



## Conseil économique et social

Distr. générale  
30 mars 2010  
Français  
Original: anglais

---

### Commission économique pour l'Europe

#### Conférence des statisticiens européens

##### Cinquante-huitième réunion plénière

Paris, 8-10 juin 2010

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

##### Effet des crises mondiales sur les systèmes statistiques

### **Finances publiques et crise financière: quel devrait être le rôle des statisticiens et des bureaux nationaux de statistique?**

#### **Note de Statistics Norway**

##### *Résumé*

Les deux dernières années ont été dominées par de profondes perturbations sur les marchés financiers qui ont contraint les gouvernements, partout dans le monde, à adopter des mesures de relance pour en atténuer les conséquences. La présente note décrit certaines de ces mesures et examine brièvement leurs conséquences d'un point de vue statistique dans le cadre de la comptabilité nationale et des statistiques de finances publiques. Elle souligne l'importance de statistiques publiques de qualité et comparables et, à cet égard, examine en particulier l'utilisation des statistiques de finances publiques pour *suivre* la situation financière.

## I. Introduction

1. La présente note met l'accent sur la qualité et la comparabilité des statistiques publiques, notamment des statistiques de finances publiques, en mettant l'accent sur l'utilisation de ces dernières pour *suivre* l'évolution de la situation financière.
2. Les deux dernières années ont été dominées par les profondes perturbations sur les marchés financiers qui ont contraint les gouvernements, partout dans le monde, à adopter des mesures de relance pour en atténuer les conséquences. La présente note décrit certaines de ces mesures et examine rapidement leurs conséquences du point de vue statistique s'agissant des comptes nationaux et des statistiques de finances publiques.
3. La dernière partie de la présente note est consacrée à l'examen de certaines stratégies en vue d'assurer la qualité et la crédibilité des statistiques officielles.

## II. Systèmes internationaux de statistiques

4. Les transactions entre différents participants d'une économie, de même que d'autres événements économiques, peuvent être saisies et analysées par des systèmes statistiques tels que le Système de comptabilité nationale (SCN).

### A. Le système de comptabilité nationale: définition de l'Organisation de coopération et de développement économiques

5. Le Système de comptabilité nationale se compose d'une série cohérente de comptes macroéconomiques, de comptes de patrimoine et de tableaux articulés et coordonnés qui s'appuient sur un ensemble de concepts, définitions, nomenclatures et règles de comptabilisation approuvé au plan international. Il constitue un cadre comptable global au sein duquel des données peuvent être compilées et présentées sous une forme conçue pour l'analyse économique, la prise de décisions et la formulation de politiques.

### B. Le Système européen des comptes et le Système de comptabilité nationale

6. *Le Système de comptabilité nationale 1993* (SCN 1993) contient des directives approuvées au plan international quant à la façon d'établir les comptes nationaux. L'Union européenne (UE) a publié en 1995 un cadre correspondant, le Système européen des comptes (SEC95) également appliqué par la Norvège du fait de son appartenance à l'Espace économique européen (EEE). Le SEC95 repose sur le SCN 1993, ajusté en fonction des caractéristiques de l'économie européenne.
7. À partir des principes et définitions de ces deux systèmes, un troisième système statistique, plus détaillé, a été élaboré pour l'administration publique. Ce système regroupe des comptes non financiers (comptes internes) et des comptes de patrimoine pour les administrations publiques consolidées. La présentation d'opérations consolidées permet de décrire les administrations publiques comme une seule unité institutionnelle, et donc d'éliminer toutes les transactions et tous les rapports passif/actif entre l'administration centrale et les administrations locales. Le principe de base est que toutes les transactions sont enregistrées selon le principe du fait générateur et que tous les éléments du compte de patrimoine sont valorisés à leur valeur de marché. Le principe concernant l'application de la valeur de marché est donc différent de celui retenu dans la procédure de déficit excessif (PDE) de l'Union européenne, où la dette est valorisée à sa valeur nominale. La procédure de déficit excessif est expliquée plus en détail ci-après.

## C. Problèmes de compilation des statistiques de finances publiques

8. Lors de la compilation des données, dans le cadre du Système de comptabilité nationale comme dans celui des statistiques de finances publiques, il est essentiel que le traitement comptable des opérations reflète la réalité économique et non le cadre juridique ou administratif dans lequel ces opérations sont effectuées. Cela peut conduire à enregistrer les opérations dans le SCN d'une façon différente de celle dont elles sont enregistrées dans d'autres cadres comptables, tel que le SEC95 (par. 1.38 à 1.41), qui fait référence au reclassement d'opérations, à l'éclatement d'opérations et à l'identification de la partie principale à une opération.

### 1. Collecte de données sources

9. L'un des problèmes auxquels les bureaux nationaux de statistique doivent faire face est la complexité et l'étendue du secteur des administrations publiques. Ce secteur englobe un nombre considérable d'entités institutionnelles, et par conséquent la collecte d'informations les concernant peut exiger d'importantes ressources.

### 2. Règles comptables du secteur des administrations publiques

10. La nature des rapports financiers émanant des unités du secteur des administrations publiques et les règles comptables sur lesquelles ces rapports s'appuient varient considérablement d'une unité à l'autre. Lors de la compilation des statistiques de finances publiques/SCN, il importe donc de garder présent à l'esprit le fait que les normes comptables n'ont pas le même objectif et ne sont pas nécessairement conformes aux principes de base du SCN. Un exemple à cet égard est donné par les rapports financiers sur la base des paiements utilisés par de nombreux pays pour le budget de l'administration centrale. Les comptes établis sur la base des paiements sont un outil important d'une politique financière contracyclique active car ils permettent de contrôler les dépenses publiques. La comptabilité sur la base des paiements diffère dans une large mesure des principes comptables sur lesquels reposent les statistiques de finances publiques, qui sont établies sur la base du fait générateur, c'est-à-dire que les mouvements sont enregistrés lorsque la valeur économique est créée ou disparaît.

## III. L'importance de statistiques de finances publiques normalisées

11. Les statistiques de finances publiques ont un très grand nombre d'applications telles que l'analyse macroéconomique (dont elles servent à alimenter les modèles), l'élaboration des politiques, les comparaisons internationales et la surveillance de l'économie. Lorsque les pays s'engagent dans une coopération économique contraignante, elles jouent un rôle important dans la surveillance des résultats financiers des administrations publiques. Il est essentiel que les méthodes et principes utilisés pour la compilation soient les mêmes dans les divers pays, comme c'est par exemple le cas dans les pays membres de l'union monétaire de l'Union européenne.

12. On compte aujourd'hui 16 pays de l'Union européenne qui sont également membres de l'union monétaire. La politique monétaire commune est administrée par la Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales des États membres. La BCE a pour mandat de maintenir l'inflation à un faible niveau et stable, le taux d'inflation cible étant de 1,5 % tel que mesuré par les indices des prix à la consommation harmonisés (IPCH) sur douze mois. Lors de la création de la zone euro, certains craignaient que certains des pays membres ne contournent la politique monétaire stricte de la BCE en augmentant la dépense publique et en ayant d'importants déficits budgétaires. Les premiers membres de l'union

monétaire ont donc convenu, par le Traité de Maastricht, de limiter le déficit budgétaire à 3 % du PIB et la dette publique à 60 % du PIB. C'est ce qu'on appelle le pacte de stabilité.

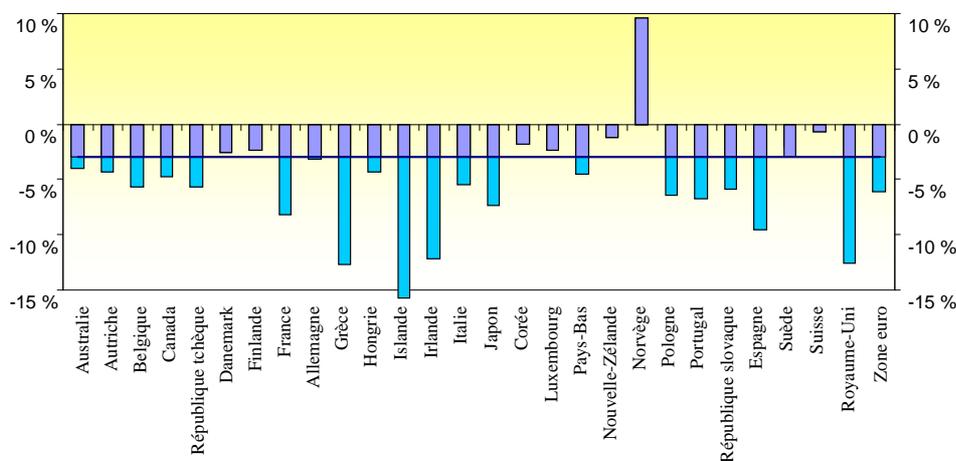
## A. Procédure de déficit excessif

13. La notification d'une procédure de déficit excessif (PDE) a un double objectif: informer l'ensemble des 27 États membres de l'Union européenne de la situation de l'État concerné en termes de déficit et d'endettement, et (comme c'est également le cas du récent questionnaire sur la question) assurer la transition entre les comptes publics et les définitions et les principales grandeurs utilisées dans le SCN et les statistiques de finances publiques. Lorsqu'elle notifie une PDE, la Commission européenne demande aux pays de décrire en détail les ajustements apportés aux comptes publics pour arriver à l'excédent/déficit. Le cas récent de la Grèce, où la procédure n'a pas été efficace, montre que la transparence des sources et des méthodes utilisées est essentielle pour s'assurer de la véracité des statistiques de finances publiques.

14. Eurostat n'a pas encore publié de statistiques pour 2009, mais les estimations publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans ses Perspectives économiques de novembre 2009 fournissent des informations au sujet de la situation des finances publiques d'un certain nombre de pays en 2009: selon les estimations, 12 pays membres de l'Union européenne auraient un déficit supérieur à 3 % du PIB (fig. 1) et 11 un endettement supérieur à 60 % du PIB (fig. 2).

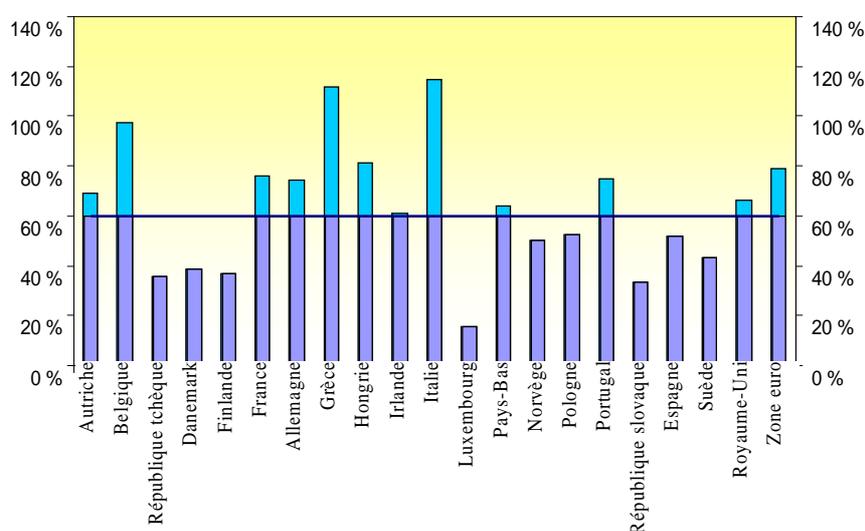
Figure 1

### Prêt net des administrations publiques en % du produit intérieur brut



Source: Estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour 2009.

Figure 2  
**Endettement des administrations publiques en % du produit intérieur brut**



Source: Estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour 2009.

15. Lorsqu'un État membre ne respecte pas les limites fixées par le pacte de stabilité, il ne subit pas de sanctions directes de la part de la Commission européenne. Toutefois, cette dernière exercera d'importantes pressions pour qu'il ramène son déficit ou son endettement à un niveau viable, que ce soit en augmentant les impôts ou en réduisant les dépenses.

16. Au vu du cas de la Grèce, actuellement au centre de l'attention, et des importantes révisions apportées aux chiffres communiqués, il importe de se demander si les statistiques de finances publiques compilées par les autorités statistiques nationales sont fiables, et si ses autorités n'ont pas subi de pression de la part des autorités politiques et financières.

#### IV. Mesures destinées à faire face aux conséquences de la crise financière

17. Face à la crise financière, certains pays ont fait preuve d'imagination pour réduire leur endettement. Quelles sont les conséquences des méthodes auxquelles ils ont eu recours sur leur déficit et leur endettement?

<i>Conséquences</i>		
<i>Méthodes</i>	<i>Déficit</i>	<i>Endettement</i>
Garanties publiques	Non	Non
Achats d'actifs toxiques	Oui*	Oui
Structure publique de défaisance, fonds commun de créances	Oui*	Oui

\* Dans le cas des prêts, conséquences sur le déficit lorsque ces prêts sont jugés irrévocables.

18. Le tableau montre diverses méthodes que peuvent utiliser les pouvoirs publics pour influencer les marchés. Du fait de la crise financière, de très nombreuses mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement de ce marché.

## **A. Garanties publiques**

19. De nombreux pays ont accordé à leurs institutions financières des garanties publiques, qui prennent effet en cas de perte sur les actifs de mauvaise qualité. Ces garanties n'ont pas d'incidences sur le déficit ou la dette publique tant qu'elles ne prennent pas effet.

20. Le tableau montre en outre deux types de structure de défaisance, qui permettent aux autorités d'intervenir lorsque les institutions financières connaissent des problèmes du fait des actifs toxiques inscrits à leur bilan. Les autorités peuvent soit acheter ces actifs directement soit créer des véhicules spécialisés, tels que des fonds communs de créances (FCC) dans lesquels sont cantonnés ces actifs (voir ci-dessous).

## **B. Achats d'actifs toxiques par les autorités**

21. Supposons qu'une banque a à son bilan des actifs toxiques et que les autorités décident de les lui racheter. Ce type d'intervention se traduira par un accroissement de la dette publique puisqu'il sera financé par une émission obligataire. L'importance de l'impact sur le déficit dépendra du caractère révocable ou non des prêts: si les autorités ont des informations fiables montrant que les prêts sont irrévocables, ceux-ci seront alors retirés du bilan des banques avant le transfert de fonds publics. Dans ce cas, les autorités couvrent de facto les pertes, et l'impact sur le déficit public sera égal à l'intégralité de ces pertes. Si en revanche au moment de la transaction les prêts sont révocables mais qu'ultérieurement ils génèrent des pertes, le gouvernement enregistrera ces pertes en tant qu'autre variation de volume (réévaluations) et il n'y aura pas d'incidence sur le déficit public.

## **C. Structure publique de défaisance (fonds commun de créances)**

22. Les autorités peuvent acheter des prêts non recouvrables et les transférer dans un fonds commun de créances (FCC). Le recours à un FCC permet à la fois d'acheter des actifs non performants auprès des institutions financières et de masquer l'accroissement d'endettement qui en résulte. Concrètement, les autorités revendent les actifs au FCC qui finance l'achat par émission obligataire. Les liquidités reçues par les autorités peuvent être utilisées soit pour rembourser la dette initiale soit pour développer l'activité.

23. Étant donné que les FCC ne sont pas soumis à inspection, certains pays ont réussi à cacher l'accroissement de leur dette par ce moyen. Par la suite, les règles comptables ont été durcies de façon à limiter le recours abusif à ce type de structure. Étant donné que les statistiques de finances publiques devraient refléter la réalité et non des manipulations juridiques, l'existence de fonds communs de créances ne devrait pas, à notre avis, avoir d'incidence sur le déficit et l'endettement enregistrés. Par conséquent, dans les cas qui nous intéressent ici, ils devraient faire partie des administrations publiques consolidées.

### **1. La situation en Norvège**

24. Au cours de la crise financière, la Norvège a adopté une mesure non mentionnée ci-dessus à savoir un mécanisme de swap permettant aux banques et aux sociétés hypothécaires d'échanger des obligations sécurisées («covered bonds») contre des titres d'État plus faciles à négocier, ce qui permet aux banques d'accroître leur liquidité.

25. Les titres sont prêtés pour une durée limitée. La banque peut décider soit de les conserver et de recevoir un paiement à expiration, soit de les vendre sur le marché. À l'expiration de l'accord de swap, les banques sont tenues de racheter les obligations au prix auquel elles les ont vendues. L'État n'enregistre aucune perte et peut même enregistrer un gain en raison de l'écart de taux d'intérêt. Il importe de faire observer que le Gouvernement n'a pas essayé de cacher l'accroissement de l'endettement public qui résultait de ces opérations. Les titres émis ont été enregistrés au bilan avec l'endettement brut public.

## **V. Stratégies destinées à assurer la qualité des statistiques de finances publiques et la confiance dans ces statistiques**

26. Les pays de l'Union européenne semblent être d'accord pour dire que, selon le SEC95, même les transactions extraordinaires du secteur public devraient figurer dans les comptes nationaux, quelle que soit leur incidence sur les «prêts nets» ou la «dette».

27. Comme on l'a vu ci-dessus, il est très souhaitable que la Commission suive les politiques financières des États membres de façon à assurer la confiance dans l'union monétaire et dans l'euro. L'annonce récente «d'habillages de statistiques» destinés à cacher d'importants déficits publics rend nécessaire un renforcement des procédures de contrôle et de validation des données fournies par les États membres.

28. Eurostat est notamment chargé d'évaluer si les méthodes de compilation des données appliquées par les bureaux nationaux de statistique sont conformes aux règles comptables du SEC95. S'agissant de la procédure de déficit excessif, son rôle serait d'évaluer si les transactions enregistrées dans les comptes publics auront une incidence sur le déficit et l'endettement publics. Lorsqu'elles ne sont pas enregistrées comme il convient, il doit le faire remarquer au bureau national de statistique concerné. Toutefois, sa capacité d'action à cet égard dépend dans une très large mesure de la transparence des sources et des méthodes utilisées par le pays et par le bureau national de statistique.

### **A. Le rôle des bureaux nationaux de statistique**

29. Le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne est un ensemble de principes que les pouvoirs publics et les autorités statistiques de l'Union européenne s'engagent à respecter afin d'assurer la qualité et la crédibilité de la production de statistiques officielles. Ces principes concernent:

- a) L'environnement institutionnel;
- b) Les procédures statistiques;
- c) Les résultats statistiques.

30. Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence significative sur l'efficacité et la crédibilité de la production et de la diffusion de statistiques par les autorités statistiques. Les principes concernés sont l'indépendance professionnelle, le mandat pour la collecte des données, l'adéquation des ressources, l'engagement sur la qualité, le secret statistique et l'impartialité et l'objectivité.

31. Les normes, principes directeurs et bonnes pratiques européens et internationaux doivent être pleinement respectés par les autorités statistiques lorsqu'elles organisent, collectent, traitent et diffusent des statistiques officielles. La crédibilité des statistiques est renforcée par une réputation de bonne gestion et d'efficacité. Les principes concernés ici sont une méthodologie solide, des procédures statistiques adaptées, une charge non excessive pour les déclarants et un bon rapport coût-efficacité.

32. Les statistiques doivent répondre aux besoins des utilisateurs. Elles doivent être conformes aux normes de qualité européennes et répondre aux besoins des institutions européennes, des pouvoirs publics, des centres de recherche, des entreprises et du grand public. Les principes ici concernés sont la pertinence, l'exactitude et la fiabilité, l'actualité et la ponctualité, la cohérence et la comparabilité entre régions et pays et enfin l'accessibilité par les utilisateurs.

33. L'importance de statistiques de finances publiques de haute qualité et comparables sur le plan international est clairement reconnue. Toutefois, quel devrait être le rôle des statisticiens et des bureaux nationaux de statistique dans la réalisation de cet objectif? Il existe deux possibilités:

a) Les bureaux nationaux de statistique influencent les systèmes de gestion financière utilisés par les organismes publics afin de les mettre en concordance avec les principes et les définitions du SEC95;

b) Les informations tirées des comptes publics sont adaptées au système de comptabilité national. Dans ce cas, le rôle du bureau national de statistique et des statisticiens serait d'expliquer comment s'opère le passage entre les définitions nationales de l'équilibre budgétaire et le déficit/excédent dans le SEC95.

34. Si les données doivent être comparables, et être compilées conformément au SEC95, il importe toutefois de reconnaître que les organismes publics ont des besoins spécifiques en matière d'informations lorsqu'ils établissent leurs comptes. Les bureaux nationaux de statistique ont-ils pour rôle d'imposer à ces organismes d'introduire un nouvel ensemble de principes dans leur système de gestion financière, à la seule fin d'établir des statistiques? Il importe également de tenir compte des principes de rapport coût/efficacité et de charges non excessives pour les déclarants. Ces principes pourraient suggérer que les bureaux nationaux de statistique devraient avoir pour rôle de se consacrer aux «insuffisances» des comptes publics en tant que sources de statistiques de finances publiques et d'y apporter les ajustements nécessaires pour mettre les statistiques en conformité avec le SEC95. À cette fin, nous considérons que c'est au bureau national de statistique de faire part des besoins en matière de notes et de spécifications pour les comptes publics.

35. Quelles que soient les stratégies retenues, il importe, pour la qualité des statistiques de finances publiques, que les bureaux nationaux de statistique aient un mandat clairement défini en matière de collecte de données, essentiel pour assurer une bonne couverture du secteur des administrations publiques. Il est tout aussi important qu'ils soient indépendants des organes politiques et réglementaires lorsqu'ils compilent et diffusent des statistiques. Cette indépendance est essentielle pour renforcer la confiance et la crédibilité dans les statistiques officielles. Par exemple, aucun responsable ministériel ne devrait avoir accès aux chiffres avant leur publication. De plus, les statisticiens devraient être hautement qualifiés et expérimentés sur le plan technique, et faire preuve d'intégrité.

36. Toutefois, nous avons également le sentiment que l'on attend plus de la statistique, des bureaux nationaux de statistique et des statisticiens que ce dont ils sont effectivement capables. Tout d'abord, les bureaux nationaux de statistique ne peuvent à eux seuls respecter les principes d'indépendance professionnelle, le caractère adéquat des ressources, etc. C'est au gouvernement ou aux différents ministères de faire en sorte qu'ils soient organisés de manière professionnelle et disposent des ressources dont ils ont besoin. Deuxièmement, les statistiques officielles sont de plus en plus fréquemment utilisées à des fins budgétaires et comme élément pour la prise de décisions politiques très importantes (par exemple, le calcul de la contribution de chaque État membre au budget de l'Union européenne). Toutefois, les statistiques ne sont pas des faits, mais simplement la meilleure estimation au moment considéré, et leur qualité est au mieux celle des sources de données disponibles, par exemple les comptes nationaux. Le renforcement du système comptable à

tous les niveaux de l'État ainsi que des processus budgétaires plus transparents et plus ouverts pourrait par conséquent être tout aussi important qu'un accroissement des ressources ou que l'indépendance des bureaux nationaux de statistique.

37. Pour résumer, Statistics Norway considère que la transparence des opérations publiques et la qualité des statistiques de finances publiques dépendent d'informations budgétaires fiables de la part des organismes publics, et qu'il revient au premier chef aux autorités financières de fournir ces informations. Dotés d'un mandat clairement défini en matière de collecte de données et des ressources (financières et humaines) suffisantes, les bureaux nationaux de statistique devraient avoir pour rôle et pour responsabilité de compiler les statistiques de finances publiques conformément aux principes convenus au plan international.

---