spécialement créée à cet effet. Il s'agit notamment d'activités comme le transport, l'achat, la vente, la commercialisation, les services informatiques, les communications, le nettoyage et la maintenance. Une unité qui fournit ce type de services, exclusivement à son unité mère ou à d'autres unités appartenant au même groupe d'unités, est considérée comme unité auxiliaire et classée dans le même secteur que son unité mère.

Un producteur du secteur public est considéré comme une unité auxiliaire de l'administration publique si elle est seule à assurer une prestation donnée et qu'elle la réserve exclusivement à l'administration publique. Il est donc considéré comme unité non marchande à moins qu'il ne soit en concurrence avec un producteur privé pour un marché public et à des conditions commerciale normales.

Si le producteur public fournit exclusivement le secteur public mais se trouve parmi plusieurs producteurs, il est considéré comme producteur marchand s'il est prouvé qu'il est en concurrence avec les autres producteurs sur le marché et que ses prix répondent aux critères des prix économiquement significatifs.

La production est vendue aux administrations publiques et à d'autres entités

Si l'unité est le producteur exclusif des services qu'il fournit, il est un producteur marchand s'il vend à des unités non publiques plus de la moitié de sa production totale ou si ses ventes au secteur public obéissent aux conditions des marchés publics évoquées ci-dessus.

S'il existe plusieurs fournisseurs, un producteur public est producteur marchand lorsqu'il est mis en concurrence avec les autres producteurs.
