



Conseil économique et social

Distr. générale
21 décembre 2001
Français
Original: anglais

Commission de statistique

Trente-troisième session

5-8 mars 2002

Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire*

Statistiques économiques : statistiques des finances publiques

Rapport du Fonds monétaire international sur les relations entre les statistiques des finances publiques et le *Système de comptabilité nationale de 1993*, et les méthodes pour l'application du *Manuel des statistiques des finances publiques de 2001*

Note du Secrétaire général

Conformément à une demande émanant de la Commission de statistique à sa trente-deuxième session**, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à la Commission le rapport du Fonds monétaire international sur les relations entre les statistiques des finances publiques et le *Système de comptabilité nationale de 1993* (SCN de 1993), et les méthodes pour l'application du *Manuel des statistiques des finances publiques de 2001*. La Commission souhaitera peut-être examiner les relations entre les statistiques des finances publiques et le SCN de 1993, ainsi que le processus d'application du *Manuel*.

* E/CN.3/2002/1.

** *Documents officiels du Conseil économique et social, 2001, Supplément No 4 (E/2001/24), chap. I, sect. A.*



Rapport du Fonds monétaire international sur les relations entre les statistiques des finances publiques et le *Système de comptabilité nationale de 1993*, et les méthodes pour l'application du *Manuel des statistiques des finances publiques de 2001*

I. Introduction

1. Comme l'avait prévu l'Équipe spéciale de la comptabilité nationale (voir E/CN.3/2001/7), la deuxième édition du *Manuel des statistiques des finances publiques* a été publiée en décembre 2001 par le Fonds monétaire international (FMI). La première édition, publiée en 1986, avait établi des normes internationalement reconnues pour les statistiques budgétaires. À la suite de la publication du *Système de comptabilité nationale de 1993* (SCN de 1993), le FMI a décidé d'actualiser ces normes et de les harmoniser avec les nouvelles normes de comptabilité nationale. Le présent rapport a pour objet de fournir à la Commission de statistique des informations concernant le nouveau *Manuel*, l'harmonisation du système de statistiques des finances publiques avec le SCN de 1993, et les méthodes prévues pour l'application des nouvelles normes.

II. Le processus de révision

2. Après une période de consultations et de délibérations internes, une description annotée du *Manuel* révisé a été publiée en 1996 et largement diffusée aux fins d'examen et d'observations. Sur la base des observations reçues et des activités de recherche supplémentaires, un projet de manuel a été établi et diffusé en quatre phases en 1999. Des projets concernant les différents chapitres ont été diffusés sur le site Internet du FMI et envoyés aux organisations internationales et aux bureaux nationaux de statistique, ministères des finances et banques centrales des pays membres.

3. Des révisions supplémentaires ont été effectuées en 2000 sur la base des observations reçues concernant le premier projet et de nouvelles consultations internes. Le deuxième projet de manuel a également été diffusé sur le site Internet et des lettres ont été envoyées aux destinataires du premier projet, afin de les informer de l'existence du deuxième projet et d'offrir son envoi par

courrier. Une dernière série de consultations a eu lieu en février 2001, lorsqu'un groupe d'experts des statistiques des finances publiques s'est réuni afin d'examiner le deuxième projet.

4. Des révisions supplémentaires ont été effectuées à la suite de la réunion du groupe d'experts et, après une dernière vérification du texte, le *Manuel* a été publié en décembre 2001. Une version électronique du *Manuel* peut être consultée sur le site Internet du FMI <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>>, et des exemplaires imprimés peuvent être acquis auprès des services de publication du FMI.

III. Principales modifications du système de statistiques des finances publiques

5. L'évolution récente dans le domaine financier a montré que les politiques budgétaires des gouvernements devaient tenir compte de circonstances très variées. Par exemple, les analystes des finances publiques utilisent les statistiques budgétaires pour analyser les dimensions du secteur public; sa contribution à la demande globale, à l'investissement et à l'épargne; l'impact des politiques budgétaires sur l'utilisation des ressources, la situation monétaire et l'endettement national; la charge de l'impôt; la protection tarifaire; et le filet de sécurité sociale. En outre, les analystes s'intéressent de plus en plus à l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques en ce qui concerne l'atténuation de la pauvreté, la viabilité des politiques budgétaires, l'endettement net, la valeur nette et les demandes d'indemnisation conditionnelles, y compris le passif éventuel des régimes de sécurité sociale.

6. La révision a été guidée par l'harmonisation du nouveau système avec le SCN de 1993, tout en tenant compte des besoins croissants des analystes budgétaires. Toutefois, certaines différences subsistent entre le SCN de 1993 et le système révisé de

statistiques des finances publiques, comme il est indiqué dans la section IV ci-après.

7. Le changement qui est probablement le plus important est l'adoption du système de l'exercice pour la comptabilisation des transactions et autres flux, alors que les opérations étaient comptabilisées sur la base de la gestion dans l'édition précédente. Les gouvernements sont devenus experts en l'art de dissocier le moment d'un versement en espèces du flux de ressources qui l'accompagne. En étant axé sur les flux de ressources, le nouveau *Manuel* met en évidence les engagements des gouvernements concernant des mouvements futurs de trésorerie et les mouvements prévus qui n'ont pas été exécutés.

8. Le nouveau *Manuel* comprend les bilans et enregistre les flux financiers autres que les transactions, tels que les effets de l'évolution des taux de change et des catastrophes naturelles, deux modifications qui ont également été introduites dans le SCN de 1993. L'inclusion des bilans est due au fait qu'on se rend de mieux en mieux compte que des informations sur l'actif et le passif sont nécessaires pour certains aspects de l'analyse budgétaire moderne. En tenant compte de tous les événements économiques et pas seulement des transactions avec d'autres unités, il est possible d'obtenir un système intégré qui explique toutes les modifications du bilan.

9. Une autre modification importante apportée au système de statistiques des finances publiques est l'utilisation de plusieurs rubriques produisant un solde plutôt que le déficit/excédent global utilisé dans la première édition du *Manuel*. Le *solde net d'exploitation* montre l'évolution de la valeur nette découlant des transactions, et permet de mesurer la viabilité des opérations courantes des gouvernements. Il est étroitement lié à *l'épargne nette* dans le SCN de 1993, la différence principale concernant le montant des transferts nets de capitaux à recevoir. Du point de vue de l'analyse budgétaire, il est impossible d'effectuer une distinction entre l'impact de la plupart des transferts de capitaux et celui des transferts courants.

10. Les *prêts et emprunts nets* sont un deuxième élément produisant des soldes dans le système de statistiques des finances publiques et ils figurent également dans le SCN de 1993. Cet élément correspond plus ou moins à la rubrique *Déficit/excédent global* dans la première édition du

Manuel, étant donné qu'il indique dans quelle mesure le gouvernement met des ressources financières à la disposition d'autres secteurs de l'économie ou utilise les ressources financières provenant d'autres secteurs, mais la comptabilisation s'effectue sur la base de l'exercice et non sur la base de la gestion.

11. Le système de statistiques des finances publiques comprend également des éléments produisant un solde qui ne se trouvent pas dans le SCN de 1993, mais qui sont nécessaires pour l'analyse budgétaire. *L'excédent/déficit de trésorerie* permet de mesurer les liquidités requises pour financer les opérations d'un gouvernement, y compris son acquisition d'actifs non financiers. Le *solde budgétaire global* est le résultat net des prêts et des emprunts ajusté pour tenir compte des différents traitements de certaines transactions concernant les avoirs (surtout les avoirs financiers), étant donné que de nombreux gouvernements effectuent de telles transactions pour exécuter leurs politiques publiques, et non pour gérer leurs liquidités.

IV. Relations avec le SCN

12. L'appendice 3 du *Manuel des statistiques des finances publiques* décrit d'une manière très détaillée les relations entre le système de statistiques des finances publiques et le SCN de 1993. On trouvera ci-après une récapitulation des principaux points de l'appendice.

13. Les transactions relatives à la production sont enregistrées d'une manière très différente dans les deux systèmes. Le système de statistiques des finances publiques ne comprend pas la production ou la consommation intermédiaire, bien que ces éléments figurent dans le SCN de 1993. Si la production de biens et services non marchands, tels que la sûreté et l'éducation du public, devait être enregistrée dans le système de statistiques des finances publiques, elle devrait l'être comme recette publique, ce qui créerait une grave distorsion de la notion commune de recette. Étant donné que cette production n'est pas enregistrée dans le système de statistiques des finances publiques, les changements correspondants doivent être effectués dans les catégories de dépenses.

14. La catégorie de dépenses des statistiques des finances publiques intitulée « Utilisation de biens et services » est l'équivalent le plus proche de la consommation intermédiaire dans le SCN de 1993,

mais il y a des différences importantes concernant le traitement des stocks et la consommation de services financiers et d'assurance. En outre, le traitement de la formation de capital pour compte propre dans le système de statistiques des finances publiques affecte la comparaison entre plusieurs rubriques. Les dépenses encourues dans la formation de capital pour compte propre qui seraient enregistrées dans le SCN de 1993 en tant que consommation intermédiaire, consommation de capital fixe et indemnisation des employés, sont enregistrées dans le système de statistiques des finances publiques en tant qu'acquisition de biens de capital fixe.

15. Une autre différence importante entre les deux systèmes concerne les assurances sociales. Dans le SCN de 1993, toutes les cotisations sociales reçues par les régimes d'assurance sociale sont traitées comme des entrées courantes (ressources), et tous les versements de prestations sociales par les régimes d'assurance sont traités comme des sorties courantes (utilisations), même si les montants perçus et versés par les régimes d'assurance fournissant des prestations de retraite représentent des modifications du passif du régime. Dans le système de statistiques des finances publiques, les cotisations versées aux régimes d'assurance qui fournissent des prestations de retraite et les prestations versées par ces régimes sont traitées comme des modifications du passif, et non comme des recettes et des dépenses. En outre, les régimes de prestations sociales directes qui fournissent des pensions aux fonctionnaires sont traités de la même manière que les régimes de retraite par capitalisation dans le système de statistiques des finances publiques, dans la mesure où l'on tient compte du passif, pour le versement de prestations futures. Le SCN de 1993 ne tient pas compte de cet élément de passif.

16. Les statistiques doivent être compilées d'une manière non consolidée dans le SCN de 1993, mais d'une manière consolidée dans le système de statistiques des finances publiques. Par conséquent, lorsque des statistiques sont compilées pour le secteur des administrations publiques, toutes les relations de débiteur-créancier entre deux unités administratives du secteur et toutes les transactions qui ont lieu entre deux unités administratives du secteur sont éliminées dans le système de statistiques des finances publiques comme si, d'après les statistiques, le secteur ne comprenait qu'une seule unité administrative. C'est pourquoi le total des recettes, des dépenses, de l'actif et du passif

pourrait être beaucoup moins élevé dans le système de statistiques des finances publiques que dans le SCN de 1993, même s'il n'y avait aucune autre différence entre les deux systèmes.

17. Il a été noté ci-dessus que la rubrique *prêts et emprunts nets* est l'un des principaux éléments produisant un solde aussi bien dans le système de statistiques des finances publiques que dans le SCN de 1993. En raison du traitement différent de certaines transactions, en particulier les cotisations et les prestations d'assurance sociale relatives aux régimes de retraite, la valeur de cet élément dans le système de statistiques des finances publiques (SFP) peut être différente de la valeur de l'élément portant le même nom dans le SCN de 1993. Afin d'éviter les confusions, l'indicateur « [SFP] » est joint aux éléments ou aux catégories de classification dans le *Manuel* afin d'indiquer que cet élément a le même nom, mais une portée différente, dans le système de SFP et dans le SCN de 1993.

18. Des détails supplémentaires concernant les différences entre les deux systèmes statistiques seront diffusés sur le site Internet du FMI consacré au *Manuel* (voir par. 4 ci-dessus).

V. Application du *Manuel*

19. Tout comme l'application du SCN de 1993 a été un processus pluriannuel, on reconnaît que de nombreux pays auront besoin d'une longue période de transition pour convertir entièrement leurs statistiques budgétaires conformément aux nouvelles normes des statistiques des finances publiques. Il vaut mieux que les priorités pour l'application soient fixées par les autorités nationales, qui connaissent la situation, les besoins et les problèmes de leurs pays respectifs. En particulier, de nombreux pays devront réviser leurs systèmes fondamentaux de comptabilité afin de tenir compte du système de comptabilisation sur la base de l'exercice et des classifications révisées du système de SFP.

20. Néanmoins, il est probable que de nombreux pays suivront une méthode similaire pour l'application du système. Par exemple, en tant que première étape sur la voie de la transformation, les pays pourraient adopter la structure révisée de classification de l'état des opérations publiques ou de l'état des sources et utilisations de liquidités et ajuster leurs statistiques

existantes compilées sur la base de la gestion pour tenir compte des déficiences connues, notamment en incorporant des informations sur les arriérés de recettes ou de dépenses. Une autre étape pourrait être la compilation d'informations sur l'actif et le passif financiers provenant des bilans qui permettrait d'estimer les autres flux économiques du système selon leurs relations avec ces éléments financiers. Une étape plus difficile sera probablement l'obtention d'un ensemble complet d'informations sur les stocks d'avoirs non financiers détenus à un moment donné et leur valeur aux prix courants du marché. Finalement, on pourrait introduire un système complet de comptabilisation sur la base de l'exercice qui prévoie l'élaboration de bilans complets.

21. Il n'est pas possible au stade actuel de donner des orientations plus détaillées pour l'application. Au niveau minimal, toutefois, les pays peuvent compiler leurs statistiques des finances publiques en se servant des classifications du nouveau *Manuel*. En outre, à partir de l'édition de 2002 du *Government Finance Statistics Yearbook*, la base de données du FMI sera convertie aux nouvelles classifications.

22. Le site Internet du FMI servira à donner des orientations spécifiques pour l'application en tenant compte de l'expérience acquise dans certains pays. Les statisticiens sont encouragés à soumettre des questions concernant leur situation spécifique ou des résumés de la manière dont ils ont résolu des problèmes particuliers.