

48999



NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/NAC/38
29 septembre 1970

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Groupe de travail sur les statistiques
du secteur public
Addis-Abéba, 16-20 novembre 1970

OPERATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
dans le cadre
du système de comptabilité nationale des Nations Unies
par
le Bureau de statistique, Nations Unies, New York

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s
I. INTRODUCTION	1 - 3
II. LE SECTEUR PUBLIC	4 - 9
III. STRUCTURE DU NOUVEAU SCN	10 - 26
1. Comptes I	14
2. Comptes II	15 - 20
3. Comptes III	21 - 24
4. Tableaux types	25 - 26
IV. LES UNITES QUI PRODUISENT EN TANT QU'AGENTS DU SYSTEME ET LES CATEGORIES DE PRODUCTEURS	27 - 40
V. LES UNITES DE FINANCEMENT EN TANT QU'AGENTS ECONOMIQUES ET LES SECTEURS INSTITUTIONNELS	41 - 48
VI. CLASSIFICATIONS PAR BRANCHE D'ACTIVITE ET PAR OBJET	49 - 63
VII. LE SCN ET LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT : ADAPTATION DES PRINCIPES ADOPTES POUR LE SECTEUR PUBLIC	64 - 68
ANNEXE - COMPTES DU SECTEUR PUBLIC	<u>Page</u>
A. Comptes de production	
Compte 1a. Entreprises publiques	1
Compte 1b. Producteurs des services rendus par les administrations publiques	1
B. Comptes revenu et dépenses et financement de capital	
a. Secteur public (consolidé)	
Compte 3. Compte revenu et dépenses	1
Compte 5. Compte financement de capital	2
b. Sociétés et quasi-sociétés publiques	
Compte 3. Compte revenu et dépenses	3
Compte 5. Compte financement de capital	3
c. Etat consolidé	
Compte 3. Compte revenu et dépenses	4
Compte 5. Compte financement de capital	4

OPERATIONS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LE CADRE DU SYSTEME

I. INTRODUCTION

1. Le présent document a pour objet d'adapter les opérations du secteur public aux principes du SCN. Le SCN actuel traite ces opérations bien plus à fond que son prédécesseur : il introduit de nouvelles distinctions, modifie certaines définitions, certaines méthodes et certaines classifications. Etant donné que ce secteur a beaucoup d'importance pour l'ensemble de l'économie de la plupart des pays, et une importance qui grandit encore, on peut considérer comme naturel le fait d'avoir maintenant besoin de données plus complètes et plus pertinentes.

2. Ce document est destiné i) à préciser les définitions et les classifications des agents du secteur public et ii) à expliquer les rapports entre le secteur public, considéré sous ses principaux aspects, et l'ensemble du système. Les définitions des diverses catégories d'opérations, les détails des classifications utilisées ainsi que les problèmes que pose l'élaboration des estimations et les méthodes appliquées à cette fin sont étudiés dans un autre document.

3. Le nouvel SCN, tout comme l'ancien, ne considère pas le "secteur public" comme un des secteurs de base, sauf quand il s'agit d'adapter le système aux besoins des pays en voie de développement. Néanmoins, il appelle organes publics, les divisions ou sous-secteurs qui forment ensemble ce qu'il est commode de dénommer le secteur public. Ainsi, la distinction entre les agents publics et privés est essentielle dans tout le système.

II. LE SECTEUR PUBLIC

4. Avant d'étudier la structure du nouveau SCN ainsi que la façon dont les organes publics et leurs opérations sont traités dans le cadre de ce système, il n'est pas inutile d'indiquer brièvement ce que recouvre le secteur public. La manière dont le SCN divise l'ensemble de l'économie en sous-secteurs ou en catégories d'agents et les rapports précis qui existent entre les diverses unités d'agents publics et ces divisions seront examinés ultérieurement.

5. Du fait que les agents du secteur public sont définis et groupés différemment dans les divers comptes et tableaux, on peut décrire le secteur public comme étant à la fois un ensemble d'entités de type institution qui prennent des décisions financières et un ensemble d'unités de type établissement qui produisent. Il convient de considérer le premier aspect de ce secteur quand on veut établir des statistiques sur le revenu, les dépenses et le financement du capital (c'est-à-dire le financement de l'accumulation brute et les opérations financières) et

le second quand on s'intéresse en particulier à la production, aux dépenses de consommation et à la formation de capital.

6. Si l'on entend le terme institutions au sens le plus large, le secteur public se compose des administrations publiques ainsi que des entreprises constituées en sociétés et quasi-sociétés. Les administrations publiques comprennent tous les ministères ou services et tous les autres organes des administrations centrale et locales qui sont financés par le budget ordinaire ou extraordinaire ou par des fonds extrabudgétaires. Ces organes sont chargés d'activités telles que : administration, défense nationale, maintien de l'ordre public, enseignement, santé publique, services collectifs et sociaux, animation et direction de la croissance économique et du bien-être. Les régimes de sécurité sociale auxquels sont affiliés de grosses fractions de la population font partie des administrations publiques, à l'exclusion des caisses de retraite du personnel de l'Etat, sauf si elles investissent leurs réserves exclusivement en titres d'Etat. Outre les administrations publiques, entendues au sens le plus étroit, il est aussi commode d'inclure dans le secteur public les institutions sans but lucratif qui sont en tout ou en partie financées et contrôlées par les pouvoirs publics, qu'elles servent les ménages, les entreprises ou les administrations publiques proprement dites.

7. Les entreprises constituées en sociétés et les quasi-sociétés qui font partie du secteur public produisent des biens et services qu'elles vendent au public; leur propriété et éventuellement, leur contrôle appartiennent en totalité ou en majorité aux pouvoirs publics. Il existe deux formes d'entreprises publiques qui se distinguent par le fait qu'elles détiennent et gèrent - ou non - les actifs et passifs financiers servant à leurs activités (en dehors des fonds de roulement et les sommes à payer et à recevoir). En général, les entreprises publiques ne détiennent ni ne gèrent aucun actif ni passif financier; leurs excédents doivent rejoindre les fonds des administrations publiques et les liquidités dont elles ont besoin pour leurs opérations courantes et leurs dépenses d'équipement doivent normalement être prélevées sur ces fonds. En revanche, ces restrictions ne s'appliquent pas aux sociétés publiques. Dans la nouvelle classification des secteurs institutionnels, la principale distinction se fait entre entreprises financières et entreprises non financières.

8. Les unités statistiques dont les administrations publiques se composent sont les sous-secteurs : administration centrale, administrations locales et caisses de sécurité sociale. Pour les entreprises publiques, c'est l'entreprise individuelle qui est l'unité fondamentale d'observation et de classification. Dans les deux cas, par conséquent, les unités d'agents sont les plus petites entités juridiques qui bénéficient de revenus qu'elles dépensent, qui prennent des décisions en matière d'investissement et qui peuvent fournir des renseignements.

9. Dans le secteur public, les unités qui produisent se divisent aussi en deux grandes catégories, à savoir les branches d'activité marchande et les producteurs de services rendus par les administrations publiques, qui sont en somme comparables à la classification en entreprises publiques et administrations publiques. Pour les branches d'activité marchande du secteur public, les unités statistiques sont les établissements; ce sont des unités qui sont suffisamment homogènes quant à leur produit et à leur production pour que l'on puisse classer les données qu'elles fournissent par genre d'activité économique. Les données relatives aux producteurs des services rendus par les administrations publiques doivent également être classées par genre d'activité ainsi que par fonctions. Comme il est difficile d'obtenir les données nécessaires sur la production et sur la composition des coûts, on peut penser qu'il sera normalement impossible, pour choisir les unités déclarantes, de descendre à un niveau de la hiérarchie administrative qui soit bien inférieur à celui du service ou du bureau.

III. STRUCTURE DU NOUVEAU SCN

10. La structure qui est à la base du SCN est un prolongement de celle de l'ancien système. L'ancien SCN distingue trois secteurs ou groupes d'agents fondamentaux : les entreprises, les ménages ainsi que les institutions privées sans but lucratif et les administrations publiques. Pour chaque secteur, le système prévoit un compte production, un compte affectation (revenu et dépenses), un compte ajustement de capital et un compte opérations avec l'extérieur.

11. Bien qu'il y ait ainsi douze comptes sectoriels répondant à des notions différentes, la série des comptes types que l'on présente en réalité, est limitée à six, dont trois sont subdivisés en comptes courant et ajustement de capital. Les six comptes sont les suivants : 1) compte production intérieure, 2) compte revenu national, 3) compte formation de capital intérieur pour l'ensemble de l'économie, 4) compte des ménages et des institutions privées sans but lucratif qui est divisé en comptes courant et ajustement de capital, 5) compte administrations publiques, divisé de la même manière et 6) compte des opérations avec l'extérieur pour l'économie, qui fait lui aussi l'objet de la même subdivision.

12. Depuis la publication de l'ancien système en 1953, on s'est de plus en plus intéressé aux statistiques des entrées et des sorties ainsi qu'à celles des flux de capitaux; en outre, l'amélioration plus ou moins poussée des données économiques publiées a montré qu'il était souhaitable d'élargir le système ainsi que des données financières. Le nouveau système complète donc les objectifs de son prédécesseur en fournissant une base plus détaillée pour l'étude du processus de production et des aspects financiers de l'activité économique; en outre, il indique la façon dont on peut officiellement incorporer des renseignements sur les bilans.

13. A ces fins, le nouveau SCN introduit trois classes différentes de comptes types, que l'on appelle comptes I, II et III.

1. Comptes I

14. La première classe comprend quatre comptes articulés et consolidés qui intéressent la nation. Ils se rapportent à la production (produit intérieur brut et dépenses imputées au produit intérieur), à la consommation (revenu national disponible et son affectation), à l'accumulation (financement de capital) et les opérations avec l'extérieur (opérations avec l'extérieur, subdivisées en transactions courantes et opérations de capital). Les comptes I correspondent aux comptes types de l'ancien SCN à la grande différence près que l'on en a exclu les comptes relatifs aux secteurs institutionnels, aux ménages et aux administrations publiques (dont les équivalents font désormais partie des comptes III).

2. Comptes II

15. La classe II qui comprend les comptes production, dépenses de consommation et formation de capital, équivaut à une double décomposition du compte produit intérieur brut et dépenses de la nation par catégorie de biens et services et par branche d'activité marchande ou autre catégorie de producteur. La première série des comptes de cette catégorie qui concerne l'offre et l'affectation de biens et services, comprend des comptes séparés pour les biens et services marchands proprement dits et pour les autres biens et services, ceux-là étant définis dans le SCN comme étant des biens et services destinés à être vendus à un prix calculé pour couvrir leur coût de production. Le compte type fait apparaître, pour une grande catégorie donnée de biens et services marchands (par exemple, les produits caractéristiques de l'agriculture, de la chasse, de la sylviculture et de la pêche considérées ensemble), leur utilisation pour la consommation intermédiaire ou finale par branche d'activité, producteurs des services rendus par les administrations publiques, ménages, etc. ainsi que leur offre par la branche d'activité qui les produit, par les producteurs des services rendus par les administrations publiques, leurs importations, etc..

16. La deuxième série se compose de comptes production pour i) les diverses branches d'activité marchande, entendues au sens large, ii) les producteurs des services rendus par les administrations publiques et iii) les producteurs des services domestiques rendus aux ménages et les producteurs des services rendus aux ménages par les institutions privées sans but lucratif. Pour une catégorie donnée de producteur, le compte fait apparaître d'une part, la production brute ventilée en produits caractéristiques et autres produits et de l'autre, des postes tels que consommation intermédiaire et éléments de la valeur ajoutée.

17. Pour les producteurs des services rendus par les administrations publiques, le compte se présente comme suit :

Producteurs des services rendus par les administrations publiques

Compte production

1.2.2. Consommation intermédiaire	1.1.5. Services fournis pour usage propre
1.3.1. Rémunération des travailleurs	1.1.4. Ventes de biens et services non marchands
1.3.3. Consommation de capital fixe	1.1.2. Biens et services marchands produits
1.3.4. Impôts indirects	

Entrées brutes	Sorties brutes

Ainsi, les sorties brutes comprennent trois catégories de services rendus par les administrations publiques; ce sont les services fournis pour usage propre (c'est-à-dire les dépenses de consommation finale des administrations publiques), les ventes de biens et services non marchands et les biens et services marchands produits 1/.

1/ Le codage des opérations du SCN exige quelques mots d'explications. Pour chaque poste, le numéro de code est destiné à indiquer le compte d'agents où se trouve une opération ainsi que la classe et la catégorie de cette dernière. Il y a six comptes d'agents fondamentaux dont le numéro de code ne comporte qu'un chiffre :

Compte de production	1	Compte de formation de capital	4
Compte des dépenses de consommation	2	Compte de financement de capital	5
Compte revenu et dépenses	3	Opérations avec l'extérieur	6

Les diverses classes d'opérations sont assorties des numéros de code suivants :

Offre de biens et services	1	Transferts courants sans contrepartie et revenu disponible	6
Affectation des biens et services	2	Soldes comptables et opérations au compte de capital n.d.a., autres que les créances financières	7
Valeur ajoutée	3	Opérations portant sur des créances financières :	
Revenu distribué des facteurs et revenu national	4	Actifs financiers	8
Opérations relatives à des assurances-accidents	5	Passifs	9

(suite page 6)

18. Les ventes de biens et services non marchands se rapportent aux biens et services qui ne sont vendus qu'à un prix symbolique, tandis que le dernier poste concerne les biens et services qui seraient traités comme des biens et services marchands produits par les entreprises publiques (et non pas comme production de services rendus par les administrations publiques) si l'on pouvait considérer les unités de production en cause comme des établissements séparés : par exemple, construction pour compte propre et activités auxiliaires telles que l'impression quand elles n'ont guère d'importance dans un service public, ventes de reproductions de musées et ouvrages d'artisanat fabriqués par les pensionnaires des institutions publiques. On précisera plus loin la distinction entre les biens et services marchands et les autres biens et services.

19. Bien que le compte production visé plus haut n'ait pas d'équivalent dans l'ancien SCN, il y a lieu de le faire remarquer, il ressemble de très près par sa forme au compte CG.a du tableau 21 (Compte des opérations courantes sur biens et services) qui figure dans le document des Nations Unies : Manuel de classification économique et fonctionnelle des opérations de l'Etat, New York, 1958, p. 144. Ce compte ne concerne toutefois que l'administration centrale.

20. La production brute des services rendus par les administrations publiques est évaluée en fonction du prix de revient; aucun élément d'excédent d'exploitation n'est compris dans la valeur ajoutée, en ce qui concerne par exemple les bâtiments pour bureaux qui appartiennent aux administrations publiques et sont occupés par elles. Le prix de revient n'englobe que la consommation intermédiaire de biens et services marchands et d'autres biens et services, la rémunération des travailleurs, la consommation de capital fixe et tous les impôts indirects payés directement.

(suite de la note de la page 5)

Chacune de ces classes d'opérations est à son tour ventilée en catégories qui portent aussi un numéro de code (elles ne sont pas indiquées ici, voir SCN, p. 423-429 de la traduction provisoire). Le premier chiffre d'un numéro de code est celui du compte de base où figure l'opération visée, le deuxième chiffre indique la classe de l'opération et le troisième, sa catégorie (certaines catégories, ont été subdivisées, ce qui a exigé l'emploi d'un quatrième chiffre). Ainsi, le premier chiffre du numéro de code 1.2.2. qui correspond au poste "consommation intermédiaire" du compte production des producteurs des services rendus par les administrations publiques (voir ci-dessus) indique que ce poste figure dans un compte production, le deuxième qu'il fait partie de la classe "affectation des biens et services" et le troisième qu'il se rapporte à la catégorie "consommation intermédiaire, producteurs des services rendus par les administrations publiques".

3. Comptes III

21. Les comptes de la classe III sont obtenus par ventilation des comptes revenu et dépenses (revenu national disponible et son affectation) et des comptes financement de capital de la classe I en comptes analogues établis pour chacun des cinq secteurs institutionnels du système : i) entreprises non financières, sociétés et quasi-sociétés, ii) institutions financières, iii) administrations publiques, iv) organismes privés sans but lucratif desservant les ménages et v) ménages, y compris les entreprises privées non financières et non constituées en sociétés. Le compte revenu et dépenses de chaque secteur fait apparaître les principales formes sous lesquelles les agents résidents reçoivent et dépensent leur revenu, tandis que le compte financement de capital montre d'une part, la composition de l'accumulation de biens de capital et les sources de financement et de l'autre, les opérations financières du secteur.

22. Dans les comptes du secteur des administrations publiques, les opérations effectuées entre les divers niveaux administratifs sont consolidées pour appeler l'attention sur les opérations avec d'autres secteurs. Les comptes en question sont reproduits ci-après.

Compte 3. Compte revenu et dépenses

3.2.20. Dépenses de consommation finale	3.3.2. Excédent d'exploitation
3.4.6. Revenu de la propriété	3.4.5. Prélèvements sur le revenu de l'entreprise des quasi-sociétés publiques
1. Intérêts de la dette publique	3.4.7. Revenu de la propriété
3. Loyers	1. Intérêts
3.5.1. Primes nettes d'assurances-accidents	2. Dividendes
3.3.5. Subventions	3. Loyers
3.6.4. Prestations de sécurité sociale	3.5.2. Prestations d'assurances-accidents
3.6.5. Allocation d'assistance	3.3.4. Impôts indirects
3.6.6. Transferts courants aux institutions privées sans but lucratif desservant les ménages	1. Droits et taxes sur importations
3.6.8. Prestations sociales assurées directement par l'employeur	2. Autres impôts indirects
3.6.9. Transferts courants n.d.a. aux :	3.6.1. Impôts directs
1. Résidents	1. Sur le revenu
2. Reste du monde	2. n.d.a.
3.7.1. Epargne (C 5.7.1)	3.6.2. Droits, amendes et astreintes
	3.6.3. Cotisations de sécurité sociale
	3.6.7. Cotisations imputées aux avantages sociaux assurés directement par l'employeur
	3.6.10 Transferts courants n.d.a. provenant :
	1. De résidents
	2. Du reste du monde
Débours	Recettes

Compte 5. Compte financement de capital

5.2.5. Variation de stocks	5.7.1. Epargne (C 3.7.1)
5.2.6. Formation brute de capital fixe	5.3.3. Consommation de capital fixe
5.7.4. Achats nets de terrains	5.7.6. Transferts nets de capital provenant :
5.7.5. Achats nets d'avoirs incorporels n.d.a.	1. De résidents
5.7.8. Prêts nets (C 5.7.9)	2. Du reste du monde
Accumulation brute	Financement de l'accumulation brute
5.8.1. Or	5.7.9. Prêts nets (C 5.7.8)
5.8.2. Espèces et dépôts transférables dont de l'administration centrale, en passif :	5.9.2. Monnaie émise par le Trésor et dépôts transférables
i) Des institutions résidentes	5.9.3. Autres dépôts
ii) Du reste du monde	5.9.4. Bons et obligations à court terme
5.8.3. Autres dépôts	5.9.5. Obligations à long terme
5.8.4. Bons et obligations à court terme	5.9.7. Prêts à court terme n.d.a.
5.8.5. Obligations à long terme	5.9.8. Prêts à long terme n.d.a.
5.8.6. Actions de sociétés, y compris les parts de capital	5.9.11 Autres engagements
5.8.7. Prêts à court terme n.d.a.	12 et
5.8.8. Prêts à long terme n.d.a.	13
5.8.10. Additions nettes des propriétaires à l'accumulation des quasi-sociétés publiques	
5.8.11. Autres actifs financiers	
12 et	
13	
Acquisitions nettes d'actifs financiers	Engagements nets plus emprunts nets

23. Dans les recettes du compte 3 qui correspond au compte courant de l'Etat de l'ancien SCN, le poste des excédents d'exploitation ne se rapporte qu'à l'excédent fourni par les unités auxiliaires, telles que les imprimeries et les chantiers navals qui desservent essentiellement les services publics, ainsi qu'à l'excédent des autres entreprises publiques qui vendent au public, mais qui fonctionnent à petite échelle et qui financièrement, dépendent beaucoup des pouvoirs publics. Le revenu des autres entreprises publiques apparaît en tant que prélèvement sur le revenu de l'entreprise des quasi-sociétés publiques. A ces deux formes de recettes s'ajoutent

les autres revenus de la propriété (dividendes des sociétés publiques, par exemple), les recettes fiscales, les cotisations de sécurité sociale, etc. Dans les débours figurent les dépenses de consommation, le revenu de la propriété à payer, les subventions, les diverses catégories de transferts et l'épargne. Un compte analogue, mais qui n'intéresse que l'administration centrale, se trouve dans le manuel sur les opérations de l'Etat : compte C.a, compte courant du tableau 22, p. 151.

24. L'épargne - poste qui équilibre le compte 3 - est reportée dans le cadre supérieur du compte 5, avec d'autres recettes en capital, y compris la consommation de capital. Le total correspond à l'accumulation brute de capital, à savoir acquisition par le secteur d'actifs réels et prêts nets. Les achats de terrains et d'avoires incorporels n.d.a. (c'est-à-dire les droits d'exploitation des gisements miniers, des forêts, etc. ainsi que les droits d'auteurs et les marques de fabrique) ne figurent pas avec la formation brute de capital, car ils ne s'ajoutent pas aux réserves en capital du pays. Le cadre inférieur fait apparaître les variations dans les actifs et les passifs financiers, ce qui correspond aux prêts nets du secteur. Les deux côtés de ce cadre s'équilibrent, puisque les prêts nets qui sont enregistrés du côté engagements correspondent à l'excédent des actifs financiers nets acquis pendant la période sur les engagements contractés. Le cadre supérieur est comparable au compte "ajustement de capital" de l'Etat qui faisait partie de l'ancien SCN, mais les opérations comptabilisées dans le cadre inférieur ne sont évidemment pas comprises dans ce système ^{2/}. Le nouveau système approfondit l'analyse des administrations publiques de manière à en connaître les activités financières.

4. Tableaux types

25. Les comptes types que l'on vient de présenter sont complétés par une série de tableaux types qui donnent les détails des flux importants et d'autres classifications pour les principaux agrégats. Les tableaux qui se rapportent aux comptes II sont numérotés de 1 à 7 (ceux qui sont exprimés à prix constant, de 8 à 16) et ceux qui concernent les Comptes III le sont de 17 à 25. Le dernier tableau (26) analyse les flux extérieurs de l'économie pour compléter le compte correspondant de la catégorie I.

26. Nombre de ces tableaux exigent des renseignements détaillés sur le secteur public. Les données en prix courants qui doivent explicitement apparaître (outre celles qui apparaissent dans les comptes types ou qui sont combinées dans les tableaux aux données du secteur privé) peuvent se résumer comme suit :

^{2/} Les opérations qui figurent dans les deux cadres du compte 5 sont toutes fois combinées dans le compte C.b, compte capital du tableau 22 du manuel, p. 151. En dehors des différences entre les catégories de postes indiqués, le compte du manuel se rapporte à l'administration centrale, y compris les entreprises publiques.

Classe d'agent économique	Catégorie d'opérations	Classification type appliquée aux opérations	Tableau de référence
Producteurs de services rendus par les administrations publiques	Production brute, contribution au produit intérieur brut	Genre d'activité économique	1
Producteurs de services rendus par les administrations publiques	Dépenses de consommation finale, selon la composition du coût	Objet	4
Producteurs de services rendus par les administrations publiques	Formation brute de capital	Genre d'activité économique	7
Entreprises publiques constituées en sociétés et quasi-sociétés	Revenu intérieur des facteurs	Genre d'activité économique	17
Entreprises publiques constituées en sociétés et quasi-sociétés	Opérations de capital (épargne et autres recettes en capital, composition de l'accumulation réelle de capital, opérations financières)	-	19
Administrations publiques et sous-secteurs	Revenu et dépenses et opérations de capital (cf. plus haut, comptes 3 et 5 des administrations publiques)	-	21
Administrations publiques	Certaines dépenses : dépenses de consommation finale, subventions, prestations de sécurité sociale, autres transferts sans contrepartie, formation brute de capital, transferts de capitaux, prêts, etc.	Objet	22
Administrations publiques et institutions financières publiques et sous-secteurs détaillés	Opérations financières	-	24
Système monétaire (banque centrale, autres institutions monétaires, fonctions monétaires du Trésor)	Opérations financières	-	25

IV. LES UNITES QUI PRODUISENT EN TANT QU'AGENTS DU SYSTEME ET LES CATEGORIES DE PRODUCTEURS

27. Pour comprendre la façon dont les opérations du secteur public sont traitées dans le système, on doit étudier les classes d'agents, tels qu'ils figurent dans les divers comptes et tableaux. Le SCN définit et groupe - on l'a déjà dit - les agents d'une manière différente dans les diverses parties du système. Il y a deux grandes classes d'agents; la première, celle des unités qui produisent convient aux comptes production, dépenses de consommation et formation de capital tandis que la seconde, celle des unités de financement convient aux comptes revenus et dépenses et financement de capital et bilan. Etant donné que les plus petites unités observables au sein desquelles sont prises les décisions relatives à la production sont du type établissement, ce sont ces unités qui servent à classer les agents du système pour établir les comptes II et les tableaux complémentaires. En revanche, les décisions financières sont prises par des sociétés ou des entreprises et non pas par les établissements dont elles sont composées, si bien que l'entreprise est l'unité d'observation et de classification qu'il est logique de retenir pour établir les comptes III et les tableaux qui s'y rapportent. Dans le cas de la plupart des petites entreprises, évidemment, la distinction dont il vient d'être question disparaît car la société ne comprend qu'un seul atelier, usine, mine ou entité analogue. Dans tous les autres cas, pour les décisions financières, l'unité d'observation et de classification sera plus grande que l'établissement.

28. Les catégories d'agents qui servent aux comptes II sont destinées à permettre de classer les agents selon qu'ils participent à la production et à l'utilisation des biens et services. Les catégories de producteurs reconnus dans le SCN sont les suivantes : 1) branches d'activité marchande 2) producteurs des services rendus par les administrations publiques, 3) producteurs des services rendus aux ménages par les institutions privées sans but lucratif, 4) services domestiques que les ménages se rendent mutuellement et 5) ménages en tant que consommateurs. Aux fins du présent document, il suffit de retenir les deux premières catégories.

29. Bien que les branches d'activité marchande soient essentiellement constituées par les établissements privés de tous genres, y compris les institutions financières, l'expression englobe aussi les établissements des entreprises publiques constituées en sociétés et quasi-sociétés. Elle comprend de plus toutes les autres unités des administrations publiques qui s'occupent de vendre des biens et services souvent fournis par des établissements des branches d'activité marchande ainsi que les organismes auxiliaires qui fournissent essentiellement les administrations publiques, tels que les fabriques de munitions, les chantiers navals, les ateliers de réparation pour véhicules à moteur, les imprimeries et les services de construction et d'exploitation des bâtiments publics, sous réserve que

ces organismes soient suffisamment indépendants des administrations qu'ils servent pour pouvoir être traités comme des établissements. Ne sont pas compris toutefois dans les branches d'activité marchande les organes des administrations qui sont chargés de l'application des règlements, par exemple, la délivrance de passeports, l'administration des examens de conduite automobile, etc., même si le paiement de ces services couvre entièrement les frais correspondant à leur fourniture. Il en est de même pour les unités dont les ventes ne sont qu'une activité accessoire à l'activité principale, comme les musées et les institutions qui vendent des cartes postales, des reproductions, etc.. Mais, il y a lieu de faire remarquer que les activités de construction pour compte propre des administrations publiques correspondent à une forme de production classée parmi les branches d'activité marchande, par exemple la possession par les administrations publiques de logements familiaux offerts à leur personnel. En ce qui concerne la construction pour compte propre, les travaux réalisés devront naturellement avoir assez d'ampleur pour que l'on puisse délimiter un établissement distinct.

30. Les producteurs des services rendus par les administrations publiques sont classés dans une catégorie distincte pour plusieurs raisons; d'abord, les services ne sont pas vendus, mais financés par les administrations publiques qui sont considérées comme étant les consommateurs finals; ensuite, il n'y a pas d'excédent d'exploitation et enfin, la rémunération des travailleurs représente un élément important du coût de production des services.

31. Les producteurs des services rendus par les administrations publiques sont tous les services, bureaux et autres organes publics qui constituent la majeure partie des administrations publiques. En gros, on cherche à inclure dans cette catégorie toutes les unités qui sont des instruments de la politique des pouvoirs publics, à l'exception de certains établissements comme les entreprises publiques ainsi que les organes auxiliaires et les autres services publics qui sont exploités sur une base commerciale, mais que l'on peut dissocier des administrations où ils se trouvent; ceux-ci sont, nous l'avons vu, classés dans les branches d'activité marchande. Dans la catégorie des producteurs des services rendus par les administrations publiques entrent également, outre les organes publics prévus dans le budget ordinaire, les unités qui sont financées par les budgets extraordinaires ou par des fonds extra-budgétaires, comme les systèmes de sécurité sociale, ainsi que les institutions sans but lucratif qui sont financées ou contrôlées par les pouvoirs publics et qui ont été décrites plus haut comme faisant partie des administrations publiques.

32. Les unités statistiques dont sont formées les branches d'activité marchande du secteur public et qui permettent leur classement par genre d'activité économique, sont plus simples à préciser que les unités analogues relatives aux producteurs des services rendus par les administrations publiques. Dans le cas de ces branches d'activité marchande, l'unité

est l'établissement, car c'est la plus petite entité dont on peut obtenir des renseignements sur les entrées et les sorties. Les principaux problèmes qui se posent se rapportent aux dépenses consacrées aux services généraux, tels que administration centrale, ventes, emmagasinage et publicité. On ne peut éviter un certain arbitraire dans la façon dont on décide de classer ces services communs, à moins que l'entreprise propriétaire ne puisse fournir des données pertinentes. Quand une entreprise se compose d'établissements installés en des endroits différents, mais dont l'activité principale est la même, l'entreprise peut être considérée comme l'unité qui produit, sauf si l'on a aussi besoin de données géographiques.

33. Dans le cas des producteurs des services rendus par les administrations publiques, les unités retenues doivent être suffisamment homogènes pour que l'on puisse classer les services par genre d'activité économique et par objet. Le caractère indispensable de cette homogénéité se heurtera à un obstacle relevant des données, car les renseignements nécessaires pour classer ces producteurs - données sur la production et la composition des coûts ainsi que sur la formation de capital - ne seront généralement accessibles que pour les grandes unités administratives, tels que services, bureaux ou autres grandes divisions (encore que l'on puisse facilement obtenir des données sur l'emploi pour de plus petites unités). C'est pour cette raison que l'on n'a pas limité davantage les systèmes de classification appliqués aux producteurs de services rendus par les administrations publiques.

34. La question de savoir jusqu'à quel échelon de la hiérarchie administrative il sera possible et souhaitable de descendre pour choisir les unités appropriées dépend des pratiques comptables et de la structure des administrations, ainsi que de la mesure dans laquelle le genre d'activité assuré et l'objet auquel elle sert coïncident à des échelons donnés de cette administration. Si l'on utilise couramment le système du budget - programme, en insistant sur l'identification des activités homogènes ou des programmes de travail, il se révélera peut-être possible d'utiliser dans certains services des unités administratives plus détaillées qu'on ne pourrait le faire autrement. En général, il faudra choisir des divisions administratives plus petites pour l'administration centrale que pour les administrations locales, car celles-ci sont moins complexes que celle-là.

35. Quand une administration ne répond qu'à un seul objet important et ne se consacre qu'à des activités nécessaires à cet objet, alors l'ensemble de cette administration constitue l'unité statistique qui convient. Tel serait le cas, par exemple, d'un ministère chargé exclusivement d'administrer des écoles ou des services de santé. Ordinairement, toutefois, même si les services fournis n'ont qu'une fin, les activités de l'administration se classeront sous plusieurs rubriques.

Ainsi, un ministère des armées peut n'avoir pour objet que la défense de la nation, mais il peut se consacrer à toute une série d'activités qui s'ajouteront à l'administration des forces armées : conduire des recherches, assurer une certaine formation, entretenir des hôpitaux et d'autres installations pour les anciens combattants et les militaires en activité, etc.. Ce genre d'administration serait trop grand et ses activités seraient trop hétérogènes pour qu'on puisse la considérer comme une seule unité aux fins de la classification; dans ce cas, il faudra prévoir des subdivisions sur lesquelles on pourra se procurer des données.

36. En pratique, des problèmes peuvent surgir à propos de la classification correcte de certaines unités dans les branches d'activité marchande ou dans les producteurs des services rendus par les administrations publiques. Nombreux sont les services et les organismes qui récupèrent une partie du coût des services qu'ils rendent en exerçant quelques activités de vente au public. A titre d'exemple, on peut citer les frais d'entrée dans les musées publics ainsi que le prix des livres fournis aux élèves des écoles de l'Etat. Ces ventes auxiliaires ne sauraient raisonnablement être considérées en tant que telles et il n'y aurait guère intérêt à essayer de les isoler des autres opérations des producteurs des services rendus par les administrations publiques. Ces cas doivent être dissociés de ceux dans lesquels un organisme qui fait payer ses services en fonction de leur utilisation est exploité à pertepour des raisons d'ordre politique. Il est inutile de dire que l'intention de faire des bénéfices n'est pas une caractéristique essentielle de l'entreprise publique. La politique des prix fait l'objet de décisions qui, en général, dépendent des fins pour lesquelles, commercialement, une organisation a été créée au départ. Son objet peut être de faire des recettes grâce à l'exercice d'un monopole sur la production ou la distribution de biens, tels qu'allumettes et boissons alcooliques, de subventionner les prix des produits alimentaires de base ou des matières premières en assurant leur commercialisation, de stabiliser les revenus des producteurs de produits primaires en ayant recours aux offices de commercialisation, de fournir des services nationaux, grâce aux réseaux postaux et ferroviaires, etc. et enfin de créer, si cela est souhaitable, des entreprises locales réclamant d'importantes dépenses d'équipement ou qui ont un faible rendement commercial.

37. Il est souvent difficile de classer les organes publics dans les branches d'activité marchande ou dans les producteurs des services rendus par les administrations publiques quand les services qu'ils fournissent intéressent la santé, l'enseignement et les activités culturelles ou les loisirs. Il n'est raisonnable de classer les écoles et les hôpitaux publics, les théâtres et les parcs nationaux, etc. dans les entreprises publiques que si les tarifs qu'ils pratiquent sont fixés compte tenu du coût de toute la gamme des services qu'ils fournissent. Un problème analogue peut se poser dans le secteur financier.

Certaines administrations peuvent accorder des prêts à titre d'activité accessoire de l'ensemble de leurs opérations; ce serait par exemple le cas d'un ministère de l'agriculture qui prêterait des fonds aux exploitants. Si l'octroi des prêts ne relève pas d'un service expressément créé à cette fin dans le ministère et doté de fonds autonomes, les activités de prêt du ministère ne doivent pas être dissociées de ses autres opérations. En revanche, s'il existe un service spécial qui centralise effectivement les activités de prêt, mieux vaut faire la distinction, même si ce service est étroitement intégré au ministère par le fait même de n'être pas habilité à émettre librement des emprunts sur le marché (dans certains cas, les services qui sont créés et contrôlés de très près par le Trésor ou par le ministère des finances en particulier pour faciliter les opérations de gestion de la dette, peuvent contracter des emprunts).

38. Les comptes II qui font apparaître l'offre et l'emploi des biens et services distinguent les "biens et services marchands" des "autres biens et services". Dans le présent contexte, l'expression "biens et services marchands" se rapporte aux biens et services qui sont normalement vendus à un prix destiné à couvrir le coût de production. Etant donné que les branches d'activité marchande ne produisent que des biens et services marchands, la plupart de ces biens et services viennent des branches d'activité ou sont importés.

39. Les autres biens et services sont fournis par les producteurs des services rendus par les administrations publiques et par les institutions privées qui fournissent des services sans but lucratif ou par les ménages; ils peuvent aussi être importés; les importations d'autres biens et services consistent en achats directs faits à l'étranger sur compte courant^{3/} par les producteurs des services rendus par les administrations publiques et par les ménages résidents. Une certaine partie de la production de ces producteurs se compose toutefois de biens et services marchands. Dans le cas des administrations publiques, il s'agit des ventes faites aux branches d'activité marchande, des travaux de construction pour compte propre et de la production des unités auxiliaires qui servent les administrations publiques - ces unités ne pouvant, en pratique, faire l'objet d'établissements distincts et étant par conséquent classées dans les branches d'activité marchande auxquelles elles appartiennent en principe.

^{3/} Les achats faits à l'étranger sur compte capital par les producteurs des services rendus par les administrations publiques sont des biens et services marchands. Dans le registre des opérations avec l'extérieur, ils ne figurent pas avec les achats faits à l'extérieur sur compte courant (voir tableau 26 du SCN).

40. En outre, certaines ventes faites aux ménages par les producteurs des services rendus par les administrations publiques peuvent être classées dans les biens et services marchands, et en particulier les ventes qui se font à un prix destiné à couvrir approximativement le prix de revient, comme par exemple les livres de classe vendus par les écoles d'Etat et les services hospitaliers que certains malades payent intégralement. Le prix symbolique d'entrée dans les musées publics et les frais symboliques ou supplémentaires d'hôpital (quand les soins de base sont gratuits) ne sont pas considérés comme des ventes de services marchands.

V. LES UNITES DE FINANCEMENT EN TANT QU'AGENTS ECONOMIQUES ET LES SECTEURS INSTITUTIONNELS

41. Dans les comptes III, les unités d'agents ne sont pas les mêmes que celles dont il vient d'être question, car ces comptes et les tableaux qui les complètent intéressent les revenus et les dépenses ainsi que les opérations de capital. Dans le cas des entreprises publiques constituées en sociétés et quasi-sociétés, l'unité fondamentale d'observation et de classification est l'entreprise, considérée dans son ensemble. Les unités sont groupées en secteurs et sous-secteurs institutionnels, selon qu'elles ont des activités financières ou non financières et selon la nature de leurs activités financières. A cet égard, aucune distinction n'est faite entre les entreprises publiques constituées en sociétés et les grandes unités de production marchande gérées par l'administration (non constituées en sociétés); dans le cas de ces dernières, appelées quasi-sociétés, les fonds de roulement et les crédits commerciaux peuvent atteindre des montants considérables. De plus, la mesure dans laquelle les grandes entreprises publiques sont vraiment constituées en sociétés varie d'un pays à l'autre, si bien que le fait de traiter les deux formes d'entreprises ensemble facilite la comparabilité internationale. Le SCN préconise aussi la classification des données sur les entreprises publiques constituées en sociétés et les quasi-sociétés selon le genre d'activité économique pour faire apparaître les différences de comportement financier.

42. Les administrations publiques constituent un secteur institutionnel séparé, comprenant des sous-secteurs : 1) administration centrale, 2) administrations locales et 3) caisses de sécurité sociale. Etant donné que les opérations qui sont inscrites aux comptes revenus et dépenses et financement du capital des administrations publiques ne sont pas groupées par genre d'activité économique, il n'est pas nécessaire à cet égard que les unités d'agents soient homogènes; on peut utiliser les organes des administrations publiques correspondant aux trois sous-secteurs. Pour classer les prêts, les transferts, les subventions, les dons et les dépenses analogues selon l'objet, comme le demande le SCN, les registres de la comptabilité nationale doivent être bien établis. En d'autres termes, les diverses opérations de cette nature peuvent être utilisées comme unité d'observation et de classification.

43. Les petites entreprises publiques qui ont affaire au public, qui n'ont pas de gros fonds de roulement et qui sont très intégrées aux pouvoirs publics (services de restaurant et location de bâtiments au personnel de l'Etat) ainsi que les entreprises ou organismes auxiliaires sont compris dans le secteur des administrations publiques. Il en est de même pour les caisses d'épargne et de prêt qui sont financièrement dépendantes de l'administration ou qui ne sont pas habilitées à acquérir des actifs financiers ou à souscrire des engagements sur le marché des capitaux. En revanche, tous ces organismes sont traités, dans les comptes et les tableaux de la classe II, comme des entreprises publiques et non pas comme des producteurs des services rendus par les administrations publiques.

44. Dans certains cas, il sera difficile de faire la distinction entre entreprises publiques et entreprises privées. Il s'agit des sociétés mixtes, sur le plan de la propriété ou du contrôle. Pour savoir si une société est une entreprise publique, on doit se demander à qui elle appartient ou qui la contrôle. Dans le SCN, on considère que les pouvoirs publics sont propriétaires d'une entreprise constituée en société s'ils détiennent la majorité des actions ou des autres formes de participation au capital social, ce qui concorde avec le critère le plus souvent adopté en pratique dans les pays où la participation mixte existe. En ce qui concerne le problème plus délicat du contrôle, on peut supposer qu'il existe un contrôle des pouvoirs publics si les administrations publiques nomment la majorité des membres du conseil d'administration ou des administrateurs gérants, si elles fournissent le personnel ou fixent en détail les politiques et les principes à appliquer. Le contrôle implique essentiellement que la gestion de l'organisation fait l'objet de décisions politiques. Il est inutile de dire que le simple fait pour une société d'être soumise à l'exercice d'un pouvoir réglementaire en général ne prouve pas en soi que cette société fait partie du secteur public.

45. Les secteurs et sous-secteurs institutionnels entre lesquels sont répartis les agents des administrations publiques sont indiqués ci-dessous^{4/}. Selon cette classification, le secteur public se compose des entités juridiques 1b, 2a, 2b(ii), 2c(ii), 2d(ii) et 3.

^{4/} Les achats faits à l'étranger sur compte capital par les producteurs des services rendus par les administrations publiques sont des biens et services marchands. Dans le registre des opérations avec l'extérieur, ils ne figurent pas avec les achats faits à l'extérieur sur compte courant (voir tableau 26 du SCN).

1. Entreprises non financières, constituées en sociétés et quasi-sociétés (grandes entreprises industrielles ou commerciales non constituées en sociétés qui tiennent une comptabilité complète)

- a. Privées
- b. Publiques (sociétés publiques non financières et grandes entreprises publiques qui vendent essentiellement au public)

2. Institutions financières, sociétés et quasi-sociétés

- a. Banque centrale (publique)
- b. Autres institutions monétaires
 - (i) Privées
 - (ii) Publiques
- c. Compagnies d'assurances et caisses de retraite
 - (i) Privées
 - (ii) Publiques
- d. Autres institutions financières
 - (i) Privées
 - (ii) Publiques

3. Administrations publiques (ministères et services qui y sont rattachés, y compris les petites entreprises et les entreprises auxiliaires ainsi que certaines caisses d'épargne et de prêt; caisses de sécurité sociale; institutions sans but lucratif qui desservent les administrations publiques et celles qui desservent les ménages; activités qui sont essentiellement financées par les administrations publiques ou contrôlées par elles)

- a. Administration centrale
- b. Administrations locales
- c. Caisses de sécurité sociale.

46. En ce qui concerne le secteur public, la classification sectorielle diffère de celle de l'ancien SCN à plusieurs égards :

- i) Les entreprises publiques financières sont séparées des entreprises publiques non financières, les premières faisant en plus l'objet d'une subdivision;
- ii) Les organismes auxiliaires, les petites entreprises qui dépendent beaucoup des pouvoirs publics et certaines caisses d'épargne et de prêt figurent dans le secteur des administrations publiques;

- iii) Les institutions sans but lucratif qui desservent essentiellement l'administration et certains organismes sans but lucratif qui desservent les ménages ou les entreprises sont également compris dans le secteur des administrations publiques;
- iv) Les caisses de sécurité sociale constituent un sous-secteur des administrations publiques.

47. La classification par secteur du nouveau SCN peut être mise en parallèle avec celle du document des Nations Unies : Manuel de classification économique et fonctionnelle des opérations de l'Etat. Les organigrammes donnés plus loin font apparaître les différents secteurs de l'économie qui sont donnés dans le manuel et les sous-secteurs de ce qui y est appelé le "secteur public".

48. De même que le SCN ne distingue pas de secteur public au sens où l'entend le manuel, de même la notion de secteur public n'est pas utilisée pour mettre au point les systèmes de classification du manuel, encore que l'expression y soit employée et définie. Selon la terminologie du manuel, le secteur public comprend le secteur économique dénommé l'Etat ainsi que les organismes publics indépendants. Etant donné que ces organismes englobent les entreprises publiques indépendantes (l'équivalent des sociétés publiques) et les institutions publiques indépendantes qui desservent les ménages et les entreprises (en gros, les organismes sans but lucratif compris dans le secteur des administrations publiques du SCN), le secteur public du manuel et celui du nouveau SCN ont pour ainsi dire la même portée.

VI. CLASSIFICATIONS PAR BRANCHE D'ACTIVITE ET PAR OBJET

49. Le système de classification par genre d'activité économique correspond aux grandes catégories, classes et groupes de la dernière version de la classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CTCI) ^{5/}. Des modifications ont été apportées à la CTCI pour que les logements occupés par leur propriétaire soient classés dans un genre d'activité distinct et que l'administration publique ne figure pas dans la même subdivision que la défense (catégorie 91) ^{6/}.

50. Cette classification s'applique à la fois aux données de type établissement des comptes II et à celles qui sont fournies par les entreprises constituées en sociétés et quasi-sociétés. Si l'on considère, cependant, l'expérience restreinte des pays en ce qui concerne l'application d'une classification par industrie des entreprises, l'établissement de ces ventilations peut en fait se révéler impossible. En tous cas, si l'on adopte cette classification pour ces données, il faudra moins la détailler, car les genres d'activité menée par les entreprises sont en principe plus variés que ceux des établissements.

^{5/} Série M, No 4, Rev. 2, Nations Unies, New York, 1968

^{6/} Voir tableau 5.2, p. 251-255 du SCN (traduction provisoire).

51. Au nombre des données sur le secteur public qu'il faut classer selon le genre d'activité figurent les suivantes : production brute, produit intérieur brut et formation brute de capital des producteurs des services rendus par les administrations publiques et le revenu des facteurs des entreprises constituées en sociétés et des quasi-sociétés. La classification est appliquée aux données des comptes production des producteurs des services rendus par les administrations publiques qui, considérés ensemble, constituent la majorité des administrations publiques, mais elle n'est pas utilisée pour les opérations sur comptes revenus et dépenses et financement de capital des administrations publiques. Cela tient bien entendu au fait que les recettes et les décisions financières d'une administration ne peuvent être attribuables qu'à un échelon donné des administrations publiques, par exemple à l'administration centrale ou aux administrations locales et non aux organismes qui composent ces administrations, tels que les divers ministères.

52. Par comparaison, l'ancien SCN n'utilise la classification par industries que pour le produit intérieur brut et la formation de capital. Il est intéressant de signaler que maints pays ont éprouvé des difficultés à appliquer la classification aux services des administrations publiques. En conséquence, ces pays - Chili, Colombie, Danemark, Inde, Pays-Bas, Philippines, Afrique du Sud et Etats-Unis - traitent les administrations publiques dans la classification par industries, du produit intérieur, comme si elles ne correspondaient qu'à un seul genre d'activité économique séparé. Dans certains cas, comme aux Etats-Unis, même les entreprises publiques sont classées sous cette rubrique unique. La distinction officielle établie dans le nouveau SCN entre les entreprises publiques et les producteurs de services rendus par les administrations publiques ainsi que le recours à un système simplifié de classification par industries pour ces derniers devraient pouvoir être plus facilement adoptés.

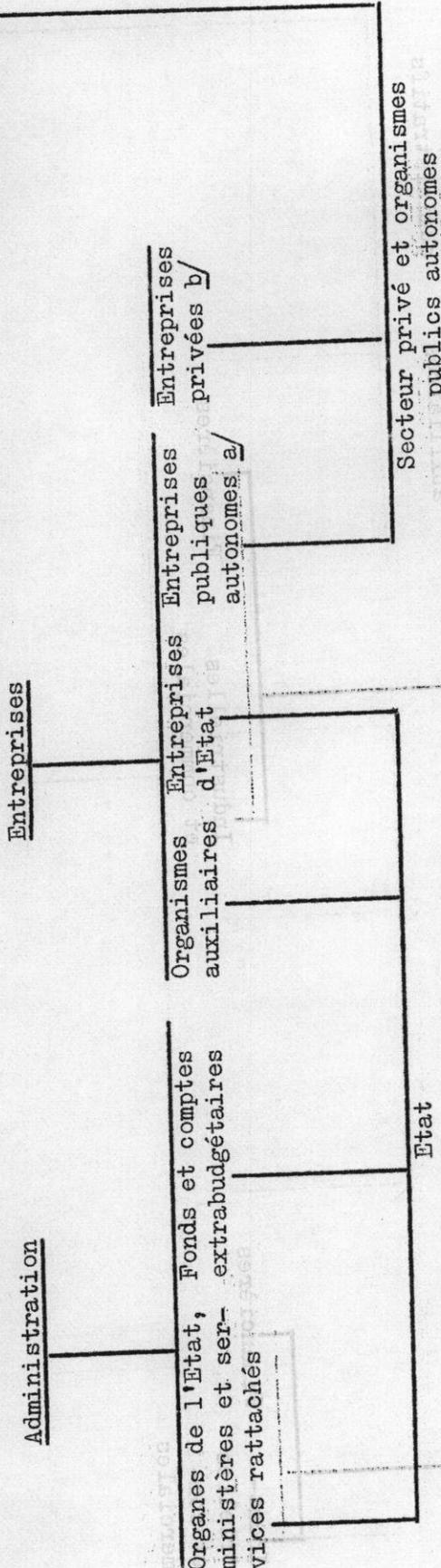
53. Le SCN contient également un système type de classification des fonctions des administrations publiques ^{1/}. Les principales rubriques de cette classification qui font à leur tour l'objet de subdivisions sont les suivantes : 1) services généraux des administrations publiques, 2) défense nationale, 3) enseignement, 4) santé, 5) sécurité sociale et oeuvres sociales, 6) logement et développement communautaire, 7) autres services collectifs et sociaux, 8) services économiques et 9) autres fonctions. Tandis que la classification par genre d'activité groupe ensemble divers types de données sur des activités qui sont analogues des points de vue de la classe des biens et services et de leur utilisation, de la structure des coûts et de la technique, celle des fonctions des administrations publiques porte sur les fins auxquelles les activités sont destinées,

^{1/} Voir tableau 5.3, p. 256-261 du SCN (traduction provisoire).

Les secteurs de l'économie, tels qu'ils sont recommandés dans le Manuel des Nations Unies sur la classification économique et fonctionnelle des opérations de l'Etat

Ménages et organismes privés à but non lucratif c/

A. Secteurs de l'économie

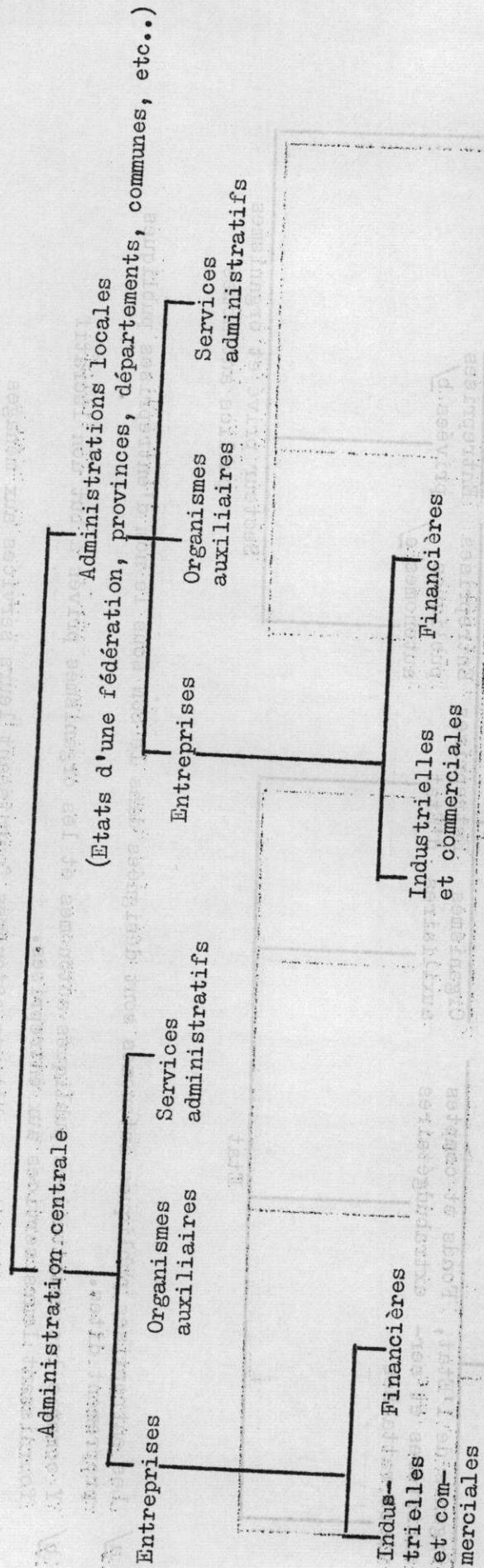


a/ Les entreprises publiques autonomes sont désignées dans le SCN sous le nom d'entreprises publiques proprement dites.

b/ Y compris les institutions publiques autonomes et les organismes privés à but non lucratif fournissant leurs services aux entreprises.

c/ Y compris les institutions publiques autonomes fournissant leurs services aux ménages

B. Sous-secteurs du secteur dénommé l'Etat



telles qu'elles sont déterminées par des organes politiques. Ainsi, certaines données classées sous des rubriques différentes dans le cadre de la première classification seront groupées ensemble dans la seconde, si elles servent toutes le même objectif. La classification par objet s'applique aux dépenses des producteurs des services rendus par les administrations publiques ou aux organes de ces administrations, mais non aux entreprises publiques. Plus précisément, elle sert à différencier les fins auxquelles sont destinées les dépenses de consommation finale et la formation de capital des producteurs des services rendus par les administrations ainsi que les dépenses des administrations publiques telles que subventions, paiements de transferts et prêts. Ces dernières opérations devront ordinairement être classées chacune séparément, en supposant que leurs objectifs puissent être déterminés à partir des registres comptables. Dans l'ancien SCN, le recours à une classification par objet (plus large) n'intervient que pour la consommation finale des administrations publiques et les transferts courants aux ménages et aux institutions privées sans but lucratif.

54. Pour faciliter la conversion des données classées par genre d'activité économique en données classées par objet, les deux systèmes prévoient des catégories qui font l'objet d'une classification à double entrée par activité et par objet. De ce fait, les catégories résumées (mais non celles qui sont détaillées) de la classification par objet peuvent être rapprochées des catégories détaillées de la classification par industries.

55. Dans la nouvelle classification, on a cherché à faire une distinction systématique entre les objectifs i) des services fournis à l'ensemble de la collectivité, comme services publics en général, défense, développement communautaire et services sanitaires, ii) les services fournis aux ménages, comme l'enseignement, la santé et le logement et iii) la promotion de l'activité économique. De plus, les catégories qui intéressent les services fournis aux ménages ont été, dans la mesure du possible, subdivisées de manière à séparer les services généralement rendus à titre individuel de ceux qui le sont à titre collectif.

56. Les institutions sans but lucratif qui sont au service des ménages font elles aussi l'objet d'une classification type selon la fonction. Dans la mesure où cette classification repose sur la distinction de l'enseignement, de la santé publique, des services sociaux, des services culturels et récréatifs, etc., on peut se procurer facilement pour chaque destination les données relatives aux dépenses de l'ensemble des deux secteurs. En outre, les dépenses de consommation finale des ménages sont ventilées selon la fonction, conformément à un schéma type directement inspiré des deux autres classifications selon la fonction. Dans ces conditions, rien ne s'oppose plus au rassemblement des données sur la consommation totale de la population pour les services tels que l'enseignement, la santé, les loisirs et le logement, quel que soit le secteur

auquel incombent ces dépenses. Du fait des différences très sensibles existant entre les diverses dispositions institutionnelles régissant la fourniture ou le financement de ces services, il sera évidemment plus facile de comparer entre plusieurs pays l'ensemble des dépenses publiques et privées que d'établir une comparaison entre ces secteurs pris individuellement.

57. La classification en question est très proche de la "classification fonctionnelle" du manuel, dont elle dérive en fait directement. Le schéma du manuel se compose de cinq grandes divisions (services généraux, services collectifs, services sociaux, services économiques et fonctions diverses), qui sont à leur tour subdivisées en catégories correspondant sensiblement au classement de la CITI. Cette classification doit être utilisée pour les diverses transactions des administrations centrales et des administrations locales, y compris les entreprises publiques. Certaines données relatives à ces entreprises sont classées d'après la fonction, contrairement au SCN, où la classification industrielle est employée. Comme pour le SCN, le but de la classification est de faire le départ entre les diverses fonctions des dépenses de consommation finale et de formation de capital, ainsi que des subventions, transferts et prêts.

58. Les classifications types selon la fonction que recommande d'adopter l'Organisation des Nations Unies dans son manuel et dans le précédent SCN ont largement contribué à la diffusion de cette méthode particulière de ventilation des dépenses publiques, qu'elle intervienne après l'achèvement des opérations budgétaires ou qu'elle fasse partie intégrante de la présentation et de l'analyse du budget. Comme on pourrait s'y attendre, cette classification est plus souvent utilisée pour les données provenant des administrations centrales que pour celles des administrations locales. Mais le nombre des pays qui établissent une classification selon la fonction pour tous les échelons administratifs ne cesse d'augmenter. C'est ainsi que l'Inde et la Nouvelle-Zélande, qui classaient déjà les transactions de leurs administrations centrales d'après la fonction, étendent désormais cette classification aux échelons inférieurs des administrations.

59. Si la classification selon la fonction est de plus en plus utilisée pour la ventilation des dépenses, c'est en grande partie parce qu'elle contribue à combler l'écart entre le budget annuel et les plans de développement. Le but d'un budget normal, ou "administratif", est d'établir la responsabilité juridique des unités administratives dont les dépenses sont prises en compte. La préparation du budget exige certes que l'on accorde quelque attention à la destination des ouvertures de crédits, mais il est évident que cela ne suffit pas à donner une parfaite compréhension des buts assignés aux diverses administrations, à moins bien entendu que le budget proprement dit n'ait été établi de façon à préciser la destination des crédits, quelles que puissent être les unités administratives juridiquement responsables des dépenses.

Pour que les décisions d'ordre budgétaire puissent être utilement rattachées aux objectifs assignés au développement économique d'un pays, il faut nécessairement commencer par donner toute leur signification aux données disponibles.

60. Certains pays, et notamment le Pakistan et la Malaisie, qui ont voulu adapter leur budget annuel aux exigences de la planification ont dû diviser en deux parties le budget présenté à l'approbation du pouvoir législatif : une partie concerne les dépenses relatives au développement économique et l'autre les dépenses ordinaires. Cette façon de procéder n'est en fait que le prolongement de la méthode antérieure, qui consistait à faire dans le budget un sort particulier aux dépenses de capital. En Malaisie, les dépenses de développement correspondent approximativement aux dépenses de capital, mais les dépenses militaires et certains autres postes non rattachés aux dépenses de capital sont également classés sous cette rubrique.

61. La classification selon la fonction est en outre l'une des caractéristiques essentielles des budgets-programmes. Pour établir un budget de cette nature, il faut répartir dans toute la mesure du possible l'action des diverses administrations entre divers programmes distincts ou opérations particulières et leur assigner un objectif clairement identifiable et mesurable; le but à atteindre est la comparaison des résultats matériels obtenus et des dépenses engagées, de façon à porter un jugement sur les résultats acquis. A titre d'exemple, indiquons que les services forestiers pourraient être subdivisés en plusieurs programmes distincts concernant la protection et l'utilisation des forêts, l'acquisition de terres destinées au reboisement, l'utilisation des broussailles, les routes et les laies forestières, etc.; de la même façon, l'administration fiscale pourrait être subdivisée en administration générale, recouvrement des impôts, contrôle des recettes, tenue de la comptabilité, réglementation fiscale et diverses activités d'ordre juridique, etc.. Mais ce n'est pas tout. Il n'est pas inutile de faire un sort particulier dans chaque programme à diverses actions dont l'homogénéité est plus évidente. Cette façon de procéder permet notamment de mieux juger l'utilisation effective des dépenses. Si le classement des dépenses selon la fonction facilite l'application des techniques des budgets-programmes, c'est que la distinction établie entre les programmes et les activités pour mieux les mesurer et les analyser, permet également d'atteindre dans de meilleures conditions les objectifs assignés à l'activité des administrations. En revanche, pour peu que l'on s'écarte de cette façon de procéder, on risque d'aboutir à une mauvaise affectation des crédits publics, même lorsque la gestion des divers programmes est assurée avec efficacité.

62. Etant donné que le budget est indispensable pour atteindre les objectifs nationaux, l'adoption des budgets-programmes permet non seulement de gérer au mieux les opérations budgétaires, mais aussi d'apporter une plus grande efficacité à l'exécution des plans. Les plans ont notamment

pour but l'adoption de certains objectifs que doit atteindre le secteur public, qu'il s'agisse de construire tant de kilomètres de routes, de construire tant d'écoles, de former tant de médecins, d'infirmières, d'ingénieurs, etc.. Modifier le budget pour y insister sur la raison même des activités engagées, c'est se donner le moyen de recourir à la technique des budgets-programmes et de déterminer ainsi dans quelle proportion les objectifs ont été atteints, tant en ce qui concerne aussi bien l'exécution matérielle que l'engagement des dépenses.

63. Chaque fois qu'une administration utilise systématiquement ces techniques, elle finit graduellement par adopter une classification plus détaillée que celle du SCN. Il est évident que la classification du SCN a été établie pour faciliter la comparaison entre les pays et qu'elle n'interdit nullement à tel ou tel pays de mettre au point un schéma plus conforme à ses propres besoins.

VII. LE SCN ET LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT : ADAPTATION DES PRINCIPES ADOPTES POUR LE SECTEUR PUBLIC

64. Comme les nations en voie de développement et les pays développés diffèrent tant par les moyens statistiques dont ils disposent, que par leur situation économique et leurs institutions, il est évident que leurs besoins statistiques ne sont pas les mêmes et qu'ils doivent adopter un ordre de priorité différent. C'est pourquoi le SCN est assorti de certaines simplifications et adjonctions qui permettent aux pays en voie de développement de tirer le meilleur parti possible des comptes, des tableaux et des classifications.

65. L'adaptation repose essentiellement sur un jeu de comptes complémentaires appelés comptes IV, V et VI, qui ont été conçus en fonction de certaines caractéristiques particulièrement intéressantes pour ces pays. Nous n'étudions dans le présent document que les comptes VI, qui ont directement trait au secteur public. Les deux autres groupes de comptes sont dans leurs grandes lignes comparables aux comptes II et III qui ont déjà été présentés; ces comptes ont essentiellement trait à certaines zones géographiques (c'est-à-dire les zones d'économie traditionnelle, celles qui posent des problèmes particuliers ou celles dont l'avenir suscite un intérêt particulier) et à des branches essentielles de l'activité économique (c'est-à-dire à certaines branches importantes de l'agriculture, de l'industrie extractive ou de l'industrie manufacturière).

66. Les comptes de la classe VI regroupent i) les comptes de production de l'ensemble des entreprises publiques et des producteurs des services rendus par les administrations publiques, et ii) les comptes revenu et dépenses et financement de capital de l'ensemble du secteur public consolidé, ainsi que les comptes des sociétés et quasi-sociétés publiques et des administrations publiques considérées isolément. (Ces comptes sont reproduits en annexe).

67. L'établissement de ces comptes présente certainement beaucoup d'intérêt, chaque fois que le secteur public joue un rôle d'entraînement dans l'économie. Certains pays peuvent souhaiter pousser plus loin l'analyse et établir des comptes séparés pour le revenu, les dépenses et la formation de capital des institutions publiques non financières, des institutions publiques financières, des administrations centrales, des administrations locales et des caisses de sécurité sociale. Dans tous les cas, il est sans doute utile de ventiler entre établissements publics et établissements privés certaines des données nécessaires à l'établissement des tableaux types complémentaires, notamment en ce qui concerne le produit intérieur brut par genre d'activité (tableau 1), la production et les entrées brutes par branches d'activité marchande (tableau 3), la composition de la formation brute de capital (tableau 7) et l'emploi (tableau 10). Dans ces conditions, les renseignements figurant dans les comptes et les tableaux précisent le genre des biens et services fournis par les organes publics de toute nature, ainsi que les ressources productives que se sont attribuées les pouvoirs publics, le mode de financement de la production, les facteurs d'inflation ou de déflation, le rôle des divers secteurs dans la création d'emplois et la formation du revenu, la redistribution du revenu, etc..

68. Le rassemblement de ces données doit en outre faciliter dans une très large mesure la coordination des activités des organes administratifs, quelle que soit leur nature, qui participent à l'exécution d'un plan de développement. Lorsque les directions des grandes sociétés publiques et des entreprises publiques semi-autonomes disposent de beaucoup de latitude pour adopter une politique en matière de production, d'investissement et de gestion financière, elles risquent de contrecarrer l'action des organes législatifs. En outre, il n'est pas toujours possible qu'un organisme central exerce un contrôle efficace sur ces activités, surtout s'il ne dispose pas de renseignements suffisants sur leurs divers aspects. Certains pays ont tendance à laisser agir à leur guise les divers organismes et, dans ce cas, l'imperfection des rapports peut neutraliser partiellement les intentions des pouvoirs publics qui figuraient pourtant dans les plans ou les budgets officiels.

ANNEXE

VI. COMPTES DU SECTEUR PUBLIC

A. Comptes de production

Compte 1a. Compte de production - Entreprises publiques

1.2.1. Consommation intermédiaire	1.1.1.1. Produits caractéristiques du genre d'activité des entreprises publiques
1.3.1. Rémunération des salariés	
1.3.2. Excédent d'exploitation	1.1.1.3. Autres produits des entreprises publiques
1.3.3. Consommation de capital fixe	
1.3.4. Impôts indirects	
1.3.5. Moins subventions	
Entrées brutes	Production

Compte 1b. Compte de production - Producteurs des services rendus par les administrations publiques

1.2.2. Consommation intermédiaire	1.1.5. Services fournis pour usage propre
1.3.1. Rémunération des salariés	1.1.4. Ventes de biens et services non marchands
1.3.3. Consommation de capital fixe	1.1.2. Biens et services marchands produits
1.3.4. Impôts indirects	
Entrées brutes	Production

B. Comptes revenu et dépenses et financement de capital

a. Secteur public (consolidé)

Compte 3. Compte revenu et dépenses

3.2.20. Dépenses de consommation finale de l'Etat (1b.1.5)	3.3.2. Excédent d'exploitation des entreprises publiques (1a.3.2)
3.4.6. Revenu de la propriété	3.4.7. Revenu de la propriété
1. Intérêts	1. Intérêts
2. Dividendes	2. Dividendes
3. Loyers	3. Loyers
3.5.1. Prestations d'assurances-accidents	3.5.3. Primes nettes d'assurances-accidents
3.5.5. Subventions	3.3.4. Impôts indirects
3.6.4. Prestations de sécurité sociale	3.6.1. Impôts directs
3.6.5. Allocations d'assistance	3.6.2. Droits, amendes et astreintes
3.6.8. Prestations sociales fournies directement par l'employeur	3.6.3. Cotisations de sécurité sociale
3.6.9. Transferts courants n.d.a. : et 11	3.6.7. Cotisations imputées aux prestations sociales fournies directement par l'employeur
1. Aux résidents	3.6.10. Transferts courants n.d.a. reçus : et 12
2. Au reste du monde	1. Des résidents
3.7.1. Epargne (5.7.1)	2. Du reste du monde
Débours	Recettes

VI. COMPTES DU SECTEUR PUBLIC (suite)

B. Comptes revenu et dépenses et financement de capital (suite)

a. Secteur public (consolidé) (suite)

Compte 5. Compte financement de capital

5.2.5.	Variation de stocks	5.7.1.	Epargne (3.7.1)
5.2.6.	Formation brute de capital fixe	5.3.3.	Consommation de capital fixe (1a.3.3. + 1b.3.3)
5.7.4.	Achats nets de terres et et 5	5.7.6.	Transferts nets de capital provenant :
	d'actifs incorporels n.d.a.		1. Des résidents
			2. Du reste du monde
		5.7.9.	Emprunts nets (5.7.8)

Accumulation brute		Financement de l'accumulation brute	
5.7.8.	Emprunts nets (5.7.9)	5.9.2.	Espèces et dépôts transférables
5.8.1.	Or	5.9.3.	Autres dépôts
5.8.2.	Espèces et dépôts transférables	5.9.4.	Bons et obligations à court terme
5.8.3.	Autres dépôts	5.9.5.	Obligations à long terme
5.8.4.	Bons et obligations à court terme	5.9.6.	Actions de sociétés, y compris les parts de capital
5.8.5.	Obligations à long terme	5.9.7.	Prêts à court terme n.d.a.
5.8.6.	Actions de sociétés, y compris les parts de capital	5.9.8.	Prêts à long terme n.d.a.
5.8.7.	Prêts à court terme n.d.a.	5.9.9.	Parts nettes des ménages dans les réserves actuarielles des compagnies d'assurances-vie et les caisses de retraite
5.8.8.	Prêts à long terme n.d.a.	5.9.11.	Crédits commerciaux et avances
5.8.11.	Crédits commerciaux et avances	5.9.12.	Autres engagements
5.8.12 et 13	Autres actifs financiers et 13	et 13	
Acquisitions nettes d'actifs financiers plus emprunts nets		Engagements nets souscrits	

VI. COMPTES DU SECTEUR PUBLIC (suite)

B. Comptes revenu et dépenses et financement de capital (suite)

b. Sociétés et quasi-sociétés publiques

Compte 3. Compte revenu et dépenses

3.4.4.	Prélèvements sur le revenu de l'entreprise des quasi-sociétés	3.3.2.	Excédent d'exploitation des entreprises publiques (la.3.2)*
3.4.6.	Revenu de la propriété	3.4.7.	Revenu de la propriété
	1. Intérêts		1. Intérêts
	2. Dividendes		2. Dividendes
	3. Loyers		3. Loyers
3.5.1.	Primes nettes d'assurances-accidents	3.5.3.	Primes nettes d'assurances-accidents
3.5.4.	Prestations d'assurances-accidents	3.5.2.	Prestations d'assurances-accidents
3.6.1.	Impôts directs	3.6.7.	Cotisations imputées aux prestations sociales fournies directement par l'employeur
3.6.2.	Amendes et astreintes	3.6.12.	Transferts courants n.d.a.
3.6.8.	Prestations sociales assurées directement par l'employeur		
3.6.11.	Transferts courants n.d.a.		
3.7.1.	Epargne (5.7.1)		
	Débours		Recettes

Compte 5. Compte financement de capital

5.2.5.	Variation de stocks	5.7.1.	Epargne (3.7.1.)
5.2.6.	Formation de capital fixe	5.3.3.	Consommation de capital fixe (la.3.3)
5.7.4.	Achats nets de terre et 5 d'actifs incorporels n.d.a.	5.7.6.	Transferts nets de capital
		5.7.9.	Emprunts nets (5.7.8)
	Accumulation brute		Financement de l'accumulation brute
5.7.8.	Emprunts nets (5.7.9)	5.9.2.	Espèces et dépôts transférables
5.8.1.	Or	5.9.3.	Autres dépôts
5.8.2.	Espèces et dépôts transférables des :	5.9.4.	Bons et obligations à court terme
	i. Institutions monétaires	5.9.5.	Obligations à long terme
	ii. Autres	5.9.6.	Actions de sociétés, y compris les parts de capital
5.8.3.	Autres dépôts	5.9.7.	Prêts à court terme n.d.a.
5.8.4.	Bons et obligations à court terme	5.9.8.	Prêts à long terme n.d.a.
5.8.5.	Obligations à long terme	5.9.9.	Parts nettes des ménages dans les réserves actuarielles des compagnies d'assurances-vie et les caisses de retraite
5.8.6.	Actions de sociétés, y compris les parts de capital	5.9.11.	Crédits commerciaux et avances
5.8.7.	Prêts à court terme n.d.a.	5.9.12.	Autres engagements et 13
5.8.8.	Prêts à long terme n.d.a.		
5.8.11.	Crédits commerciaux et avances		
5.8.12.	Autres actifs financiers et 13		
	Acquisitions nettes d'actifs financiers plus emprunts nets		Engagements nets souscrits

VI. COMPTES DU SECTEUR PUBLIC (suite)

B. Comptes revenu et dépenses et financement de capital (suite)

c. Etat consolidé

Compte 3. Compte revenu et dépenses

3.2.20. Dépenses de consommation finale (1b.1.5)	3.3.2. Excédent d'exploitation (1a.3.2*)
3.4.6. Revenu de la propriété	3.4.5. Prélèvements sur le revenu de l'entreprise des quasi-sociétés
1. Intérêts	3.4.7. Revenu de la propriété
3.5.1. Primes nettes d'assurances-accidents	1. Intérêts
3.3.5. Subventions	2. Dividendes
3.6.4. Prestations de sécurité sociale	3.5.2. Prestations d'assurances-accidents
3.6.5. Allocations d'assistance sociale	3.3.4. Impôts indirects
3.6.8. Prestations sociales fournies directement par l'employeur	1. Droits d'importation
3.6.9. Transferts courants n.d.a. :	2. Autres impôts indirects
1. Aux résidents	3.6.1. Impôts directs
2. Au reste du monde	1. Impôts directs sur le revenu
3.7.1. Epargne (5.7.1)	2. Impôts directs n.d.a.
	3.6.2. Droits, amendes et astreintes
	3.6.3. Cotisations de sécurité sociale
	3.6.7. Cotisations imputées aux prestations sociales fournies directement par l'employeur
	3.6.10. Transferts courants n.d.a. provenant :
	1. Des résidents
	2. Du reste du monde
Débours	Recettes

Compte 5. Compte financement de capital

5.2.5. Variation de stocks	5.7.1. Epargne (3.7.1)
5.2.6. Formation brute de capital fixe	5.3.3. Consommation de capital fixe (1b.3.3)
5.7.4. Achats nets de terre et et 5 d'actifs incorporels n.d.a.	5.7.6. Transferts nets de capital reçus :
	1. Des résidents
	2. Du reste du monde
	5.7.9. Emprunts nets (5.7.8)
Accumulation brute	Financement de l'accumulation brute
5.7.8. Emprunts nets (5.7.9)	5.9.2. Monnaie émise par le Trésor et dépôts transférables
5.8.1. Or	5.9.3. Autres dépôts
5.8.2. Espèces et dépôts transférables des :	5.9.4. Bons et obligations à court terme
i. Administrations centrales	5.9.5. Obligations à long terme
ii. Autres	5.9.7. Prêts à court terme n.d.a.
5.8.3. Autres dépôts	5.9.8. Prêts à long terme n.d.a.
5.8.4. Bons et obligations à court termes	5.9.11. Crédits commerciaux et avances
5.8.5. Obligations à long terme	5.9.12. Autres engagements et 13
5.8.6. Actions de sociétés y compris les parts de capital	
5.8.7. Prêts n.d.a. et 8	
5.8.10. Additions nettes des propriétaires à l'accumulation des quasi-sociétés	
5.8.12. Autres actifs financiers et 13	
Acquisitions nettes d'actifs financiers plus emprunts nets	Engagements nets souscrits