

Présentation des tableaux

ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

Cadre général

Un développement du SCN 1993

Le Système de Comptes nationaux SCN 1993 – système intégré de comptes économiques et financiers – permet de calculer les grands agrégats macroéconomiques des pays, mais aussi d'évaluer la performance économique d'un secteur institutionnel particulier : c'est l'objet du compte des administrations publiques.

De nombreux travaux ont été entrepris afin de garantir une application harmonisée du cadre conceptuel et d'obtenir des données statistiques comparables. Cela a été le cas en Europe, en particulier à l'occasion de la mise en place de l'Union monétaire en 1999 (les critères de convergence du traité de Maastricht). En effet, le Système européen de comptes SEC 1995, directement inspiré du SCN 1993, est d'application obligatoire dans l'Union européenne¹. De tels travaux ont aussi lieu à l'échelle mondiale à l'initiative de l'OCDE, du FMI et d'autres organismes internationaux.

Il faut souligner la convergence croissante entre la méthodologie du SCN 1993 utilisée pour ces statistiques publiées par l'OCDE et celle du nouveau Système de statistiques de finances publiques du FMI (SFP Manuel 2001), nonobstant des différences de présentation.

Le champ couvert

Les données couvrent, selon les définitions du SCN 1993, le secteur des administrations publiques (S.13) – et non pas le secteur public, ce qui exclut les entreprises publiques – ainsi que les sous-secteurs : l'administration centrale (S.1311), les administrations d'États fédérés (S.1312)², les administrations locales (S.1313) et les administrations de sécurité sociale (S.1314).

Le mode d'enregistrement des opérations

Le SCN 1993, dans le même esprit que la comptabilité d'entreprise, préconise d'enregistrer les opérations sur la base des droits constatés, dans l'optique d'une comptabilité des droits et obligations. En principe, les créances et les engagements, les recettes et les dépenses doivent être enregistrés pour leurs montants dus, au moment où ils sont dus.

Ainsi les intérêts de la dette ne sont pas enregistrés comme intérêts versés ni échus, mais comme intérêts courus, répartis dans le temps, en continu. Du côté des recettes des administrations publiques (impôts et cotisations sociales), la mise en œuvre du principe est plus complexe compte tenu de l'important écart pouvant exister entre les montants dus et les montants effectivement versés. Des modalités sont définies au niveau

international, afin que les montants dus n'incluent pas des montants susceptibles de n'être jamais recouverts, ce qui fausserait l'évaluation du besoin/capacité de financement des administrations publiques, et la comparabilité des données.

La source des données : trois tableaux principaux

Outre les statistiques de comptes nationaux pour les différents secteurs (comptes économiques et comptes financiers) transmis régulièrement par les pays membres, l'OCDE et Eurostat se sont mis d'accord sur la transmission de trois tableaux harmonisés de statistiques consacrés aux administrations publiques :

- Le tableau 0200 : Principaux agrégats des administrations publiques.

C'est ce tableau qui constitue l'essentiel du tableau II ici présenté, auquel on a ajouté le compte financier et le compte de patrimoine financier (patrimoine de clôture) des administrations publiques. Ces deux derniers comptes sont issus d'autres tableaux harmonisés consacrés aux comptes financiers des différents secteurs (tableaux 0600 et 0700)³ :

- Le tableau 0900 : Détail des impôts et cotisations sociales par sous-secteur receveur.
- Le tableau 1100 : Dépenses des administrations publiques par fonction

Les tableaux statistiques par pays

Tableau I : Résumé des agrégats et soldes des administrations publiques

Ce tableau est un résumé des agrégats et soldes du tableau II les plus souvent utilisés. Pour les pays de l'Union européenne (procédure concernant les déficits excessifs), on a ajouté le déficit/excédent des administrations publiques – qui ne diffère du besoin de financement du SCN 1993 que pour le montant des intérêts sur swaps – et la dette publique au sens du traité de Maastricht (source : Eurostat). Figure aussi, pour mémoire, le produit intérieur brut du pays (PIB, aux prix du marché).

Dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité de Maastricht, la dette publique est définie comme étant la dette de l'ensemble des administrations publiques, une dette brute, consolidée, et en valeur nominale (valeur faciale). Elle exclut les autres comptes à payer (AF.7), ainsi que, quand elles existent, les réserves techniques d'assurance (AF.6). Elle est donc différente de la somme totale des passifs, en valeur de marché, dans le compte de patrimoine des administrations publiques selon le SCN 1993.

Il est à noter que, comme dans le tableau II, le besoin/capacité de financement, solde du compte de capital dans la séquence des comptes du SCN 1993, est aussi égal à la différence entre le Total des recettes et le Total des dépenses.

Enfin, en raison des échéances différentes de transmission des tableaux pour les pays européens, il peut résulter des écarts entre les mêmes séries apparaissant dans différents tableaux (exemple : tableau I, les données de la ligne 6 (cotisations sociales effectives), extraites du tableau III (ligne 61) peuvent différer du tableau II (ligne 24).

Tableau II : Le compte des administrations publiques (SCN 1993, présentation simplifiée)

Objectif : Ce tableau vise à restituer une image aussi complète que possible des agrégats et soldes du compte des administrations publiques dans le cadre conceptuel du SCN 1993, et à mettre en évidence deux agrégats pertinents qui ne figurent pas dans ce cadre conceptuel :

le Total des recettes et le Total des dépenses des administrations publiques. Les données sont également présentées, de façon simplifiée, pour les sous-secteurs.

En conséquence, certains flux ayant un caractère imputé et quelques comptes peu pertinents pour les administrations publiques ne sont pas inclus (voir Contenu ci-après).

Source : ce sont les tableaux 0200, 0600 et 0700 envoyés aux pays membres par l'OCDE et par Eurostat. Les deux derniers sont des comptes financiers consolidés⁴.

Contenu :

1. Les comptes :

Les principaux comptes du SCN 1993 sont repris dans le tableau II. Toutefois, par rapport à la séquence complète du SCN, quatre comptes de flux ne figurent pas ici dans leur intégralité : deux comptes courants (Redistribution du revenu en nature et Utilisation du revenu disponible ajusté) et deux comptes d'accumulation (Autres changements de volume d'actifs et Réévaluation) :

- Compte de redistribution du revenu en nature : seul est repris ici le principal flux de ce compte, les Transferts sociaux en nature attribués aux ménages via les producteurs marchands (D.6311 + D.63121 + D.63131). Par simplicité, ce flux est intégré au compte de distribution secondaire du revenu, sous la dénomination Transferts sociaux en nature (via les producteurs marchands). Il ne doit donc pas être pris en compte dans le calcul du solde de ce compte, le Revenu disponible net.
- Compte d'utilisation du revenu disponible ajusté : l'agrégat Consommation finale effective (P.4) ayant été jugé peu pertinent pour les administrations publiques, ce compte devenait pratiquement sans objet.
- Autres changements d'actifs (autres changements de volume et réévaluation) : ces comptes regroupent les « autres flux », qui s'ajoutant aux transactions du compte de capital et du compte financier, sont nécessaires à la réconciliation entre les comptes de patrimoine à l'ouverture et à la clôture. Leur absence est provisoire et résulte d'une insuffisance de leur évaluation dans un certain nombre de pays membres.

Enfin, le compte de patrimoine qui figure en fin de séquence est à l'heure actuelle un compte de patrimoine financier, les actifs non financiers soulevant des problèmes d'évaluation qui ne sont pas encore résolus dans certains pays. Ce compte présente les encours d'actifs et de passifs à la clôture, en fin de période.

2. Les opérations et agrégats :

Quelques agrégats importants appellent des commentaires, ainsi que le solde principal du compte :

a) Production :

La principale production de service des administrations publiques est « l'Autre production non marchande » (P.13), que par simplicité on appellera Production non marchande. Elle correspond à des services fournis gratuitement (Production non marchande, autre, P.132), ou à des prix économiquement peu significatifs (Paiements au titre de la production non marchande, P.131). Les exemples habituels de ces derniers – appelés aussi « paiements partiels » – sont les billets d'entrée dans les musées, les droits d'inscription dans les écoles et universités publiques etc. Rappelons que la production non

marchande est mesurée par convention par la somme des coûts de production, diminuée des ventes résiduelles des branches non marchandes.

La production marchande (P.11) se compose des ventes de biens et services produits par les branches marchandes des administrations publiques (en principe très peu nombreuses), et des ventes résiduelles des branches non marchandes. Par hypothèse, ces biens et services sont écoulés sur le marché à des prix économiquement significatifs.

La production pour usage final propre (P.12) concerne des biens et services produits et conservés à des fins soit de consommation finale, soit de formation brute de capital fixe. Le plus souvent dans le cas des administrations publiques, il s'agit de formation brute de capital fixe : développement de logiciels et de services informatiques, construction d'immeubles à usage d'habitation des militaires, etc. La production pour usage final propre est souvent estimée par référence à un prix de marché et, en outre, est de faible ampleur : c'est pourquoi elle est regroupée ici avec la production marchande.

b) Dépense de consommation finale

Elle correspond aux dépenses consacrées à la production non marchande de biens et services de consommation collective (police, justice, etc.) et de biens et services de consommation individualisable (santé, logement, éducation, etc.), auxquelles s'ajoutent les dépenses des administrations publiques consacrées au financement de biens et services fournis aux ménages par des producteurs marchands. Au total, ces dépenses sont donc égales à la production non marchande (à l'exclusion des éventuels paiements partiels des ménages reçus à ce titre) plus les Transferts sociaux en nature versés aux ménages (via les producteurs marchands).

On vérifie ainsi l'égalité :

$$P.3 = P.132 + (D.6311 + D.63121 + D.63131)$$

NB : La dépense de consommation finale (P.3) ne doit pas être confondue avec la consommation finale effective (P.4) des administrations publiques, qui est égale à la dépense de consommation finale collective.

c) Total des recettes

Cet agrégat du tableau II comptabilise pour l'essentiel des flux monétaires (par définition, ils sont « à recevoir »), ce qui exclut la production non marchande (sauf la partie correspondant à la FBCF pour compte propre). On a ainsi l'égalité (voir p. 17) :

Total des recettes = total des ventes (production marchande et pour usage final propre) et des paiements au titre de la production non marchande + subventions + revenus de la propriété + total des impôts + total des cotisations sociales + autres transferts courants et transferts en capital (à recevoir)

d) Total des dépenses

Pour ces opérations, par définition « à payer », qui sont des flux monétaires (à l'exception des cotisations sociales imputées dans la rémunération des salariés), on vérifie l'égalité du tableau II (voir p. 17) :

Total des dépenses = consommation intermédiaire + rémunération des salariés + subventions + intérêts + impôts + prestations sociales et transferts sociaux en nature (via les producteurs marchands) + transferts courants et en capital (à payer)

+ ajustement pour droits des ménages sur les fonds de pension + formation brute de capital et acquisition nette de cession d'actifs non financiers non produits

Une autre présentation, partant de la dépense de consommation finale, est possible. On aurait dans ce cas :

Total des dépenses = [dépense de consommation finale + totale des ventes et des paiements au titre de la production non marchande + subventions sur la production (à recevoir) – consommation de capital fixe] + subventions (à payer) + intérêts (à payer) + impôts (à payer) + Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature + transferts courants et en capital (à payer) + ajustement pour droits des ménages sur les fonds de pension + formation brute de capital et acquisition nette de cession d'actifs non financiers non produits

NB : Le total des recettes et le total des dépenses dans ce tableau inclut, outre les opérations courantes, des opérations en capital : acquisitions et cessions d'actifs non financiers, transferts en capital. C'est ainsi que la différence entre ces deux agrégats est égale au besoin/capacité de financement (voir ci-après).

e) *Besoin/capacité de financement (B.9)*

Solde final de la séquence des comptes économiques, ou « non financiers », il est le résultat des opérations courantes et des investissements (la formation brute de capital). C'est le solde auquel il est fait référence le plus souvent.

Deux remarques :

- En principe, il devrait être identique au solde du compte financier (il porte, dans le SCN, le même nom et le même code). En pratique, étant calculé à partir de sources comptables différentes, il existe toujours un écart. Le solde du compte financier apparaît ici comme Transactions financières nettes (B.9F).
- Un écart existe depuis quelques années entre le B.9 selon le SCN 1993 et le déficit/excédent selon Maastricht dans l'Union européenne. Dans ce dernier cas, les règlements sur opérations de swap sont classés en revenus de la propriété (intérêts), alors qu'ils le sont en opérations financières dans le SCN (tel que révisé en 1999).

Tableau III : Détail des recettes d'impôt et cotisations sociales

Objectif : Ce tableau a pour but de fournir, au moyen de la nomenclature du SCN 1993, une présentation détaillée des recettes de type « fiscal », ainsi que de quelques agrégats pertinents pour l'analyse des finances publiques. Ces données sont en principe enregistrées selon les normes comptables du SCN et des autres systèmes reconnus au niveau international, c'est-à-dire en droits constatés. Les données sont également présentées de façon simplifiée pour les sous-secteurs.

Source : le tableau 0900 envoyé par les pays membres une fois par an à l'OCDE et à Eurostat. En principe, les résultats sont disponibles en septembre de l'année N + 1.

Contenu : Présentée ici dans un compte unique des recettes « fiscales » des administrations publiques, il s'agit de la liste des impôts et cotisations sociales, extraits, en principe, de trois comptes de la séquence des comptes nationaux du SCN 1993 (voir aussi le tableau II) : le compte d'affectation des revenus primaires (pour les impôts sur la production et les importations, D.2), le compte de distribution secondaire du revenu (pour

les impôts courants sur le revenu et le patrimoine, D.5, et les cotisations sociales, D.61) et le compte de capital (pour les impôts en capital, D.91).

Quatre remarques importantes pour l'interprétation des données :

1. Le *Total des recettes* de ce tableau est quelque peu inférieur à l'agrégat du tableau II Total des recettes des administrations publiques dans la mesure où celui-ci comprend aussi des recettes non fiscales (dividendes, intérêts, subventions, transferts, etc.).
2. L'agrégat le plus proche de la notion de prélèvements obligatoires est le *Total des recettes effectives* (deuxième ligne du tableau) : en effet, cet agrégat couvre l'ensemble des impôts et cotisations sociales effectives, à l'exclusion des cotisations sociales imputées enregistrées en comptabilité nationale pour les régimes directs d'employeurs. Il est à noter que, dans les quelques pays qui l'utilisent (Danemark, France, Pologne...), il prend en compte le transfert en capital enregistré en faveur des secteurs débiteurs pour les impôts et cotisations dus mais non recouvrables (D.995)⁵.

NB : Il peut exister un écart avec d'autres évaluations des prélèvements obligatoires, y compris provenant d'autres sources de l'OCDE (« Statistiques des recettes publiques »), dans la mesure où, dans ces autres sources, les méthodes d'évaluation des recettes, et d'élimination des montants non recouvrables, ne seraient pas strictement celles prévues dans les comptes nationaux (SCN 93/SEC 95). En outre, le tableau III ne comprend pas les prélèvements au profit des autorités supranationales (Union européenne).

3. Une source d'écart avec les comptes publics du ministère des Finances peut résulter de la méthodologie du SCN 1993 : les impôts et cotisations sociales ne sont pas enregistrés en base caisse (encaissements et décaissements effectifs) mais selon les *droits constatés*, ou droits et obligations.

En principe, les montants sont donc ici des montants dus, quand ceux-ci sont clairement établis, enregistrés au moment où ils sont dus. En pratique, les méthodes d'enregistrement peuvent varier selon la complexité des systèmes fiscaux eux-mêmes, ainsi que selon la méthode statistique utilisée pour éliminer l'effet des montants dus mais non recouvrables⁶. Des efforts d'harmonisation sont engagés au niveau international afin de garantir que les différentes méthodes utilisées aient un effet comparable sur le besoin/capacité de financement des administrations publiques⁷.

4. Enfin et de façon plus marginale, une autre source d'écart avec les comptes publics tient à la notion d'*impôt* elle-même. En comptabilité nationale, cette notion peut ne pas coïncider strictement avec celle de la comptabilité publique, pour deux raisons :
 - Certains impôts des comptes publics peuvent être interprétés en comptabilité nationale comme des achats de service (à condition que le montant demandé soit proportionné au coût du service) : ils seront alors comptabilisés en production marchande.
 - Dans le contexte d'une opération de vente d'actifs (une privatisation indirecte par exemple), il peut se produire, de façon exceptionnelle, qu'un « impôt » des comptes publics soit reclassé en opération financière dans les comptes nationaux.

Tableau IV : Dépenses des administrations publiques par fonction

Objectif : Ce tableau vise à fournir une ventilation des dépenses des administrations publiques selon leur fonction (ou domaine d'intervention). À cette fin, on agrège les flux économiques selon la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP, plus connue sous l'acronyme anglais COFOG). La COFOG est définie au chapitre XVIII du SCN 1993.

Source : le tableau 1100 envoyé par les pays membres à l'OCDE et à Eurostat. En principe, les données sont disponibles en décembre de l'année N + 1.

Contenu : la COFOG ayant été réformée en 1999, c'est la nouvelle nomenclature de fonctions⁸ en 10 postes – ou divisions – (au lieu de 14 dans le SCN 1993) qui est appliquée ici. La COFOG prévoit pour chaque fonction plusieurs sous-fonctions (ou groupes) : seul le premier niveau est renseigné ici.

Les 10 fonctions des administrations publiques sont les suivantes :

1. Services publics généraux.
2. Défense.
3. Ordre et sécurité publics.
4. Affaires économiques.
5. Protection de l'environnement.
6. Logement et aménagement urbain.
7. Santé.
8. Loisirs, culture et religion.
9. Éducation.
10. Protection sociale.

Pour le secteur des administrations publiques, comme pour les sous-secteurs, c'est le Total des dépenses qui est ventilé selon les dix fonctions. En outre, le tableau IV comprend la ventilation selon les mêmes fonctions – mais seulement au niveau de l'ensemble du secteur – de deux éléments importants des dépenses des administrations publiques : la Formation brute de capital (P.5) et la Rémunération des salariés (D.1).

Trois remarques peuvent éclairer l'interprétation de cette ventilation par fonction :

1. Le service de la dette publique (les intérêts) est par convention inclus dans la première fonction, Services publics généraux.
2. Les dépenses relatives à la recherche-développement (R-D) doivent être réparties selon leur domaine : dans la fonction 2 si la R-D concerne la défense, dans la fonction 4 si elle s'applique aux affaires économiques, etc.
3. Les prestations sociales concernant la santé et le logement relevant de la protection sociale – selon le SCN et d'autres systèmes comme le Système européen de statistiques de protection sociale, SESPROS – le partage des dépenses entre ces trois fonctions (6, 7 et 10) peut s'avérer délicat.

Le manuel COFOG préconise d'enregistrer :

- Dans la fonction Santé, les dépenses et transferts concernant les soins de santé (consultations, acquisition de produits pharmaceutiques, etc.).
- Dans la fonction Protection sociale, (rubrique maladie et invalidité) les transferts destinés à compenser les pertes de revenu dues à la maladie ou aux accidents du travail (indemnités journalières, etc.).
- Dans la fonction Protection sociale (rubrique logement), les transferts sociaux en nature destinés à aider les ménages sous conditions de ressources à assumer leurs frais de loyer ou d'accession à la propriété.

Notes

1. Le Système européen des comptes SEC 1995 est l'adaptation européenne du Système de comptabilité nationale SCN 1993, réalisée par Eurostat (Commission européenne). Le SEC 1995 est un règlement du Conseil du 25 juin 1996.
2. Ce sous-secteur n'existe que dans les pays ayant un système de gouvernement de type fédéral (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Mexique, Suisse). Il n'apparaîtra dans les tableaux statistiques que pour ces pays.
3. Ils font l'objet d'une nouvelle publication spécifique *Les comptes financiers des pays de l'OCDE* (volume III).
4. Sauf pour le Canada, la République tchèque, le Japon, la Corée, la Suisse et le Royaume-Uni qui ne transmettent que des comptes financiers non consolidés.
5. Dans ces tableaux, ce flux (D.995) doit être enregistré comme une dépense, et non en déduction directe de la recette correspondante.
6. Le SCN prévoit que, dans certains cas, il soit préférable d'enregistrer des montants effectivement encaissés. Mais le moment d'enregistrement doit être celui de l'événement économique qui a donné naissance à la créance (§7.60).
7. Voir aussi les méthodes préconisées en Europe dans le Manuel SEC 1995 pour le déficit public et la dette publique (2^e édition, III.1, Eurostat, 2002).
8. Voir l'ouvrage *Classifications of Expenditure According to Purpose* (ONU, *Statistical papers*, M84, 2000).